



Doc. 14450 Part 4 (HU)

08 janvier 2018

L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2017) et l'examen périodique du respect des obligations de l'Estonie, de la Grèce, de la Hongrie et de l'Irlande

Rapport d'examen périodique: Hongrie

Rapport¹

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe
(Commission de suivi)

Rapporteur: M. Cezar Florin PREDA, Roumanie, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ne faisant pas l'objet d'une procédure de suivi *stricto sensu* ou n'étant pas engagés dans un dialogue postsuivi font l'objet d'un examen périodique régulier par la commission de suivi concernant le respect des obligations découlant de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce rapport, la commission présente l'examen périodique de la Hongrie. La commission a conclu que, dans l'ensemble, la Hongrie remplit les obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et que le fonctionnement de ses institutions démocratiques est globalement conforme aux normes du Conseil de l'Europe. Cependant, les sujets de préoccupation qui ont été soulevés et les recommandations qui ont été faites à cet égard nécessitent une action rapide par les autorités.

1. Voir également Doc. 14450 [Partie 1](#), [Partie 2](#), [Partie 3](#) et [Partie 5](#).



Sommaire

Page

Exposé des motifs par M. Cezar Florin Preda, rapporteur	3
1. Introduction	3
2. Contexte	3
2.1. Contexte politique	3
2.2. Relations avec les pays voisins et l'Union européenne	4
2.3. Relations avec l'Assemblée parlementaire	5
3. Démocratie	6
3.1. Démocratie locale	6
3.2. Réforme constitutionnelle	7
3.3. Élections	7
3.4. Le populisme	8
3.5. Liberté des médias et liberté d'expression	8
3.6. Espace pour la société civile	10
4. Droits de l'homme et libertés fondamentales	14
4.1. Centres de détention, prévention de la torture et des autres mauvais traitements	14
4.2. Lutte contre l'intolérance, le racisme, la discrimination et le discours de haine	16
4.3. Droits des femmes, traite des êtres humains, droits des enfants	21
4.4. Langues minoritaires	22
5. État de droit	22
5.1. Pouvoirs et contre-pouvoirs	23
5.2. Antiterrorisme et surveillance	23
5.3. Lutte contre la corruption	23
5.4. Lutte contre le blanchiment des capitaux	25
5.5. Indépendance et efficacité de la justice/du système de justice pénale	25
5.6. Cour constitutionnelle	27
6. Conclusions et de recommandations	27
Annexe	29

Exposé des motifs par M. Cezar Florin Preda, rapporteur

1. Introduction

1. La Hongrie est un pays enclavé du centre de l'Europe, frontalier de l'Autriche, de la Croatie, de la Roumanie, de la Serbie, de la Slovaquie, de la Slovénie et de l'Ukraine. Elle bénéficie d'une position stratégique au croisement des principales routes terrestres entre l'Europe et la péninsule des Balkans, ainsi qu'entre l'Ukraine et le bassin méditerranéen.

2. La Hongrie a joué un rôle majeur dans l'accélération de l'effondrement du communisme dans les pays d'Europe de l'Est en ouvrant sa frontière avec l'Autriche en 1989, ce qui a permis à des dizaines de milliers d'Allemands de l'Est et d'autres citoyens des pays du Pacte de Varsovie de fuir vers l'Ouest². Les premières élections multipartites se sont tenues en 1990.

3. Le 6 novembre 1990, la Hongrie est devenue le 24^e État membre du Conseil de l'Europe et s'est engagée à respecter les obligations qui incombent à tout État membre au titre de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) concernant la démocratie pluraliste, la prééminence du droit et les droits de l'homme. Au 17 août 2017, elle avait ratifié 87 traités du Conseil de l'Europe et signé 19 autres traités sans les ratifier. Elle a été le premier pays anciennement communiste à ratifier en 1992 la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»).

4. Ces dernières années, l'évolution de la situation en Hongrie a suscité des inquiétudes et poussé l'Assemblée à intensifier ses discussions concernant le respect par le pays des normes du Conseil de l'Europe et des obligations découlant de son appartenance à l'Organisation. Entre janvier 2011 et juin 2015, l'Assemblée a discuté de l'éventualité de contrôler de plus près les engagements de la Hongrie en raison de son appartenance au Conseil de l'Europe. En 2013, l'Assemblée a décidé de ne pas ouvrir de procédure de suivi dans le cas de la Hongrie et en 2015, elle a décidé de mettre un terme à «l'examen spécial» de ces questions³. Dans sa [Résolution 2162 \(2017\)](#) sur les évolutions inquiétantes en Hongrie: une nouvelle loi pour les ONG restreignant les libertés de la société civile et la possible fermeture de l'Université d'Europe centrale, l'Assemblée est convenue que les évolutions récentes en Hongrie méritaient une attention particulière ainsi que la mobilisation de l'expertise du Conseil de l'Europe afin d'aider les autorités hongroises à faire respecter les normes internationales et du Conseil de l'Europe correspondantes dans le domaine de la liberté d'association et d'expression, et a décidé de continuer de suivre de près l'évolution de la situation en Hongrie.

5. Le présent rapport périodique a été élaboré en application de la [Résolution 2018 \(2014\)](#) sur l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (octobre 2013-septembre 2014) et de la note explicative approuvée par la commission le 17 mars 2015. Il repose notamment sur les conclusions les plus récentes des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, sur les rapports de l'Assemblée et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, sur les rapports établis par d'autres organisations internationales et de la société civile.

6. Ce rapport ne se conçoit pas comme une étude exhaustive, mais comme une analyse des évolutions intervenues en Hongrie eu égard aux normes du Conseil de l'Europe. J'ai décidé de m'attacher aux points essentiels sur la base des évolutions géopolitiques, politiques et sociales et des rapports récents réalisés par les mécanismes de suivi. Plusieurs questions spécifiques en matière de droits de l'homme sont examinées ici.

7. Je tiens à remercier la délégation hongroise auprès de l'Assemblée parlementaire et les autorités pour leur coopération et les commentaires approfondis qu'elles ont fournis. Les évolutions qui ont eu lieu depuis l'examen préliminaire ont été examinées au sein de la commission de suivi en septembre 2017 et ont été prises en compte dans le présent rapport.

2. Contexte

2.1. Contexte politique

8. La Hongrie est une démocratie parlementaire pluraliste. Le parlement monocaméral (Assemblée nationale ou «Országgyűlés») compte 199 députés⁴ et élit le président (le chef de l'État) tous les cinq ans. Depuis 2012, le chef de l'État est János Áder, qui a été réélu en mars 2017. Après chaque élection, le président propose le candidat au poste de premier ministre issu du parti majoritaire ou de la coalition au

2. BBC, [Hungary profile](#) – Overview, 7 janvier 2016.

3. Pour plus d'informations, voir le chapitre ci-dessous «Relations avec l'Assemblée parlementaire».

parlement. Le candidat doit être élu par le parlement à la majorité simple. Lors des élections législatives de 2014, la coalition de centre-droit entre le Fidesz et le KDNP (parti populaire démocrate-chrétien) a conservé sa majorité des deux tiers à l'Assemblée, obtenant 45 % des voix pour le scrutin proportionnel mais remportant 91 % des circonscriptions uninominales du pays, qui sont attribuées selon un système majoritaire à un tour⁵. En mars 2015, la coalition au pouvoir a perdu sa majorité des deux tiers à l'assemblée. Viktor Orbán, dirigeant du Fidesz, qui fut premier ministre entre 1998 et 2002, est premier ministre depuis 2010.

9. Le revenu par habitant en Hongrie est l'un des plus faibles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cependant, l'économie s'est développée régulièrement depuis 2012⁶. Le ratio d'endettement est en baisse depuis 2011. Selon les chiffres de 2015, la dette publique représente 97 % du produit intérieur brut (PIB) tandis que la dette des ménages est de 50,7 % du revenu disponible. Cependant, l'exposition aux prêts libellés en devises a été fortement réduite grâce à l'application d'une nouvelle loi qui oblige les banques à convertir ces prêts en monnaie nationale⁷.

10. Alors que la coalition au pouvoir bénéficie toujours d'un large soutien au sein de l'opinion, plusieurs manifestations de grande échelle ont eu lieu à Budapest contre les projets du gouvernement concernant l'Université d'Europe centrale⁸ et le projet de loi sur les organisations non gouvernementales (ONG), ce qui est la preuve d'un mécontentement croissant.

11. Les possibilités de participation des représentants des minorités nationales au processus législatif ont été sensiblement améliorées: depuis les élections de 2014, les 13 minorités reconnues⁹ sont toutes représentées à l'Assemblée nationale par des porte-paroles des nationalités élus qui ont les mêmes pouvoirs que les autres députés, à l'exception du droit de vote¹⁰. En effet, aucune des listes électorales minoritaires n'a obtenu le nombre de voix nécessaire pour obtenir un siège¹¹.

2.2. Relations avec les pays voisins et l'Union européenne

12. La Hongrie est membre du groupe de Visegrád et est devenue membre à part entière de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Elle a occupé pour la première fois la présidence du Conseil de l'Union européenne entre janvier et juin 2011, et celle du groupe de Visegrád ainsi que de l'Initiative centre-européenne entre juillet 2013 et juin 2014. De juillet 2017 à juin 2018, la Hongrie assure la présidence tournante du groupe de Visegrad.

13. Même si les autorités ont publiquement exprimé leur engagement incontestable en faveur de l'Europe¹², de nombreux éléments indiquent que le Gouvernement hongrois met en œuvre une politique nationale souverainiste. Avec d'autres pays du groupe de Visegrád, la Hongrie a continué de s'opposer à certaines politiques européennes, comme le système de quotas de réfugiés¹³.

14. La Hongrie a une attitude ambivalente à l'égard de son affiliation à l'Union européenne: d'un côté, elle insiste sur son appartenance à une communauté de valeurs tandis que de l'autre, elle déclare être une «démocratie illibérale», bien que le premier ministre considère que la «démocratie illibérale» est compatible avec l'appartenance à l'Union européenne. En outre, Viktor Orbán a affirmé, dans un discours de février 2017, que contrer «le diktat de Bruxelles» faisait partie des trois principales missions de l'État en 2017¹⁴. Les lois récemment adoptées concernant les universités étrangères et les organisations de la société civile qui reçoivent des fonds de l'étranger sont symptomatiques de cette ambiguïté.

4. 106 députés sont directement élus dans des circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire et 93 députés sont directement élus dans une circonscription nationale unique au scrutin de liste à représentation proportionnelle.

5. Pour plus d'informations, voir le [Doc. 13229](#) «Demande d'ouverture du procédure de suivi pour la Hongrie», 10 juin 2013, paragraphe 16; www.bbc.com/news/world-europe-31576491.

6. OCDE, étude économique de la Hongrie: www.oecd.org/eco/surveys/hungary-2016-OECD-economic-survey-overview.pdf.

7. *Ibid.*

8. La nouvelle loi prévoit l'examen de quelque 28 universités étrangères établies dans le pays, y compris le l'université d'Europe centrale.

9. La loi constitutionnelle CLXXIX concernant les droits des nationalités a été adoptée en décembre 2011 et établit la liste des groupes suivants: Arméniens, Bulgares, Croates, Allemands, Grecs, Polonais, Roms, Roumains, Ruthènes, Serbes, Slovaques, Slovènes et Ukrainiens.

10. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, [Quatrième avis sur la Hongrie](#), adopté le 25 février 2016, ACFC/OP/IV(2016)003, 12 septembre 2016, p. 5.

11. *Ibid.*, p. 6.

12. Contribution du groupe de Visegrád au sommet de l'Union européenne du 25 mars 2017, marquant le 60^{ème} anniversaire du traité de Rome: [Visegrád Group Wants «a Better Europe»](#).

13. «EU quota plan forced through against eastern European states' wishes», Matthew Holehouse, 23 septembre 2015.

15. Le 7 décembre 2017, la Commission européenne a décidé d'intenter une action contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne au motif que la loi hongroise sur l'enseignement supérieur, modifiée le 4 avril 2017, restreint de manière disproportionnée le fonctionnement des universités de l'Union et des pays tiers et doit être mise en conformité avec le droit de l'Union européenne¹⁵. Le même jour, la Commission européenne a formé un recours contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de sa loi relative aux ONG bénéficiant de capitaux étrangers. Il s'agit de la troisième étape de la procédure d'infraction, après la [lettre de mise en demeure](#) envoyée par la Commission le 14 juillet et l'[avis motivé](#) émis le 4 octobre 2017¹⁶. La Commission a en outre décidé¹⁷ de continuer à poursuivre le dialogue avec les autorités hongroises sur d'autres préoccupations en suspens, notamment dans le domaine de l'asile¹⁸. La Commission européenne a par ailleurs estimé que la consultation nationale «Arrêtons Bruxelles» lancée en avril 2017, contenait des affirmations et des allégations «factuellement incorrectes ou prêtant fortement à confusion», mais aucune procédure n'a été ouverte dans ce domaine¹⁹.

16. Le Parlement européen a adopté le 17 mai 2017²⁰ une résolution où il estime que la situation en Hongrie justifie le déclenchement de la procédure qui pourrait mener à des sanctions contre le pays, au regard de la détérioration considérable de l'État de droit et de la démocratie. La résolution demande l'application de l'article 7(1) du Traité sur l'Union européenne.

2.3. Relations avec l'Assemblée parlementaire

17. En janvier 2011, une proposition de résolution sur les «Graves revers dans le domaine de la prééminence du droit et des droits de l'homme en Hongrie» (Doc. 12490), qui demandait d'ouvrir une procédure de suivi envers la Hongrie, a été signée par 24 membres de l'Assemblée.

18. L'Assemblée a adopté la [Résolution 1941 \(2013\)](#) sur la demande d'ouverture d'une procédure de suivi au titre de la Hongrie en juin 2013. «L'Assemblée note que le nouveau Parlement hongrois a, pour la première fois dans l'histoire de la Hongrie libre et démocratique, amendé son ancienne Constitution – héritée d'un parti unique –, pour en faire une nouvelle Loi fondamentale moderne, à l'issue d'une procédure démocratique et d'intenses débats au parlement, et avec des contributions de la société civile hongroise. (...)». Elle souligne qu'«un cadre constitutionnel devrait se fonder sur des valeurs largement acceptées dans la société.» L'Assemblée note que plusieurs dispositions préoccupent une partie de la société hongroise. Ces dispositions se fondent toutefois sur des valeurs européennes traditionnelles, sont énoncées dans les Constitutions de nombreux autres pays européens et ont été adoptées par la majorité démocratique des deux tiers du Parlement hongrois. Cette situation porte atteinte à la légitimité démocratique et à l'acceptabilité sociale du cadre constitutionnel, ce qui est source de préoccupation.» Selon l'Assemblée, «les analyses de la Constitution et de plusieurs lois cardinales (c'est-à-dire constitutionnelles) effectuées par des experts de la Commission de Venise et du Conseil de l'Europe soulèvent un certain nombre de questions quant à la compatibilité de certaines dispositions avec les normes et standards européens, y compris la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme». Elle a fait part de ses inquiétudes concernant l'érosion de l'équilibre démocratique entre les différents pouvoirs qui résulte du nouveau cadre constitutionnel en Hongrie. Cela se manifeste notamment par la réduction des pouvoirs et des compétences de la Cour constitutionnelle. D'après les autorités²¹, suite à l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les autorités ont modifié la Loi fondamentale à cet égard.

19. L'Assemblée rappelle que les révisions incessantes de la Constitution²² ne se justifiaient que par de simples intérêts politiques partisans, soulignant les tentatives de la coalition au pouvoir d'utiliser sa majorité historique des deux tiers afin de faire passer des réformes qui sont contraires aux principes démocratiques. L'Assemblée a regretté l'adoption du quatrième amendement de la Constitution, qui contient plusieurs dispositions auparavant déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle de Hongrie et/ou qui sont contraires aux principes et normes européens.

14. Andrzej Sadecki, «The anti-Soros campaign in Hungary», 5 avril 2017.

15. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_fr.htm

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. Toutes ces procédures seront décrites ci-dessous dans les chapitres correspondants.

19. http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-1116_en.htm; «FACTS MATTER European Commission responds to Hungarian National Consultation», 26 avril 2017.

20. [Résolution](#) du Parlement européen sur la situation en Hongrie, 17 mai 2017.

21. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

22. La loi fondamentale a été modifiée six fois entre 2011 et octobre 2017. Dans leurs commentaires, les autorités hongroises indiquent que les modifications de la Loi fondamentale ont été effectuées suite aux recommandations de la Commission de Venise.

20. Tout en soulignant que, pris séparément, chacun des sujets de préoccupation mentionnés était, en soi, grave du point de vue de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme, l'Assemblée a souligné que «l'accumulation de réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions essentielles tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs» était frappante. En conclusion, elle a toutefois décidé «de ne pas ouvrir de procédure de suivi à l'égard de la Hongrie» mais «de suivre de près l'évolution de la situation et de dresser le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la résolution». De plus, l'Assemblée a appelé les autorités hongroises à poursuivre leur dialogue ouvert et constructif avec la Commission de Venise, et à prendre un ensemble de mesures particulières concernant la loi sur la liberté de religion et le statut des Églises, la loi sur l'élection des députés, la loi sur la Cour constitutionnelle et la législation applicable aux médias.

21. En juin 2015, l'Assemblée a adopté la [Résolution 2064 \(2015\)](#) sur la situation en Hongrie à la suite de l'adoption de la [Résolution 1941 \(2013\)](#) de l'Assemblée, qui évalue une série de nouvelles lois en Hongrie, portant notamment sur le statut des Églises, les élections, la Cour constitutionnelle, l'appareil judiciaire et les médias, afin d'évaluer leur conformité aux normes du Conseil de l'Europe. Elle a notamment salué les progrès réalisés et la coopération en cours avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, et encouragé les autorités à continuer leur dialogue avec le Conseil de l'Europe afin de remédier à certaines questions en suspens dans le domaine de la religion, de la liberté des médias, des organisations racistes et extrémistes et le vaste champ d'application des lois constitutionnelles, ainsi que la nécessité d'obtenir la majorité qualifiée pour procéder à de futures modifications législatives.

3. Démocratie

22. En 2017, Freedom House²³ a affirmé: «Il n'y a pas de théâtre des opérations plus important pour la défense de la démocratie que l'Europe centrale.» La Hongrie n'est certes pas un cas isolé – les pays d'Europe centrale et orientale ont connu leur plus fort recul des indices de démocratie depuis la crise économique de 2008 – mais elle a désormais l'indice de démocratie le plus faible d'Europe centrale. Selon les autorités hongroises²⁴, le gouvernement de la Hongrie bénéficie d'une forte légitimité démocratique, car il été élu avec 52 % du vote populaire en 2010 et 48 % du vote populaire en 2014.

3.1. Démocratie locale

23. La ville de Budapest, qui accueille près d'un cinquième des habitants de la Hongrie, compte 23 arrondissements; il y a 19 comtés (l'échelon régional dans le système du Conseil de l'Europe) et 3 100 collectivités locales dans le pays. Un système original de représentation des minorités ethniques et linguistiques permet aux 13 minorités nationales présentes en Hongrie de créer des structures d'autonomie locale et nationale.

24. Le 29 octobre 2013, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a adopté sa Recommandation 341 (2013) sur la démocratie locale en Hongrie. Il a salué la ratification, en juin 2010, du Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ainsi que la participation très active dans la constitution d'Eurorégions dans la coopération transfrontalière. À cet égard, il a déploré que la Hongrie n'ait pas encore signé le troisième protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière (STE n° 159).

25. Le Congrès s'est inquiété des récentes réformes qui ont affaibli le cadre juridique de l'autonomie locale en Hongrie, et notamment la recentralisation des pouvoirs et des compétences, l'absence de recours juridique effectif des collectivités locales pour obtenir la protection de leurs intérêts et la forte dépendance vis-à-vis des dotations de l'État. Il a recommandé que les autorités hongroises prennent des mesures pour garantir en droit comme en fait, l'application du principe de l'autonomie et de l'indépendance financière des collectivités locales et régionales tel qu'il est énoncé dans la Charte, définissent clairement les compétences des collectivités territoriales et mettent en place une procédure de consultation effective²⁵.

23. «[Nations in Transit 2017: The False Promise of Populism](#)», Daniel Hegedüs, Freedom House, 3 avril 2017, p. 3.

24. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

25. Selon les autorités hongroises, une plus grande autorité centrale a été organisée pour des raisons économiques et budgétaires afin de résoudre la question de l'endettement des gouvernements locaux: en 2013, le gouvernement central a pris en charge financièrement la dette restante des gouvernements locaux.

3.2. Réforme constitutionnelle

26. Le processus de réforme constitutionnelle est longuement décrit dans le [Doc. 13229](#) et plusieurs observations de ce rapport restent d'actualité. Comme l'indiquent les rapports susmentionnés de l'Assemblée, l'ambitieuse réforme constitutionnelle s'est écartée de certaines normes du droit constitutionnel et de l'État de droit. Depuis ces amendements, l'ordre constitutionnel intègre les préférences politiques du parti au pouvoir grâce à «l'ingénierie constitutionnelle», érodant graduellement plusieurs protections constitutionnelles contre le pouvoir politique²⁶. Les autorités sont en désaccord avec cette analyse²⁷ et soutiennent que ces dispositions sont basées sur des valeurs européennes traditionnelles, sont inscrites dans les Constitutions de nombreux autres pays européens, et ont été adoptées par une majorité démocratique des deux tiers au Parlement hongrois. Elles soulignent qu'à la suite des élections de 2010, une coalition a obtenu une majorité de plus des deux tiers au Parlement hongrois, ce qui représente, selon les normes européennes communes, une légitimité suffisante pour amender la Constitution. Les autorités affirment que le Parlement hongrois a modifié l'ancienne Constitution – héritée du système d'un parti unique – afin d'adopter une nouvelle loi fondamentale moderne par le biais d'une procédure démocratique, après des débats intenses au parlement et avec des contributions de la société civile hongroise. La Commission de Venise a toutefois exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation concernant le processus d'élaboration de la Constitution en Hongrie²⁸. Elle s'est inquiétée du manque de transparence du processus et de l'implication insuffisante de la société civile, et a critiqué l'absence de consultation sincère, notant le défaut de consensus entre les forces politiques et au sein de la société civile pour assurer la légitimité de la Constitution²⁹.

3.3. Élections

27. La mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) a conclu³⁰ que les élections législatives de 2014 avaient été organisées de manière efficace et avaient donné un large choix aux électeurs grâce à un processus inclusif d'enregistrement des candidats, mais que le principal parti au pouvoir avait bénéficié d'un avantage injustifié du fait de la réglementation restrictive de la campagne, d'une couverture médiatique partielle et d'activités de campagne marquées par une confusion entre le parti politique et l'État.

28. Le cadre juridique de ces élections a été fortement modifié ces dernières années. D'après l'OSCE/BIDDH, certains changements étaient positifs, mais différents amendements essentiels ont nui au processus électoral, en supprimant notamment d'importants freins et contrepoids. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont reconnu l'effet positif du redécoupage des circonscriptions électorales, qui est désormais plus équilibré en termes de nombre d'électeurs par circonscription conformément aux exigences de la Cour constitutionnelle de Hongrie. Selon les autorités hongroises³¹, les nouvelles limites des circonscriptions électorales étaient nécessaires en raison de l'évolution de la situation démographique en Hongrie. Par contre, la Hongrie n'a pas donné suite aux recommandations de l'Assemblée³² et de l'OSCE/BIDDH sur la nécessité de mettre en place un organe indépendant et impartial pour la redéfinition des circonscriptions électorales sur la base de critères légaux clairs³³. L'OSCE/BIDDH³⁴ et l'Assemblée ont constaté un manque de transparence, d'indépendance et d'ouverture dans la manière dont les nouvelles circonscriptions électorales ont été découpées. Ils ont également entendu de nombreuses allégations de remaniements abusifs³⁵. L'OSCE/BIDDH a recommandé l'adoption de dispositions instaurant un réexamen périodique des découpages des circonscriptions, confié à une commission indépendante, en veillant à la flexibilité des réajustements. Mais quand les limites des circonscriptions sont définies par une loi organique, en

26. «Can you tell when an illiberal democracy is in the making? An appeal to comparative constitutional scholarship from Hungary», Renáta Uitz, in *International Journal of Constitutional Law*, vol. 13, n° 1, janvier 2015, p. 280, 281.

27. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

28. [Avis](#) sur trois questions juridiques apparues lors de la rédaction de la nouvelle constitution hongroise – adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)001, paragraphes 16-19.

29. [Avis](#) sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise à sa 95^e session plénière, Venise, 14-15 juin 2013, CDL-AD(2013)012, paragraphes 135-137.

30. www.osce.org/odihr/elections/hungary/121375.

31. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

32. Rapports sur la «Situation en Hongrie suite de l'adoption de la [Résolution 1941 \(2013\)](#) de l'Assemblée», [Doc. 13806](#), 8 juin 2015, et sur la «[Demande d'ouverture d'une procédure de suivi concernant la Hongrie](#)», [Doc. 13229](#), 10 juin 2013, chapitre 4.1.

33. [Doc. 13806](#), *ibid.*, paragraphe 27.

34. www.osce.org/odihr/elections/hungary/121375.

35. *Ibid.*, p. 7.

contradiction avec les recommandations de l'Assemblée, il est difficile, voire impossible, d'assurer de tels réexamens périodiques³⁶. L'Assemblée a préconisé un large consensus entre tous les partis politiques sur la formule des «compensations»³⁷. Un tel consensus n'a apparemment pas été trouvé lors des dernières élections³⁸.

3.4. Le populisme

29. Le Premier ministre Orbán a déclaré³⁹ qu'en Hongrie, la démocratie libérale ne peut pas garantir un gouvernement capable de servir les intérêts nationaux, de protéger la propriété publique et d'enrayer l'endettement du pays. Il a donc mentionné le terme «État illibéral» pour décrire un État qui respecte les valeurs «du christianisme, de la liberté et des droits de l'homme» et assurer un équilibre entre les droits de chacun et les droits et les intérêts de la collectivité et de la nation, et a proposé d'opter pour un «État travailleur» par opposition, de son point de vue, à l'État libéral et à l'État providence. Il estimait que cette conception d'un État non libéral n'était pas incompatible avec le maintien dans l'Union européenne, mais on pourrait s'interroger sur la compatibilité d'un tel État illibéral avec les engagements d'adhésion au Conseil de l'Europe, et la question a d'ailleurs été posée⁴⁰.

30. Le Conseil de l'Europe a étudié attentivement le problème du populisme, notamment en raison de son impact sur la politique, y compris dans le dernier rapport annuel⁴¹ du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui lui est consacré. M. Nils Muižnieks, le Commissaire aux droits de l'homme, a également mis en garde contre la résurgence du populisme sur le continent européen⁴² dans laquelle il voit une révolte contre la «politique traditionnelle» des grands partis, un «rejet massif de la mondialisation et des inégalités, de l'insécurité et du sentiment d'impuissance qu'elle a engendrés», auxquels s'ajoute une vision anti-élitiste.

3.5. Liberté des médias et liberté d'expression

31. Dans son dernier rapport sur la Hongrie, le Commissaire aux droits de l'homme a salué une série d'amendements apportés aux lois controversées sur les médias, adoptées en 2010, afin d'aligner la législation hongroise sur les normes européennes en la matière. Il a noté que les médias hongrois souffrent d'un cadre juridique inadapté et de pressions politiques. Il en résulte de l'autocensure – à cause du risque d'amendes ou de licenciement – et une absence de journalisme critique⁴³.

32. Les différentes notations relatives à la liberté des médias en Hongrie ont reculé ces dernières années. En 2017, le pays a été classé 71^e (sur 180) dans le classement mondial de la liberté de la presse⁴⁴ publié par Reporters sans frontières, un recul de 52 places en six ans. La notation sur l'indépendance des médias octroyée par Freedom House⁴⁵ a été abaissée, passant de 3,75 à 4,25 (sur une échelle de 1, note la plus élevée, à 7, la plus basse) en 2017, ce qui classe la Hongrie dans la catégorie «partiellement libre»⁴⁶. Elle avait le statut de «libre» dans le classement «Freedom of the Net 2016» (liberté sur internet)⁴⁷.

36. Doc. 13806, *op. cit.*, paragraphe 28.

37. La formule de compensation est un système de transfert des voix non utilisées d'un scrutin majoritaire vers un scrutin proportionnel, à condition que le seuil de 5 % soit atteint, ainsi que l'excédent des voix recueillies par les candidats ayant remporté un siège au scrutin majoritaire, voir www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true, p. 6 et 7.

38. Lors des élections législatives de 2014, le changement de formule de «compensation» s'est soldé par l'attribution de six sièges supplémentaires au parti Fidesz-KDNP.

39. Pour le texte intégral en anglais du discours prononcé en Roumanie le 26 juillet 2014, voir: <http://budapestbeacon.com/public-policy/full-text-of-viktor-orbans-speech-at-baile-tusnad-tusnadfurdo-of-26-july-2014/10592>.

40. L'opinion du Gouvernement hongrois est que les propos du Premier ministre ont été sortis de leur contexte et que les pays qui réussissent doivent nécessairement avoir un État fort et efficace pour protéger leurs citoyens, répondre à leurs besoins et assurer la prospérité de la société.

41. Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. «Populisme – Le système de contre-pouvoirs est-il suffisamment puissant en Europe?», Rapport publié par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en 2017.

42. «Populisme? Le recul des droits de l'homme et le rôle du Médiateur», Conférence de l'IOI Europe, 3-4 avril 2017, Barcelone, Discours introductif par Nils Muižnieks.

43. Rapport de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, après sa visite en Hongrie du 1^{er} au 4 juillet 2014, CommDH(2014)21, 16 décembre 2014.

44. <https://rsf.org/en/hungary>.

45. «Nations in Transit 2017: The False Promise of Populism», chapitre sur la Hongrie, *op. cit.*, p. 3.

46. Freedom House, Freedom of the Press 2017, Hungary Profile.

47. Freedom House, Freedom on the Net 2016, Hungary Country Profile.

33. Freedom House et Reporters sans frontières attribuent tous deux ce recul de la liberté de la presse à la forte intervention politique sur le marché hongrois des médias, où plusieurs acquisitions auraient été financées avec l'aide de banques contrôlées par l'État. Ainsi, en octobre 2016, le quotidien libéral et influent *Népszabadság* a cessé d'être publié peu après sa vente à un homme d'affaires qui serait proche du gouvernement⁴⁸.

34. En janvier 2016, la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁹ a jugé les pratiques de la Hongrie en matière de surveillance de l'internet et des télécommunications contraires au droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention). Elle a également constaté le recours de fonctionnaires à des inculpations pour diffamation à l'encontre de citoyens pour leurs commentaires sur les réseaux sociaux, ce qui peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression. C'est pourquoi je m'associe à l'appel du Commissaire aux droits de l'homme pour une dépénalisation de la diffamation en Hongrie, afin que les opinions critiques ou satiriques puissent s'exprimer.

35. Dans sa [Résolution 2141 \(2017\)](#) «Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe», l'Assemblée a notamment appelé les autorités hongroises à reconsidérer l'impôt sur la publicité, qui a créé une taxe discriminatoire sur la publicité dans les médias en Hongrie; à garantir que les contrats publicitaires impliquant des pouvoirs publics et des entreprises d'État soient conclus avec tous les médias de manière équitable et transparente; et à assurer la transparence de la propriété des médias, en particulier lorsqu'un média est effectivement détenu ou contrôlé par un entrepreneur commercial qui a obtenu des marchés publics.

36. Dans sa [Résolution 2035 \(2015\)](#) sur la protection de la sécurité des journalistes et de la liberté des médias en Europe, l'Assemblée a exhorté le Parlement hongrois à engager de nouvelles réformes de sa législation en vue d'améliorer l'indépendance des instances de régulation des médias, de l'agence de presse officielle et des radiodiffuseurs de service public, d'accroître la transparence et le pluralisme des médias privés, et de lutter contre les discours racistes à l'égard des minorités ethniques. L'Assemblée a aussi invité la Hongrie à mettre en œuvre les recommandations de l'Avis 798/2015⁵⁰ de la Commission de Venise sur la législation relative aux médias du pays.

37. L'article IX de la Constitution hongroise garantit le droit à la liberté d'expression. Son article X(5) stipule que ce droit ne peut être exercé dans le but de violer la dignité de la nation hongroise ou de toute communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse. Ce point inquiète la Commission de Venise⁵¹ parce que cette disposition pourrait aussi être utilisée pour réprimer les critiques visant des institutions et des responsables hongrois, ce qui serait incompatible avec la condition selon laquelle toute limitation doit être nécessaire dans une société démocratique. De plus, les médias publics et privés peuvent uniquement diffuser des publicités politiques à titre gracieux, ce qui pose problème du point de vue de la restriction de l'accès à l'information car les médias privés risquent de ne pas accepter la diffusion gratuite d'une telle publicité⁵². Cela paraît confirmé par le fait (mentionné par le Commissaire aux droits de l'homme dans son rapport de décembre 2014)⁵³ que lors des élections législatives de 2014, aucun média privé de Hongrie n'ait diffusé de publicité politique ce qui, combiné à la publicité massive du gouvernement, a compromis l'égalité d'accès de tous les candidats aux médias⁵⁴.

38. En mai 2017, l'Assemblée nationale hongroise a adopté une loi portant la taxe nationale sur la publicité de 5,3 % à 7,5%, ce qui soulève des inquiétudes quant aux éventuelles pressions pouvant peser sur les médias indépendants restants dans le pays⁵⁵.

39. La Hongrie a été le premier pays de l'ère postsoviétique à adopter une loi sur la liberté d'information. Cette loi a doté le pays de solides institutions de surveillance de la liberté d'information, sous la direction d'un médiateur parlementaire⁵⁶. Selon la société civile, le droit d'accès aux informations gouvernementales a été

48. Amnesty International, Rapport annuel 2016/17, [chapitre sur la Hongrie](#).

49. *Szabó et Vissy c. Hongrie*, Requête n° 37138/14, arrêt du 12 janvier 2016, [exécution](#) de l'arrêt sous surveillance renforcée.

50. Avis n° 798/2015 sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de 103^e Session plénière (Venise, 19-20 juin 2015), CDL-AD(2015)015.

51. [CDL-AD\(2013\)012](#).

52. Les autorités soulignent que cette exigence ne s'applique qu'à la période de la campagne électorale afin de promouvoir l'égalité des chances et de se conformer aux normes internationales, ainsi qu'aux exigences de la Cour constitutionnelle hongroise.

53. [https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeReference=CommDH\(2014\)21](https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?coeReference=CommDH(2014)21).

54. www.osce.org/odihr/elections/hungary/121098?download=true.

55. Lily Bayer, «Hungary passes bill targeting Soros-funded university», 4 avril 2017.

fortement restreint suite à un amendement apporté en 2013 à la loi sur la liberté d'information, qui confère aux institutions de l'État assumant des responsabilités en matière de gestion des données un droit très étendu, voire excessif, pour rejeter les demandes d'informations publiques sans fournir de justification valable⁵⁷. Selon les autorités⁵⁸, si les demandes sont rejetées sans justification appropriée, il existe une possibilité de révision judiciaire.

40. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait violation du droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention) d'une ONG hongroise à laquelle les autorités avaient refusé de communiquer des informations sur la fonction d'avocat commis d'office⁵⁹. L'affaire est en instance d'exécution devant le Comité des Ministres. Les autorités ont informé le rapporteur qu'un nouveau Code de procédure pénale a été adopté à cet égard⁶⁰.

41. En 2015, de nouveaux amendements à la loi sur la liberté d'information ont encore restreint l'accès aux informations publiques. Ils permettent aux institutions de l'État de facturer une avance sur frais aux demandeurs d'informations, au titre des «frais de traitement des demandes d'information». Les ONG hongroises signalent que cela entrave leurs activités chaque fois que leur travail suppose d'accéder à des informations pertinentes⁶¹.

42. D'après les autorités⁶², il existe en Hongrie des médias d'opposition très virulents qui font constamment pression sur le gouvernement, le critiquent et analysent ses pratiques. Ces médias sont diffusés sur internet ainsi que sous forme imprimée. Ils ont accès à des sources gouvernementales pour obtenir de l'information et d'importantes possibilités de financement à des fins commerciales.

43. Il est important que la Hongrie révise ses lois et pratiques pour promouvoir la transparence et la responsabilité et faciliter l'accès à l'information.

3.6. Espace pour la société civile

44. Le Commissaire aux droits de l'homme a signalé une tendance croissante, dans plusieurs pays d'Europe, à régresser en matière de liberté d'association, ce qui touche particulièrement les organisations de défense des droits de l'homme et les défenseurs de ces droits⁶³. La Hongrie ne fait pas exception, si l'on en croit les inspections systématiques dont ont fait l'objet les ONG qui ont bénéficié du Fonds pour les ONG en 2014, ou les déclarations officielles négatives à l'encontre des ONG financées par les Open Society Foundations, et l'amendement à la loi sur l'enseignement supérieur national.

45. La note attribuée par Freedom House à la Hongrie pour sa société civile a été revue à la baisse en raison d'un «climat politique de plus en plus hostile et des allégations de surveillance et de violences physiques commanditées à l'encontre d'ONG de surveillance et d'autres représentants de la société civile»⁶⁴.

46. D'après le ministère de la Justice, plus de 81 000 ONG sont enregistrées en Hongrie⁶⁵. Comme il est indiqué dans le rapport de mon collègue, M. Yves Cruchten⁶⁶, la législation hongroise n'impose aucune restriction à l'activité législative ou politique des ONG. La définition de ce qui constitue une «activité politique» est assez précise et ne pose aucun problème d'interprétation. Les ONG sont généralement libres de s'engager dans toute forme d'activité politique. En outre, le cadre juridique et institutionnel garantit que les ONG peuvent prendre part aux processus de prise de décision dans le cadre d'un large éventail d'activités de plaidoyer, de campagnes et de lobbying⁶⁷. Quelques faits récents sont toutefois préoccupants. Depuis 2013,

56. Communication de Transparency International Hongrie, Transparency International, the global coalition against corruption et K-Monitor Watchdog for Public funds, en vue de l'Examen périodique universel des Nations Unies, 25^e Session du Groupe de travail que l'examen périodique universel, avril-mai 2016, présentée le 21 septembre 2015, p. 7.

57. *Ibid.*

58. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

59. Affaire [Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie](#), Requête n° 18030/11.

60. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

61. Communication de Transparency International Hongrie, *op. cit.*, p. 7, et rapport de l'Assemblée «Comment prévenir la restriction inappropriée des activités des ONG en Europe?», [Doc. 13940](#) (rapporteur: M.Yves Cruchten, Luxembourg, SOC), paragraphe 62.

62. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

63. Commissaire aux droits de l'homme, Article du carnet des droits de l'homme, «[La marge de liberté des organisations de défense des droits de l'homme s'amenuise](#)».

64. «Nations in Transit 2017: The False Promise of Populism», [chapitre sur la Hongrie](#), *op. cit.*, p. 3.

65. [Doc. 13940](#), *op. cit.* paragraphe 53.

66. *Ibid.*, paragraphe 54.

des représentants du gouvernement et certains médias mènent une campagne de communication à l'encontre d'ONG, et le gouvernement a dressé une liste d'ONG qui posent problème⁶⁸. En 2014, le Commissaire aux droits de l'homme⁶⁹ et des Rapporteurs spéciaux des Nations Unies⁷⁰ ont écrit aux autorités hongroises pour les alerter d'une série de problèmes que rencontrent les ONG en Hongrie, y compris la stigmatisation incessante.

47. En outre, des ONG hongroises, se sont plaintes à mon collègue, M. Cruchten, pendant sa visite d'information en Hongrie de novembre 2015, de campagnes de diffamation dans les médias, d'attaques verbales de représentants du gouvernement et d'un financement national sélectif en faveur des ONG considérées comme proches des autorités.

48. Il est à déplorer que malgré les recommandations répétées des instances internationales⁷¹ et nationales⁷² pour que cesse la stigmatisation des défenseurs des droits de l'homme, des représentants du gouvernement continuent de qualifier plusieurs ONG d'agents étrangers dans leurs déclarations dans les médias⁷³.

3.6.1. La loi sur la transparence des organisations bénéficiant de financements étrangers

49. La loi controversée sur la «Transparence des organisations bénéficiant de financements étrangers»⁷⁴ (ci-après «la loi sur les ONG»), déposée par des parlementaires du Fidesz le 7 avril 2017, a suscité une attention considérable à l'intérieur du pays et sur la scène internationale, y compris dans notre Assemblée. D'après cette loi, les associations et fondations qui bénéficient de financements étrangers supérieurs à 7,2 millions de forints (environ € 24 000) par an sont tenues de s'enregistrer auprès du tribunal régional en tant qu'«organisations bénéficiant d'un soutien de l'étranger» et de se présenter comme telles sur leur site internet ainsi que dans tous les éventuels produits de presse et autres publications. Cette loi régit aussi la procédure d'enregistrement et prévoit des sanctions pour les organisations qui ne se conforment pas à ces obligations⁷⁵.

50. Je tiens à répéter la position de l'Assemblée, qui demande aux États de ne pas imposer de lourdes exigences administratives aux ONG et d'éviter toute ingérence dans le droit à la liberté d'association; une telle ingérence est uniquement acceptable si elle est conforme aux exigences de nécessité et de proportionnalité énoncées à l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, et ne doit pas engendrer une discrimination abusive⁷⁶. De même, les sanctions doivent uniquement être envisagées en dernier recours et en cas de graves manquements d'une ONG⁷⁷. Dans un échange de lettres⁷⁸, avec M. László Kövér,

67. *Ibid.*

68. La liste a été fournie par le bureau du Premier ministre à la demande d'un journaliste. Voir l'article en hongrois sur: <http://444.hu/2014/05/30/itt-a-kormany-listaja-a-szervezetekrol-akik-miatt-nekimentek-a-norveg-alapnak/>. Les ONG figurant sur la «liste noire» sont Transparency International Hongrie, K-Monitor, la Fondation Asimov, l'Union hongroise pour les libertés civiles, le Centre de presse rom, la Fondation Krétakör, l'Association NANE pour les droits de la femme, la Fondation pour la Jeunesse démocratique, le Lobby hongrois des femmes, l'Association lesbienne Labrisz, PATENT – Opposants au Patriarcat, LIFE – Association des Jeunes libéraux, la Fondation Szivárvány Misszió (<http://budapestpride.hu/>). Voir «Promotion and protection of women's rights in Hungary – Submission to the UN Universal Periodic Review of Hungary», septembre 2015, Deuxième cycle, 25^e session du Groupe de travail du Conseil des droits de l'homme.

69. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-expresses-concern-over-ngos-in-hungary>.

70. Lettre du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et d'association et du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le 16 juillet 2014, aux autorités hongroises, p. 2.

71. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme au ministre chargé de la chancellerie du Premier ministre, M. János Lázár, 9 juillet 2014.

72. «Brève analyse du projet de loi hongrois sur les ONG financées par l'étranger», Comité Helsinki de Hongrie, et Union hongroise pour les libertés civiles, 11 avril 2017, p. 1.

73. Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG sur la régulation des activités politiques des ONG: [Déclaration de la Présidente de la Conférence des OING et du Président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG](#).

74. Pour une version anglaise de ce projet de loi, voir www.helsinki.hu/wp-content/uploads/14967_NGO_bill_20170407_with_reasoning.pdf.

75. La référence à la dissolution en tant que sanction automatique a été supprimée dans le texte adopté et une référence à la proportionnalité des sanctions a été ajoutée tel que recommandé par la Commission de Venise.

76. «Observations du premier vice-président Frans Timmermans à l'issue du débat en collège sur les problèmes juridiques concernant la Hongrie»: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-966_en.htm.

77. Commissaire aux droits de l'homme, Article du carnet des droits de l'homme, «La marge de liberté des organisations de défense des droits de l'homme s'amenuise».

78. Lettre du Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, à M. László Kövér, président de l'Assemblée nationale hongroise, au sujet du projet de loi sur les ONG bénéficiant de financements étrangers, 26 avril 2017, CommDH(2017)14, et réponse à cette lettre donnée par le président de l'Assemblée nationale hongroise, 5 mai 2017.

Président de l'Assemblée nationale hongroise, au sujet du projet de loi sur les ONG financées par des fonds étrangers, le Commissaire aux droits de l'homme a exhorté les membres de l'Assemblée nationale à rejeter le projet de loi proposé.

51. Les 16 et 17 juin 2017, la Commission de Venise a adopté un avis concernant le projet de loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger⁷⁹, dans lequel elle soutient que la loi, promulguée le 13 juin 2017, n'intègre qu'en partie les principales recommandations formulées dans son avis préliminaire⁸⁰. La Commission de Venise se félicite de la suppression, dans la loi, de la disposition relative à la sanction automatique consistant en la «dissolution» en cas de non-respect, par une association, des obligations imposées par la loi, notamment la non-déclaration de financements étrangers au-delà d'un certain seuil annuel. Elle reconnaît que le but d'assurer la transparence de la part des organisations de la société civile afin de prévenir une quelconque influence politique étrangère inappropriée, le blanchiment de fonds et le financement du terrorisme est, en principe, légitime. Cependant, la Commission de Venise souligne que ce but légitime ne peut être utilisé pour stigmatiser les ONG ou pour restreindre leurs capacités d'accomplir leurs activités. Cela constituerait un dépassement des limites du but légitime de transparence. Les vastes exceptions à l'application de la loi, notamment celle récemment ajoutée concernant les organisations des minorités nationales, considérées ensemble avec la rhétorique négative qui continue à conditionner la matière, soulèvent un soupçon sur le but réel de cette loi. L'obligation de mentionner les financements étrangers dans tous les produits de presse d'une ONG, qui, d'après l'avis, est nettement disproportionnée et pas nécessaire dans une société démocratique, a été maintenue. La Commission de Venise regrette également qu'aucune consultation publique n'ait été organisée avant l'adoption définitive de la loi⁸¹. C'est pourquoi elle considère que les amendements adoptés par le parlement ne suffisent pas à soulager les inquiétudes selon lesquelles la loi donnerait lieu à une ingérence disproportionnée et pas nécessaire dans la liberté d'association et d'expression et dans le droit à la vie privée et serait contraire à l'interdiction de discrimination.

52. Le 13 juillet 2017, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre la Hongrie au sujet de sa loi relative aux ONG bénéficiant de capitaux étrangers, au motif qu'elle a manqué à ses obligations relatives à la libre circulation des capitaux⁸², au droit à la liberté d'association et au droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel. Après la [lettre de mise en demeure](#) envoyée par la Commission le 14 juillet 2017 et l'[avis motivé](#) émis le 4 octobre 2017, la Commission européenne a formé un recours contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de sa loi relative aux ONG bénéficiant de capitaux étrangers le 7 décembre 2017^{83 84}.

53. Au cours de la même période, le Parlement hongrois a adopté un amendement à la loi sur l'enseignement supérieur national imposant des exigences supplémentaires aux établissements d'enseignement supérieur implantés en Hongrie. Les exigences s'appliquent à tous les établissements d'enseignement supérieur étrangers, y compris ceux qui sont établis dans un pays⁸⁵ de l'Espace économique européen (EEE). En vertu de la nouvelle réglementation, une université étrangère ne peut s'implanter en Hongrie que⁸⁶: s'il existe un accord international entre le gouvernement hongrois et le gouvernement du pays où l'université a son siège⁸⁷; si elle est reconnue par l'État du siège comme un établissement d'enseignement supérieur et possède un campus dans l'État d'origine, à condition que son nom ne soit pas trompeur ou confus et soit différent du nom des autres établissements d'enseignement supérieur. En outre, la loi modifie les conditions permettant aux universités étrangères d'offrir des programmes d'enseignement et des diplômes correspondants (reconnus par l'État étranger) par l'intermédiaire d'une université hongroise⁸⁸. Selon les autorités⁸⁹, l'objectif de l'amendement était de corriger les insuffisances constatées lors de l'examen des

79. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)015-e).

80. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2017\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2017)002-e).

81. Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, les autorités soulignent que les règles applicables au processus législatif en Hongrie n'exigent pas de consultations publiques obligatoires lorsque le projet est soumis par des parlementaires.

82. Compte tenu des dispositions de la loi hongroise sur les ONG, qui entraînent une discrimination indirecte à l'égard des dons aux organisations de la société civile provenant de l'étranger et restreignent ceux-ci de manière disproportionnée

83. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_fr.htm

84. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3663_en.htm.

85. Chaque membre du personnel universitaire venant de l'extérieur de l'EEE devra exiger un permis de travail.

86. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)022-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)022-f).

87. Les établissements d'enseignement supérieur basés dans un autre pays de l'EEE sont exemptés de cette obligation.

88. Dans le cadre légal modifié, cette pratique ne sera plus possible pour les universités étrangères établies dans des pays de l'OCDE n'appartenant pas à l'EEE.

89. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

établissements d'enseignement supérieur et d'appliquer le même ensemble de normes à ces institutions. Au total, 24 universités étrangères opèrent en Hongrie. Dans son avis sur la loi, la Commission de Venise a indiqué que, «officiellement, la Loi s'applique à l'ensemble de ces 24 universités; concrètement cela signifie que seules 6 universités, ayant leur siège dans un pays n'appartenant pas à l'EEE, sont concernées par les modifications. (...) Le libellé de la Loi est neutre et ne fait référence à aucun établissement d'enseignement supérieur en particulier. (...) Il est indéniable que l'Université d'Europe centrale (CEU) est directement concernée par les nouvelles dispositions^{90 91}». La loi vise donc principalement la CEU, qui a été fondée par George Soros et qui est un symbole du libéralisme («société ouverte»). Cette initiative législative s'est heurtée à une forte résistance⁹² en Hongrie et en dehors⁹³.

54. Le 27 avril 2017, l'Assemblée a organisé un débat d'urgence sur le thème «Évolutions inquiétantes en Hongrie: projet de loi sur les ONG restreignant la société civile et possible fermeture de l'Université d'Europe centrale», et a adopté sa [Résolution 2162 \(2017\)](#). Dans cette résolution, elle exprime ses préoccupations à l'égard du projet de loi sur les ONG qui bénéficient de financements étrangers. Il est certes incontestable que les sources de financement des ONG doivent rester transparentes, mais l'Assemblée refuse les allégations selon lesquelles les organisations de la société civile servent des groupes d'intérêts étrangers plutôt que l'intérêt public, et risquent de menacer la sécurité nationale et la souveraineté d'un pays simplement parce qu'elles obtiennent des financements de l'étranger d'un montant supérieur à un certain plafond annuel. L'Assemblée a noté que le projet de loi hongrois n'incluait pas le terme controversé «agent étranger» ou la référence spécifique et donc discriminatoire aux ONG qui défendent les droits de l'homme, et qu'il prévoyait un contrôle judiciaire plutôt qu'administratif. L'Assemblée s'est inquiétée d'un certain nombre de problèmes soulevés par le projet de loi hongrois des points de vue de la liberté d'association et d'expression, ainsi que du droit à la vie privée et, en particulier: l'absence de consultation du public avant sa présentation au Parlement; l'obligation pour les ONG bénéficiant de financements étrangers de l'indiquer sur tous leurs documents publiés ou diffusés; l'obligation pour les ONG de fournir des informations personnelles détaillées sur les donateurs étrangers, y compris quand il s'agit de personnes privées; la gravité des sanctions prévues par le projet de loi, qui peuvent aller jusqu'à la dissolution d'une association pour non-respect des obligations administratives; le champ d'application du projet de loi, qui s'applique à certaines associations mais pas à d'autres, comme les organisations sportives ou religieuses. L'Assemblée déplore également le discours généralement accusatoire et stigmatisant de personnalités hongroises qui ont entouré l'élaboration et la discussion du projet de loi, ce qui permet de s'interroger sur les motivations réelles du texte proposé.

55. L'Assemblée s'est aussi inquiétée de l'adoption, par le Parlement hongrois, des amendements à la loi sur l'enseignement supérieur national; l'université d'Europe centrale fondée en 1991 et implantée à Budapest estime qu'elle pourrait la contraindre à cesser ses activités. Elle a appelé le gouvernement à suspendre l'application de la Loi sur l'enseignement supérieur national ainsi modifiée en attendant l'avis de la Commission de Venise, et à entamer un dialogue sur la question avec la société civile, ainsi qu'avec le Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales.

56. Le 26 avril 2017, la Commission européenne a décidé d'engager une procédure visant la Loi modifiant la Loi sur l'enseignement supérieur de la Hongrie, concluant que cette loi est incompatible avec les libertés fondamentales du marché intérieur et notamment la liberté de prestation de services et la liberté d'établissement, mais aussi le droit à la liberté académique, le droit à l'éducation et la liberté d'entreprendre, tels qu'ils sont garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans sa Résolution du 17 mai 2017, le Parlement européen a demandé le déclenchement de l'article 7(1), et a instamment prié le gouvernement hongrois d'abroger les lois durcissant les règles à l'encontre des organisations non gouvernementales, et de parvenir à un accord avec les autorités américaines afin de permettre à l'Université d'Europe centrale de continuer à fonctionner à Budapest en qualité d'établissement libre. Le 13 juillet 2017, la Commission européenne a lancé la deuxième étape de la procédure d'infraction, en envoyant à la Hongrie un avis motivé au motif que la loi telle que modifiée n'est pas compatible avec les règles de l'Union européenne.

90. L'établissement, qui est établi en dehors de l'EEE, a son siège légal dans un État fédéral membre de l'OCDE (les États-Unis); il n'a pas de campus dans son pays d'origine; il emploie du personnel universitaire non européen; et son partenaire hongrois porte le nom de la traduction hongroise de «université d'Europe centrale» (Közép-európai Egyetem, KEE).

91. Renáta Úitz, «The Return of the Sovereign: A Look at the Rule of Law in Hungary – and in Europe», 5 avril 2017.

92. Le 9 avril 2017, environ 70 000 personnes se sont réunies pour soutenir l'UEC – dont pas moins de 17 lauréats du Prix Nobel et 900 professeurs d'Université; «Hongrie: manifestation importante de soutien à l'université Soros à Budapest», *Le Monde*, 9 avril 2017.

93. Observations du premier vice-président Frans Timmermans à l'issue du débat en collège sur les problèmes juridiques concernant la Hongrie; «Hungary's Proposed Legislation Impacting Central European University (CEU)», Département d'État des États-Unis, 31 mars, 2017; «Hungarian Parliament urged by UN expert to reconsider new law targeting Central European University», 11 avril 2017.

Les autorités y ont répondu dans le délai d'un mois imparti. Le 4 octobre 2017, la Commission européenne a envoyé un avis motivé complémentaire à la Hongrie sur la loi hongroise relative à l'enseignement supérieur, qui appelle des clarifications supplémentaires. Le 7 décembre 2017, la Commission européenne a décidé d'intenter une action contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne au motif que la loi hongroise sur l'enseignement supérieur, modifiée le 4 avril 2017, restreint de manière disproportionnée le fonctionnement des universités de l'Union et des pays tiers et doit être mise en conformité avec le droit de l'Union⁹⁴.

57. En février 2017, Viktor Orbán aurait déclaré que la lutte contre «l'empire Soros»⁹⁵ constituait une des trois missions principales de l'État en 2017⁹⁶. Cet objectif a notamment été matérialisé par de nouveaux amendements à la loi sur l'enseignement supérieur national et au projet de loi sur la transparence des organisations bénéficiant de financements étrangers.

58. Le 10 avril 2017 – et malgré la pression internationale (l'Union européenne⁹⁷, le Département d'État des États-Unis⁹⁸, les Nations Unies⁹⁹) et celles d'organisations nationales qui ont signé une pétition en faveur de cette université – le Président hongrois, János Áder, a signé¹⁰⁰ l'amendement à la Loi sur l'enseignement supérieur qui pourrait obliger l'université d'Europe centrale à fermer ses portes ou à quitter la Hongrie. Les autorités rappellent¹⁰¹ que le délai a été prolongé jusqu'au 1^{er} janvier 2019 pour permettre aux institutions concernées de remplir les conditions requises par la loi.

59. Dans un avis adopté en octobre 2017¹⁰², la Commission de Venise note qu'en général, les dispositions de la loi hongroise sur l'enseignement supérieur sont conformes à la pratique européenne ordinaire, mais critique le fait que beaucoup d'exigences de cette loi sont trop contraignantes, voire injustifiées si elles s'appliquent à des universités déjà existantes. La Commission de Venise reconnaît que les États ont le droit de réglementer les universités étrangères présentes sur leur territoire, surtout en l'absence de normes ou de modèles européens unifiés dans ce domaine, et qu'il appartient aux autorités hongroises d'évaluer le moment et les modalités de mise à jour d'un tel cadre pour l'adapter à l'évolution de la situation. Cependant, alors que le nouveau cadre réglementaire mis en place par la loi peut légitimement être appliqué aux universités étrangères qui ne fonctionnent pas encore en Hongrie, il n'en va pas de même pour celles qui existent déjà. La Commission de Venise considère que la loi a été adoptée de façon expéditive, ce qui n'a pas permis de mener une procédure législative transparente et inclusive qui aurait offert comme il convient la possibilité de consulter toutes les parties intéressées, alors que cela aurait été bénéfique pour la légitimité démocratique du texte.

60. Le 17 octobre 2017, le Parlement hongrois a prolongé le délai octroyé aux universités étrangères opérant dans le pays pour satisfaire aux critères de la loi jusqu'au 1^{er} janvier 2019. Des négociations sont en cours entre le gouvernement hongrois et les établissements d'enseignement supérieur étrangers. Tout en se félicitant de la prorogation de la date limite, le rapporteur demande la mise en œuvre rapide des recommandations de la Commission de Venise.

4. Droits de l'homme et libertés fondamentales

4.1. Centres de détention, prévention de la torture et des autres mauvais traitements

61. D'après les dernières Statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe (SPACE), portant sur les populations carcérales en 2015 et publiées en mars 2017¹⁰³, la Hongrie est un des pays dont les établissements pénitentiaires étaient les plus surpeuplés en 2015. Selon le gouvernement¹⁰⁴, plusieurs

94. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_fr.htm.

95. Les mêmes propos ont de nouveau été utilisés en novembre 2017 dans ses discours – voir par exemple <https://www.youtube.com/watch?v=GdukS5Ac2wM>.

96. Les deux autres missions principales étaient la lutte contre l'immigration et celle contre les «diktats de Bruxelles», voir Andrzej Sadecki, «The anti-Soros campaign in Hungary», 5 avril 2017.

97. Communication du premier vice-président Frans Timmermans à l'issue du débat en collège sur les problèmes juridiques concernant la Hongrie.

98. «Hungary's Proposed Legislation Impacting Central European University (CEU)», Département d'État américain, 31 mars 2017.

99. «Hungarian Parliament urged by UN expert to reconsider new law targeting Central European University», 11 avril 2017.

100. «Hungarian president signs university law, ignoring protests», EU Observer.

101. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

102. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)022-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)022-f).

mesures ont été prises pour s'attaquer au problème de la surpopulation carcérale, telles que le renforcement des capacités des établissements pénitentiaires, l'élargissement du champ d'application de la réinsertion et l'introduction d'une politique de recours préventif et compensatoire.

62. La surpopulation a également été confirmée par l'arrêt pilote rendu le 10 mars 2015 (*Varga et Autres c. Hongrie*¹⁰⁵), ainsi que dans le groupe d'affaires *Istvan Gabor Kovacs c. Hongrie*¹⁰⁶. Elles concernent toutes des traitements inhumains et/ou dégradants liés aux mauvaises conditions de détention des requérants (avant et après leur condamnation) dues au surpeuplement (violations de l'article 3), et à l'absence de recours préventifs et compensatoires en la matière (violations de l'article 13 lu conjointement avec l'article 3). Ce groupe d'affaires fait l'objet d'une surveillance soutenue du Comité des Ministres¹⁰⁷, qui a salué les efforts déjà consentis par les autorités pour remédier aux causes. Le Comité des Ministres a appelé à l'intensification du recours aux mesures alternatives non privatives de liberté et à une diminution du recours à la détention provisoire¹⁰⁸. Le 23 novembre 2017, dans l'affaire *Domján c. Hongrie*¹⁰⁹, la Cour européenne des droits de l'homme a pris note d'une nouvelle loi («Loi de 2016») entrée en vigueur en Hongrie le 1^{er} janvier 2017 à la suite de l'arrêt pilote de la Cour dans l'affaire *Varga et Autres c. Hongrie*, dans lequel la Cour demandait à la Hongrie de résoudre un problème généralisé dû à un dysfonctionnement du système pénitentiaire hongrois. La Cour s'est félicitée que la loi de 2016 prévoit une combinaison de mesures de nature corrective, préventive et compensatoire qui garantissent en principe une réparation effective des violations de la Convention résultant du surpeuplement des prisons et d'autres conditions de détention inadéquates en Hongrie. Dans son dernier rapport, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a appelé les autorités à réduire le nombre de personnes incarcérées et exprimé son inquiétude quant à l'absence d'actions efficaces pour lutter contre le surpeuplement¹¹⁰.

63. Dans l'affaire *László Magyar c. Hongrie*¹¹¹ la Cour de Strasbourg a estimé que la condamnation du requérant à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle violait l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) ainsi que, du fait de la durée excessive de procédure pénale, l'article 6 (droit à un procès équitable). S'agissant de la violation de l'article 3, la Cour a constaté un problème structurel. La Cour a donc demandé de réformer le système de réexamen des condamnations à perpétuité. Le 18 novembre 2014, le Parlement hongrois a voté une loi instaurant une libération conditionnelle obligatoire des condamnés à perpétuité ayant purgé 40 ans de leur peine¹¹². La Cour a déjà eu l'occasion d'évaluer la conformité des dispositions amendées à l'article 3 de la Convention dans l'affaire *T.P. et A.T. c. Hongrie*¹¹³. La Cour a estimé que les peines restaient inhumaines et dégradantes parce que les condamnés à perpétuité n'avaient aucune perspective de libération; le système ne pouvait donc pas être considéré comme offrant un espoir de libération ou une possibilité de réexamen, et restait donc contraire à l'article 3.

64. Signalons toutefois une initiative de la Hongrie qui mérite d'être saluée, la ratification du Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture, et la mise en place d'un Mécanisme national de prévention qui dépend du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux et a débuté ses travaux en 2015. Cette institution a toutefois indiqué que ses activités sont entravées par un financement inadéquat¹¹⁴.

103. Elle avait une population carcérale élevée, de 180,8 détenus par 100 000 habitants, bien supérieure à la moyenne du Conseil de l'Europe (134,7), avec une augmentation de 11,4 % sur la période 2005-2015, même si une diminution de 2,3 % est signalée de 2014 à 2015. La densité des prisons de Hongrie est de 129,4 détenus par 100 places (supérieure à la moyenne du Conseil de l'Europe, 90,2). La durée moyenne d'emprisonnement était de 7,1 mois en 2014, pour une moyenne du Conseil de l'Europe de 11,1. Voir: http://wp.unil.ch/space/files/2017/04/SPACE_I_2015_FinalReport_161215_REV170425.pdf.

104. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

105. *Varga et Autres c. Hongrie*, Requêtes n^{os} 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 et 64586/13, arrêt du 10 mars 2015.

106. <http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=004-10809>.

107. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070974d>.

108. Le Comité Helsinki de Hongrie déclare qu'en 2013, la durée de la détention provisoire est devenue illimitée dans certains cas, ce qui est vivement préoccupant du point de vue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Voir: https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/hungary/session_25_-_may_2016/hhc_upr25_hun_e_main.pdf.

109. Requête n^o 5433/17, décision du 23 novembre 2017.

110. Contribution du Conseil de l'Europe pour la 25^e Session du groupe de travail de l'EPU sur la Hongrie, 21 septembre 2015.

111. *László Magyar c. Hongrie*, Requête n^o 73593/10, arrêt du 20 mai 2014.

112. <http://hudoc.exec.coe.int/eng/?i=004-10897>.

113. *T.P. et A.T. c. Hongrie*, Requêtes n^{os} 37871/14 et 73986/14, arrêt du 6 mars 2017.

114. Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Hongrie, 2^e cycle, avril/mai 2016.

4.2. Lutte contre l'intolérance, le racisme, la discrimination et le discours de haine

65. Le 4 novembre 2000, la Hongrie a signé le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 177), mais elle ne l'a pas encore ratifié.

66. Dans son dernier rapport national¹¹⁵, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a félicité la Hongrie pour les progrès accomplis en matière d'égalité de traitement, y compris la création d'une Autorité pour l'égalité de traitement¹¹⁶ efficace. Des progrès ont également été relevés dans l'amélioration des lois de lutte contre la discrimination. Concernant le discours de haine dans les déclarations politiques, elle a salué le fait que les parlementaires peuvent désormais être sanctionnés par une amende et/ou l'exclusion des débats s'ils tiennent des propos portant atteinte à la dignité d'une communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse.

67. De nombreuses inquiétudes subsistent malgré tout. Même si le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales («le Comité consultatif») a constaté, dans son dernier avis¹¹⁷, un climat généralement respectueux entre la majorité de la population et la plupart des groupes minoritaires, il a aussi estimé que les attitudes xénophobes et intolérantes persistent dans la société hongroise, notamment à l'encontre des Roms. Les Roms font l'objet de discriminations et d'inégalités structurelles dans tous les domaines de la vie, et notamment le logement, l'emploi, l'éducation, l'accès à la santé et la participation à la vie sociale et politique. Dans sa résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Hongrie de juillet 2017, le Comité des Ministres formule des recommandations pour action immédiate à cet égard¹¹⁸. Dans leurs commentaires¹¹⁹, les autorités affirment que la stratégie nationale d'inclusion sociale pourrait entraîner une amélioration significative des conditions de vie des populations roms. Elles font notamment référence aux programmes consacrés à l'éducation, à la formation, à l'emploi et au logement financés par l'État et l'Union européenne et visant à aider les Roms et d'autres groupes vulnérables.

68. Dans l'affaire pilote *Horváth et Kiss c. Hongrie* de 2013¹²⁰, qui fait l'objet d'une surveillance soutenue du Comité des Ministres, la Cour européenne des droits de l'homme a relevé que la législation hongroise pertinente, telle qu'elle est appliquée dans la pratique, n'offre pas de garanties adéquates et provoque une surreprésentation et une ségrégation dans les écoles spéciales des enfants roms, auxquels on diagnostique systématiquement un handicap mental, ce qui est constitutif d'une discrimination au motif de l'origine rom des requérants (violation du droit à l'éducation, article 2 du Protocole n° 1, lu conjointement avec l'article 14 – interdiction de la discrimination).

69. Le Comité consultatif¹²¹ et le Commissaire aux droits de l'homme¹²² constatent que le problème des Roms dans l'éducation aboutit également à la mise en place d'un système d'écoles réservées aux Roms qui résulte de la ségrégation dans le logement, ainsi qu'à des écoles (et pas seulement des classes) spéciales, et que ces dernières années, malgré les efforts d'intégration, des ghettos ont (r)ouvert. En 2016, la Commission européenne a engagé une procédure d'infraction¹²³ à l'encontre de la Hongrie pour la discrimination à l'égard des Roms dans l'éducation¹²⁴.

70. Les Roms se heurtent également à de graves obstacles dans l'accès au logement, et ceux qui souffrent d'une pauvreté extrême vivent dans la rue. Environ 130 000 Roms vivent dans des ghettos où les infrastructures de base sont souvent inexistantes. Les Roms sont également victimes de discrimination dans l'accès aux logements sociaux¹²⁵. A cet égard, le Comité consultatif a déclaré que les maires du parti Jobbik et les conseils municipaux où le parti Jobbik est majoritaire ont mis en place des services de sécurité municipaux qui ont durci les règles d'attribution des logements sociaux et surveillent de près toute personne

115. Rapport de l'ECRI sur la Hongrie, cinquième cycle de monitoring, adopté le 19 mars 2015, CRI(2015)19, 9 juin 2015.

116. Conformément aux principes énoncés dans les Recommandations de politique générale n°s 2 et 7 de l'ECRI.

117. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Hongrie, *op. cit.*

118. Résolution CM/ResCMN(2017)5 sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par la Hongrie, adoptée par le Comité des Ministres le 5 juillet 2017.

119. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport

120. *Horváth et Kiss c. Hongrie*, Requête n° 11146/11, arrêt du 29 janvier 2013.

121. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Hongrie, *op. cit.*, p. 2.

122. Rapport de Nils Muižnieks, CommDH(2014)21, *op. cit.*, paragraphe 107.

123. Amnesty International, Rapport annuel 2016/17, chapitre sur la Hongrie.

124. Les autorités indiquent que le législateur hongrois a répondu à ces préoccupations en modifiant la loi sur l'égalité de traitement ainsi que la loi sur l'éducation publique.

125. Rapport de Nils Muižnieks, CommDH(2014)21, *op. cit.*, paragraphes 105 et 106.

qui se voit offrir un travail dans le cadre du programme d'emploi¹²⁶. Selon les autorités¹²⁷, un office du logement social a été créé et dispose de 30 appartements à louer. En outre, le service caritatif hongrois de l'Ordre de Malte a commencé ses activités à Miskolc afin d'aider chaque famille à trouver un logement convenable et de gérer l'office susmentionné.

71. Le Commissaire aux droits de l'homme a écrit aux autorités le 26 janvier 2016¹²⁸ pour leur faire part de ses préoccupations, notamment sur les projets d'expulsion de plusieurs familles de Roms à Miskolc¹²⁹. A cet égard, l'ECRI¹³⁰ a adressé une recommandation de suivi intermédiaire recommandant vivement au gouvernement central d'intervenir quand des autorités locales tentent de contraindre des Roms à quitter des logements sociaux ou les expulsent de leurs logements, voire les soumettent à des règles directement ou indirectement discriminatoires en matière de logement. Un suivi intermédiaire de l'ECRI devrait intervenir au plus tard en juin 2017.

72. Malheureusement, les déclarations haineuses des politiciens appartenant aux partis traditionnels ne sont souvent pas, voire pas suffisamment, condamnées publiquement¹³¹, conformément à la [Recommandation n° R\(97\)20](#) du Comité des Ministres sur le discours de haine. A cet égard, le Commissaire aux droits de l'homme¹³² et l'ECRI¹³³ ont recommandé que les dirigeants de tout le spectre politique du pays prennent fermement publiquement position pour condamner les diverses formes de discours de haine.

73. Certains reportages de médias sont ouvertement racistes. Ainsi, les médias conservateurs présentent souvent les Roms comme biologiquement différents, avec une tendance innée à la délinquance¹³⁴. Les autorités ont pris des mesures contre cette tendance et, dans sa [Résolution 2141 \(2017\)](#) «Attaques contre les journalistes et la liberté des médias en Europe», l'Assemblée s'est félicitée des progrès réalisés dans la lutte contre les expressions racistes et xénophobes dans les médias, et du dialogue constructif établi entre les autorités hongroises et la Commission européenne à ce sujet.

74. Tout en saluant les progrès accomplis dans la législation et la pratique en matière de lutte contre les crimes haineux et le discours de haine en Hongrie, le Commissaire¹³⁵ a instamment prié les autorités hongroises de remédier aux lacunes et, notamment, de mieux enquêter sur les éventuelles motivations racistes de certains crimes. En outre, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹³⁶ et l'ECRI ont recommandé de modifier le Code pénal en ce sens.

4.2.1. Organisations extrémistes

75. L'existence d'organisations extrémistes, parmi lesquelles des groupes paramilitaires, est inquiétante; ils commettent des actes d'intimidation à l'encontre des Roms et ont des liens avec un parti représenté au Parlement, le mouvement pour une meilleure Hongrie – Jobbik Magyarországért Mozgalom (le parti Jobbik)¹³⁷. Suite aux élections législatives de 2014, le parti Jobbik a obtenu 20,54 % des voix; il détient actuellement 23 et 199 sièges, soit 11,56 % du parlement¹³⁸, au sein duquel il est aujourd'hui le troisième parti. Lors des élections locales d'octobre 2014, le parti Jobbik est arrivé en deuxième position dans 18 comtés sur 19.

126. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, quatrième avis sur la Hongrie, *op. cit.*, paragraphe 79.

127. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport

128. Courriel de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à M. Zoltán Balog, ministre des Ressources humaines de la Hongrie, 26 janvier 2016.

129. Amnesty International, Rapport annuel 2016/17, chapitre sur la Hongrie.

130. Rapport de l'ECRI sur la Hongrie, cinquième cycle de monitoring, adopté le 19 mars 2015, CRI(2015)19, 9 juin 2015, paragraphe 92 et p. 35.

131. Rapport de Nils Muižnieks, CommDH(2014)21, *op. cit.*, paragraphe 88.

132. *Ibid.*, paragraphe 91.

133. Rapport de l'ECRI sur la Hongrie, cinquième cycle de monitoring, *op. cit.*, p. 10.

134. *Ibid.*, paragraphe 33.

135. Rapport de Nils Muižnieks, CommDH(2014)21, *op. cit.*

136. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales; Quatrième avis sur la Hongrie, *op. cit.*

137. Le Jobbik s'est constitué en parti politique en 2013 et a participé aux élections en 2016. Pour des informations détaillées, cf. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2013a), «Racisme, discrimination, intolérance et extrémisme: tirer les enseignements des événements survenus en Grèce et en Hongrie», p. 39-42.

138. Pour des informations complémentaires, voir Rapport de l'ECRI sur la Hongrie, cinquième cycle de monitoring, *op. cit.*, paragraphe 26; et «Parliamentary groups of parties and independent members of Parliament (headcount in the constituent sitting and in the end of cycle)».

76. La Garde Hongroise est une association créée en 2007 par 10 membres du parti Jobbik, dont son chef, M. Vona. Cette Garde est un groupe paramilitaire connu pour défilé en formation militaire dans les villages à forte population rom, avec des uniformes et des drapeaux rappelant l'ancien mouvement nazi de Hongrie (Croix fléchée), responsable de l'extermination massive de Roms dans le pays. Cette Garde a été dissoute par décision judiciaire en 2009¹³⁹. Dans l'affaire *Vona c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé à l'unanimité que cette décision ne violait pas le droit à la liberté d'association (article 11 de la Convention)¹⁴⁰. Plusieurs autres groupes extrémistes restent actifs en Hongrie¹⁴¹. Après la dissolution de la Garde hongroise, la nouvelle Garde hongroise, une copie conforme du groupe précédent, a presque immédiatement vu le jour¹⁴². Malheureusement, le parquet ne peut pas demander la dissolution d'associations non enregistrées comme des personnes morales, ce qui limite ses moyens d'action contre les groupes organisés de manière informelle pour mener des activités extrémistes et racistes¹⁴³.

77. Par ailleurs, des rapports inquiétants font état d'intimidations à l'encontre de défenseurs des droits de l'homme par des groupes d'extrême-droite sur Internet comme dans le monde réel. Je m'associe à l'appel lancé par l'ECRI¹⁴⁴ pour que la Hongrie ratifie le Protocole additionnel à la Convention sur la Cybercriminalité relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n° 189), qui pourrait faciliter la lutte contre le discours de haine en ligne. Je salue en outre l'Autorité des médias pour la création d'une ligne d'appel d'urgence pour signaler le discours de haine sur internet, même si je suis conscient des difficultés auxquelles se heurte une telle entreprise, et notamment du temps nécessaire pour obtenir une décision du tribunal ordonnant de faire supprimer les contenus litigieux, ce qui rend souvent une telle initiative inefficace¹⁴⁵.

78. Fait positif, le nouveau Code pénal entré en vigueur en 2013 permet à la police de mieux empêcher les groupes paramilitaires de commettre des violences racistes ou de patrouiller dans les secteurs habités par des Roms. Les autorités ont malgré tout encore du mal à gérer certains mouvements extrémistes comme la Nouvelle Garde hongroise.

4.2.2. Migrants, demandeurs d'asile et réfugiés

79. En raison de sa position géographique, la Hongrie a connu une flambée des demandes d'asile de la part de réfugiés fuyant la guerre et la persécution¹⁴⁶. Le pic de cette arrivée en masse de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants s'est produit en 2015: quelque 400 000 personnes sont entrées en Hongrie, ce qui a posé au pays des difficultés d'une ampleur sans précédent.

80. Selon le Bureau hongrois de l'immigration et de la nationalité (BIN), sur les 176 637 personnes ayant déposé une demande d'asile au 24 novembre 2015, 37 % étaient des Syriens et 26 % des Afghans.

81. En réponse à la «crise de la migration de masse», le Parlement hongrois a approuvé, en juillet 2015, une procédure accélérée et une liste de pays d'origine sûrs et de pays tiers sûrs¹⁴⁷, en dépit des inquiétudes exprimées par la société civile et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)¹⁴⁸. La

139. Par décision de la Cour métropolitaine de Budapest de juillet 2009 pour violation de la Loi II de 1989 sur le Droit d'Association, cf. FRA (2013a), «Racisme, discrimination, intolérance et extrémisme: tirer les enseignements des événements survenus en Grèce et en Hongrie» p. 42.

140. La Cour a constaté à l'unanimité l'absence de violation du droit à la liberté d'association (article 11 de la Convention) étant donné, notamment, que l'organisation d'une série de défilés pour soi-disant contenir la criminalité gitane par des parades militaires s'apparentait à la mise en œuvre d'une politique de ségrégation raciale, cf. *Vona c. Hongrie*, Requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013, paragraphe 69, et Rapport de Nils Muižnieks, CommDH(2014)21, *op cit.*, paragraphe 87.

141. Rapport de Nils Muižnieks, CommDH(2014)21, *op cit.*, paragraphe 80; et Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième Avis sur la Hongrie, *op. cit.*, paragraphes 11 et 80.

142. FRA (2013a), «Racisme, discrimination, intolérance et extrémisme: tirer les enseignements des événements survenus en Grèce et en Hongrie» p. 40.

143. *Ibid.*, p. 42.

144. Rapport de l'ECRI sur la Hongrie, cinquième cycle de monitoring, *op. cit.*, paragraphe 35.

145. Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième avis sur la Hongrie, *op. cit.*, paragraphe 102.

146. Intervention du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en qualité de tierce partie, au titre de l'article 36.3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Requêtes n°s 44825/15 et 44944/15, *S.O. c. Autriche et A.A. c. Autriche*, CommDH(2016)3, 17 décembre 2015, paragraphes 9-10.

147. En décembre 2015, la liste des pays d'origine sûrs et des pays tiers sûrs était la suivante: États candidats à l'Union européenne (sauf la Turquie): Albanie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Monténégro, Serbie; États membres de l'EEE: Islande, Liechtenstein, Norvège; les États des États-Unis n'appliquant pas la peine de mort; Suisse; Bosnie-Herzégovine; Kosovo*; Canada; Australie; et Nouvelle-Zélande.

grande majorité des demandeurs d'asile est d'abord arrivée en Hongrie via la Serbie, qui est considérée comme un pays tiers de transit sûr, et donc un pays vers lequel les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés, ce qui est contraire à la position adoptée par le HCR¹⁴⁹ et par la Kúria (Cour suprême de Hongrie)¹⁵⁰. Par conséquent, il s'en est suivi des «refus quasi automatiques»¹⁵¹ des demandes d'asile, celles-ci ayant pour l'essentiel été décidées sur des motifs d'irrecevabilité et non sur le fond, et sans contrôle judiciaire approprié¹⁵². Les autorités hongroises¹⁵³ rappellent que la législation de l'Union européenne donne aux États membres de l'Union la possibilité de se prononcer sur la liste des pays tiers sûrs de manière ad hoc et de modifier les dispositions relatives aux éléments de preuves appliquées dans la procédure d'asile. Dans son intervention en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme, en décembre 2015, le Commissaire aux droits de l'homme¹⁵⁴ a estimé que le droit et la pratique de la Hongrie en matière d'asile n'étaient pas conformes aux engagements européens et internationaux du pays en matière de droits de l'homme.

82. En septembre 2015, les autorités hongroises ont érigé une clôture en fer barbelé aux frontières avec la Serbie et la Croatie et ont créé des zones de transit. La Hongrie affiche un taux de rejet des demandes d'asile très élevé. Pour la seule année 2016¹⁵⁵, il était de 91,54 %¹⁵⁶. Le Commissaire¹⁵⁷ a fait part de son inquiétude au sujet des demandes d'asile traitées par la procédure à la frontière et a demandé que cette procédure soit remplacée par un système pleinement conforme aux droits de l'homme, compte tenu tout particulièrement du fait que les demandes sont désormais peu nombreuses, mais qu'elles ne sont encore presque jamais examinées sur le fond. De même, le CPT¹⁵⁸ a émis des doutes quant à l'existence de garanties appropriées s'agissant de permettre à un ressortissant étranger de présenter sa demande d'asile et quant à l'existence d'une évaluation individuelle du risque de mauvais traitements en cas d'éloignement. Les autorités hongroises¹⁵⁹ précisent que chaque demande d'asile est examinée attentivement et individuellement, au cas par cas.

83. Selon Amnesty International¹⁶⁰, «[l]es autorités hongroises ont érigé en infraction le “franchissement illégal” de la clôture frontalière, et créé des ‘zones de transit’ pour les demandeurs d'asile à la frontière¹⁶¹». Amnesty International a rappelé que la criminalisation et la détention de réfugiés et de demandeurs d'asile constituent une violation de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés¹⁶². De l'avis de la Hongrie¹⁶³, les demandeurs d'asile ne sont pas détenus puisqu'ils peuvent librement quitter la Hongrie en direction de la Serbie.

84. Le 7 mars 2017, des modifications ont été apportées à la loi hongroise relative à l'asile. Le 17 mai 2017, la Commission européenne a décidé de faire avancer la procédure de recours en manquement contre la Hongrie concernant sa législation relative à l'asile, dans le prolongement de la procédure de recours en manquement qu'elle avait initiée en décembre 2015. La Commission considère que sur les cinq problèmes

*Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit à son territoire, ses institutions ou sa population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

148. «UNHCR urges Hungary not to amend asylum system in haste», HCR, 3 juillet 2015.

149. «Serbia as a country of asylum. Observations on the situation of asylum-seekers and beneficiaries of international protection in Serbia», HCR, août 2012, www.refworld.org/docid/50471f7e2.html.

150. «Avis n° 2/2012 (Xii.10) KMK. de la Cour suprême de Hongrie (Kúria) sur certaines questions relatives à l'application de concept de pays tiers sûr», 10 décembre 2012.

151. «No Countries for Refugees – New asylum rules deny protection to refugees and lead to unprecedented human rights violations in Hungary», Comité Helsinki de Hongrie, note d'information n° 18, septembre 2015.

152. Selon les autorités, en 2015, 2 917 demandes sur 177 135 ont été rejetées.

153. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport

154. Intervention en qualité de tierce partie du Commissaire aux droits de l'homme en vertu de l'article 36.3 de la Convention européenne des droits de l'homme, *op. cit.*

155. www.asylumineurope.org/reports/country/hungary/statistics.

156. Les autorités affirment que la plupart des demandeurs quittent le pays avant la fin du processus.

157. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe «La réponse de la Hongrie à l'arrivée de réfugiés ne respecte pas les droits de l'homme», 27 novembre 2015.

158. CPT, octobre 2015, rapport publié en novembre 2016, CPT/Inf(2016)27.

159. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

160. Communication d'Amnesty International pour l'Examen périodique universel des Nations Unies sur la Hongrie, 25^e Session, avril/mai 2016, publié en septembre 2015.

161. Amendements de: la loi sur l'asile LXXX / 2007; la loi C/2012 sur le Code pénal; la loi XIX/1998 sur la procédure pénale.

162. L'article 31 de la Convention des Nations Unies de 1951 sur les Réfugiés interdit de sanctionner les réfugiés pour leur entrée ou leur présence clandestines sur le territoire d'un État.

163. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

relevés en 2015, trois doivent encore être résolus, en particulier dans le domaine des procédures d'asile. En outre, la Commission a relevé de nouvelles incompatibilités dans la législation hongroise en matière d'asile telle que modifiée par les récents amendements de 2017 qui portent sur les procédures d'asile, les règles de refoulement et les conditions d'accueil¹⁶⁴. Selon la Commission européenne, la législation hongroise n'autorise pas la soumission de demandes d'asile à l'extérieur des zones de transit spéciales situées à la frontière, et restreint l'accès à ces zones; la Hongrie échoue de ce fait à fournir un accès effectif aux procédures d'asile sur son territoire. La limitation du délai d'appel constitue une violation du droit fondamental à un recours effectif. La Commission s'inquiète de ce que la Hongrie renvoie des migrants (y compris des demandeurs d'asile) qui traversent illégalement la frontière avec la Serbie, sans respecter les procédures et les conditions de la législation de l'Union européenne sur le retour et l'asile. Enfin, la Commission est convaincue que le confinement de manière systématique et indéfinie des demandeurs d'asile, y compris des mineurs de plus de 14 ans, dans des centres fermés de la zone de transit, au mépris des garanties procédurales exigées, telles que le droit à un recours, donne lieu à des rétentions systématiques, qui sont contraires à la législation de l'Union européenne sur les conditions d'accueil et à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le 7 décembre 2017, la Commission européenne a décidé de poursuivre le cours de la procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie en ce qui concerne sa législation en matière d'asile, en lui envoyant un avis motivé¹⁶⁵. De l'avis des autorités hongroises¹⁶⁶, l'accès aux zones de transit et aux procédures d'asile n'est pas limité. Elles affirment que la compétence pour fixer les délais de recours appartient aux autorités nationales et qu'aucune règle communautaire concrète n'existe à cet égard. Selon elles, les mineurs de moins de 14 ans sont emmenés dans des établissements spécialisés.

85. Il convient de noter qu'en 2015, le Commissaire¹⁶⁷ a déjà demandé aux autorités d'améliorer les conditions de rétention, d'identifier de façon systématique les besoins spéciaux des personnes vulnérables et de mettre en place un contrôle judiciaire effectif de la rétention des demandeurs d'asile, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme.

86. Le 10 avril 2017¹⁶⁸, le HCR a instamment demandé la suspension des renvois de demandeurs d'asile vers la Hongrie en vertu de «Dublin III» jusqu'à ce que les autorités hongroises alignent leurs pratiques et leurs politiques sur le droit européen et le droit international. L'Allemagne a dès lors suspendu jusqu'à nouvel ordre tout renvoi de demandeurs d'asile vers la Hongrie en vertu de Dublin III¹⁶⁹.

87. Le 17 mars 2017, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé, dans l'affaire *Ilias et Ahmed c. Hongrie*¹⁷⁰, qui concernait la rétention en zone frontalière pendant 23 jours de deux demandeurs d'asile bangladais et, par la suite, leur expulsion vers la Serbie, qu'il y avait violation de l'article 5, paragraphes 1 et 4 (droit à la liberté et à la sécurité), étant donné que le confinement dans la zone de transit équivalait à une rétention, mais sans décision formelle et raisonnée et sans contrôle judiciaire approprié. La Cour a aussi conclu à une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) au vu de l'absence d'un recours effectif qui aurait permis aux deux Bangladais de dénoncer leurs conditions de rétention. Il y avait aussi violation de l'article 3 (interdiction de traitement inhumain ou dégradant) compte tenu de l'expulsion des demandeurs vers la Serbie, dans la mesure où ils n'avaient pas bénéficié de garanties effectives propres à les protéger de l'exposition à un risque réel de traitement inhumain ou dégradant. Le 18 septembre 2017, le collège de cinq juges de la Grande Chambre a décidé de renvoyer l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.

88. Le 14 mars 2017, la Cour européenne a pris une mesure provisoire¹⁷¹ (article 39) pour stopper temporairement le transfert vers des zones de transit de huit enfants réfugiés non accompagnés et d'une Ougandaise enceinte présentant un risque élevé, et a demandé aux autorités hongroises d'indiquer si ces

164. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1280_fr.htm;

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1285_fr.htm.

165. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_fr.htm.

166. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport

167. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe «La réponse de la Hongrie à l'arrivée de réfugiés ne respecte pas les droits de l'homme», 27 novembre 2015.

168. www.unhcr.org/news/press/2017/4/58eb7e454/unhcr-urges-suspension-transfers-asylum-seekers-hungary-under-dublin.html.

169. www.lemonde.fr/europe/article/2017/04/11/l-allemande-suspend-les-renvois-de-migrants-vers-la-hongrie-jusqu-a-nouvel-ordre_5109572_3214.html#xtor=AL-32280270.

170. *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, Requête n° 47287/15, arrêt du 14 mars 2017.

171. Justin Spike, «Strasbourg court temporarily halts transfer of 8 unaccompanied refugee children to transit zones», 28 mars 2017.

zones étaient prêtes à répondre aux besoins spéciaux des demandeurs d'asile vulnérables. Les autorités hongroises¹⁷² ont déclaré que le Bureau de l'immigration et de l'asile de Hongrie n'a jamais pris l'initiative de transférer les enfants susmentionnés et la femme enceinte, qui présentait un risque élevé.

89. S'agissant des allégations d'usage de la force¹⁷³ pour refouler des réfugiés et des migrants à la frontière, Amnesty International¹⁷⁴ a demandé aux autorités de veiller à ce que toute allégation d'usage excessif de la force fasse obligatoirement l'objet d'une enquête indépendante et impartiale dans les plus courts délais. De plus, l'organisation a demandé aux autorités de s'abstenir de recourir à l'armée pour faire la police à la frontière, sauf lorsque cela est strictement nécessaire et proportionné.

90. À la suite de sa visite ad hoc en Hongrie en 2015, le CPT¹⁷⁵ a recommandé qu'un message clair soit délivré à tous les policiers et à tous les gardes armés travaillant dans des centres de rétention d'immigrants ou de demandeurs d'asile: toute forme de mauvais traitement sur des personnes privées de liberté est inacceptable et sera puni en conséquence. Le CPT a effectué une autre visite ad hoc en Hongrie du 20 au 26 octobre 2017 pour évaluer la situation des ressortissants étrangers détenus au titre de la législation sur les étrangers. Le rapport de la visite n'a pas encore été publié.

91. Le Commissaire¹⁷⁶ a souligné qu'il fallait revenir sur les récents changements apportés à la législation applicable aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile, et que toutes les forces de police devaient s'abstenir d'utiliser un discours rendant les migrants responsables des problèmes sociaux et de l'insécurité, car cela fait obstacle à l'intégration des migrants. Les déclarations du Premier ministre hongrois concernant le danger que poserait l'arrivée des migrants musulmans à la culture hongroise sont à cet égard inquiétantes¹⁷⁷.

92. Le 13 juin 2017, la Commission européenne a lancé une procédure de recours en manquement à l'encontre de la Hongrie, et contre la Pologne et la République tchèque, pour avoir refusé de relocaliser les réfugiés dans leur pays dans le cadre du plan de solidarité de l'Union européenne. Le 26 juillet 2017, la Commission européenne a adressé un avis motivé à la Hongrie pour non-respect de ses obligations légales¹⁷⁸. Le 7 décembre 2017, la Commission européenne a décidé de former des recours contre la Hongrie (ainsi que la République tchèque, et la Pologne) devant la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect des obligations juridiques en matière de relocalisation¹⁷⁹.

4.3. Droits des femmes, traite des êtres humains, droits des enfants

93. La Hongrie a signé la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») en 2014, mais elle ne l'a pas encore ratifiée. Le document «La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'Union européenne» publié en 2014 par l'Agence des droits fondamentaux¹⁸⁰ montre que dès l'âge de 15 ans, 28 % des femmes en Hongrie ont connu des violences physiques et/ou sexuelles et 42 % des femmes ont subi un harcèlement sexuel, d'une façon ou d'une autre.

94. En dépit des améliorations apportées dans le droit pénal, la disposition légale concernant la «violence relationnelle» ne couvre pas tous les types de partenariats intimes ni toutes les formes de violence (harcèlement par exemple). De plus, la définition légale du viol ne repose pas sur l'absence de consentement, et bon nombre des infractions concernant la violence domestique et sexuelle posent encore comme préalable la participation active de la victime aux procédures pénales. Il existe des lacunes dans la mise en œuvre des injonctions d'éloignement, et des ONG ont signalé qu'il n'y avait pas de collecte de données systématique et accessible sur le nombre d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans les cas de violence à l'égard des femmes ou concernant les injonctions d'éloignement prises¹⁸¹.

172. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport

173. «A Dangerous "Game", The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders», avril 2017.

174. https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/hungary/session_25_-_may_2016/ai_upr25_hun_e_main.pdf.

175. Visite ad hoc du CPT, octobre 2015, rapport publié en novembre 2016, CPT/Inf(2016)27.

176. Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «La réponse de la Hongrie à l'arrivée de réfugiés ne respecte pas les droits de l'homme», 27 novembre 2015.

177. Intervention du Commissaire aux droits de l'homme en qualité de tierce partie, au titre de l'article 36.3 de la Convention européenne des droits de l'homme. *op. cit.*, paragraphe 31.

178. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2103_fr.htm.

179. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-4767_fr.htm

180. <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/survey-data-explorer-violence-against-women-survey>.

181. «Promotion and protection of women's rights in Hungary – Submission to the UN Universal Periodic Review of Hungary», septembre 2015, Deuxième cycle, 25^e Session du Groupe de travail, Conseil des droits de l'homme, p. 5.

95. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) a été ratifiée par la Hongrie en 2013. En mai 2015, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) a publié le premier rapport d'évaluation¹⁸² sur la Hongrie. Tout en saluant les efforts accomplis par la Hongrie dans la lutte contre la traite des êtres humains, le Groupe d'experts a mis en avant plusieurs défis à relever, notamment la nécessité de renforcer la détection des victimes possibles de la traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière ainsi que parmi les victimes de l'exploitation par le travail. Le rapport note en particulier qu'il n'existe pas de cadre spécifique pour l'identification des enfants victimes et la fourniture d'assistance à ces enfants, et il pointe des cas répétés d'enfants étrangers non accompagnés portés disparus de leurs garderies. Le GRETA a donc recommandé de renforcer l'efficacité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de traite.

96. Je salue la ratification, en 2015, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, «Convention de Lanzarote»). Cela étant, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a noté l'absence de mécanismes permettant d'identifier et de suivre les enfants risquant de devenir des victimes selon le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant se rapportant à la vente d'enfants, à la prostitution des enfants et à la pornographie impliquant des enfants. Ce même Comité déplore en outre que l'interdiction de l'usage de châtiments corporels contre des enfants ne soit pas en vigueur dans les familles et les établissements scolaires. Le Comité a demandé à la Hongrie de réinstituer les tribunaux pour mineurs en les dotant de juges spécialement formés et de relever l'âge de la responsabilité pénale à 14 ans, même pour les crimes les plus graves.

4.4. Langues minoritaires

97. La Hongrie a ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148) en 1995. Le Comité d'experts de la Charte a adopté son dernier rapport d'évaluation¹⁸³ en mars 2016. Dans son rapport, le comité félicite la Hongrie pour avoir renforcé ses politiques en matière de langues minoritaires, ce qui a eu pour effet de débloquent des fonds supplémentaires en faveur de la grande diversité linguistique du pays. Il mentionne en outre la législation complexe et détaillée régissant les politiques sur les minorités nationales et l'utilisation des 14 langues minoritaires¹⁸⁴. Le 14 décembre 2016, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation CM/RecChL(2016)5¹⁸⁵ sur l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la Hongrie. Il a fait une série de recommandations concernant l'enseignement des langues minoritaires et l'utilisation de ces langues dans l'administration et les médias.

5. État de droit

98. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a traité 1 225 requêtes concernant la Hongrie, dont 1 125 qu'elle a déclarées irrecevables ou dont elle n'a pas poursuivi l'examen (requêtes rayées du rôle). Elle a rendu 41 arrêts, dont 40 concluaient à au moins une violation de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁸⁶.

99. La Hongrie est le huitième État dans la liste des États membres du Conseil de l'Europe présentant le plus grand nombre d'arrêts de la Cour non exécutés¹⁸⁷. Elle compte une série d'affaires faisant l'objet d'une surveillance soutenue, notamment concernant des conditions de détention inhumaines et/ou dégradantes dues essentiellement à un problème structurel de surpopulation¹⁸⁸, des peines perpétuelles sans possibilité de libération conditionnelle et des durées de procédure excessives, des abus dans la législation sur la surveillance secrète et le placement systématique d'enfants roms dans des écoles spéciales pour enfants atteints de handicaps mentaux¹⁸⁹.

182. Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Hongrie, Premier cycle d'évaluation, GRETA(2015)11, 29 mai 2015.

183. ECRML(2016)6.

184. Les langues suivantes bénéficient d'une protection spéciale au titre de la Charte européenne: arménien, béa, bulgare, croate, allemand, grec, polonais, romani, roumain, ruthène, serbe, slovaque, slovène et ukrainien.

185. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d8837>.

186. www.echr.coe.int/Documents/CP_Hungary_ENG.pdf.

187. www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/fjdoc142013.pdf.

188. Selon les autorités, les demandes relatives au surpeuplement constituaient une part importante des jugements non exécutés. Elles rappellent qu'entre-temps, de nouvelles mesures législatives ont effectivement réglé cette question, comme l'a reconnu la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt qu'elle a prononcé dans l'affaire *Domján c. Hongrie* du 23 novembre 2017.

189. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070974d>.

5.1. Pouvoirs et contre-pouvoirs

100. La Constitution hongroise définit un système élaboré de pouvoirs et contre-pouvoirs. Cela étant, la nomination de personnes à des postes dans des institutions de l'État sur la base de leur appartenance à un parti politique a, selon certaines sources, limité l'autonomie et l'indépendance politique de ces institutions et affaibli leur fonction de contrôle de l'exécutif. Ces inquiétudes sont renforcées par le fait que les mandats de certaines personnalités de premier rang comme le Président de la Cour suprême et l'ex-Médiateur parlementaire à la protection des données et à la liberté de l'information ont été révoqués avant leur terme, prétendument dans le cadre des réformes lancées par le gouvernement¹⁹⁰. Dans l'affaire *Baka c. Hongrie*¹⁹¹, la Cour a jugé que la cessation prématurée du mandat du Président de la Cour suprême constituait une violation de l'article 6.1 (droit d'accès à un tribunal) de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 10 (liberté d'expression).

5.2. Antiterrorisme et surveillance

101. La Cour européenne des droits de l'homme a évalué la législation hongroise sur la surveillance antiterroriste secrète mise en place en 2011 dans le contexte de l'affaire *Szabó et Vissy c. Hongrie*.

102. La Cour a conclu que la loi sur la police constituait une violation de l'article 8 (droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance), car elle permettait à l'exécutif d'intercepter toute communication pendant une longue durée sans les garanties appropriées, telles que la production d'éléments de preuve, notamment de stricte nécessité, la surveillance judiciaire appropriée et les recours effectifs, a fortiori de niveau judiciaire, contre des mesures de surveillance illégales.

103. Cette affaire fait l'objet d'une surveillance soutenue du Comité des Ministres et les autorités hongroises ont présenté un plan d'action en février 2017. Le gouvernement a reconnu que des modifications législatives étaient nécessaires, étant donné que l'arrêt de la Cour a mis en lumière toute une série de problèmes concernant le cadre juridique régissant les mesures de surveillance secrètes. Un examen des besoins et des solutions possibles est en cours. Le gouvernement a annoncé qu'il présenterait un plan d'action actualisé d'ici à la fin 2017.

104. En juin 2016, le parlement a adopté le «sixième amendement» à la Loi fondamentale, qui donne une définition large de l'état d'urgence au motif d'une «situation de menace terroriste». Amnesty International s'est inquiétée du fait que cette définition ne respecte pas les normes internationales, dans la mesure où elle permettrait au gouvernement d'instaurer des pouvoirs très étendus sans contrôle judiciaire ou parlementaire complet, et aux forces de sécurité d'utiliser des armes à feu dans une mesure beaucoup plus large que ne l'autorise le droit international¹⁹².

5.3. Lutte contre la corruption

105. Selon l'indice de perception de la corruption 2016 de Transparency International, la Hongrie se situe à 48. Cet indice indique le niveau perçu de corruption du secteur public sur une échelle allant de 0 (très haut niveau de corruption) à 100 (très haut niveau d'intégrité). Le pays affiche une légère baisse de son score, qui a atteint 51 en 2015, 54 en 2014 et 2013, et 55 en 2012. Il occupe la 57^e place sur 176 pays. Selon le Département d'État des États-Unis, il y a eu de nombreux signalements de corruption au cours de l'année 2016¹⁹³.

106. Transparency International et K-Monitor ont indiqué que le pays s'oriente vers une «démocratie gérée» et ont signalé le risque d'ingérence politique dans les institutions indépendantes, les entreprises et la société civile. Un certain nombre d'exemples montrent la relation étroite qui existe entre le gouvernement et des groupes industriels de premier plan en Hongrie: des privilèges sont accordés à certains acteurs économiques par des moyens légaux, s'agissant notamment des concessions de bureaux de tabac et des coopératives d'épargne (une première vague de nationalisations est suivie d'une seconde vague de concessions ou de privatisations en faveur d'un entrepreneur qui serait proche du gouvernement)¹⁹⁴.

190. Communication commune de Transparency International Hongrie, «Transparency International, The Global Coalition against Corruption and K-Monitor Watchdog for Public funds» à l'Examen périodique universel des Nations Unies. 25^e session du groupe de travail UPR, 21 septembre 2015, p. 3.

191. Arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, Requête n° 20261/12.

192. Amnesty International, Rapport annuel 2016/2017, chapitre sur la Hongrie.

193. US Department of State Country Reports on Human Rights Practices for 2016, Hungary, section 4. Corruption and Lack of Transparency in Government.

107. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), dans son quatrième rapport d'évaluation de septembre 2013, a félicité la Hongrie pour avoir respecté l'ensemble des recommandations concernant l'incrimination de la corruption, à la suite des modifications juridiques apportées au Code pénal et de la ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191)¹⁹⁵ en février 2015. Néanmoins, le GRECO s'inquiétait de ce que le processus législatif, lorsqu'il est appliqué dans la pratique, notamment dans le contexte des réformes législatives de 2010-2012, n'a pas toujours été guidé par une transparence et une consultation suffisantes. Par conséquent, l'implication de tiers n'a pas été perçue comme étant suffisamment transparente.

108. Le GRECO a appelé à la mise en place de codes de conduite pour les députés, qui puissent leur indiquer la marche à suivre en cas de conflit d'intérêts. De plus, les députés devraient être obligés de signaler les conflits d'intérêts de façon ad hoc et cette disposition devrait être renforcée par l'obligation plus stricte de soumettre des déclarations de patrimoine¹⁹⁶. Ces mesures devraient être accompagnées de dispositions permettant d'infliger des sanctions en cas de déclaration de patrimoine erronée.

109. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, le GRECO déplore dans son rapport que la situation n'ait pas progressé ces dernières années¹⁹⁷. Pourtant, plusieurs évolutions positives ont été saluées: le Bureau d'audit de l'État a reçu de la main-d'œuvre supplémentaire pour suivre les comptes des campagnes électorales, et des mesures ont été prises pour assurer un suivi plus solide et plus efficace¹⁹⁸. Cela étant, des ONG ont fait part de leurs inquiétudes sur le fonctionnement de cet organisme d'État¹⁹⁹.

110. Plus récemment, l'OSCE/BIDDH a noté que, si la nouvelle législation sur le financement des campagnes adoptée en 2013 va dans le bon sens, certains domaines ne sont toujours pas réglementés, notamment la participation de tierces parties aux campagnes (ONG participant activement à une campagne électorale par exemple) et la non-obligation pour les partis politiques de rembourser les fonds publics qu'ils ont reçus s'ils n'obtiennent pas un seuil minimum lors du scrutin. Les recettes et les dépenses des candidats aux élections ne sont pas communiquées ni divulguées au cours des campagnes et il n'y a pas de limite aux dons privés, ce qui est contraire aux lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques²⁰⁰.

111. Les autorités²⁰¹ soulignent que tous les dysfonctionnements n'ont pas été corrigés mais que la Hongrie a pris des mesures sérieuses pour lutter contre la corruption: depuis 2010, le gouvernement a mis en place un programme de coopération nationale pour promouvoir et restaurer la confiance du public dans l'État et ses institutions et en 2011, le Service de protection nationale est devenu une institution importante dans le Programme national de lutte contre la corruption. Elles déclarent qu'au cours des dernières années, de nouvelles mesures ont été prises pour mettre en œuvre la recommandation du GRECO et le Groupe de travail sur la corruption de l'OCDE. Un amendement à la législation réglementant le financement des campagnes a été adopté le 14 novembre 2017, qui énonce que les partis qui n'obtiennent pas un seuil minimum de 1 % doivent obligatoirement rembourser les fonds publics.

194. «[Building Crony Capitalism; Opening The Door To Rent Seeking](#)», septembre 2014, et Transparency International comprehensive assessment on the Hungarian lobby landscape, [Lifting the Lid on Lobbying](#), 2014.

195. Troisième cycle d'évaluation: rapport de conformité sur la Hongrie: «Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2)», «Transparence du financement des partis politiques» adopté par le GRECO à sa 56^e réunion plénière, Strasbourg, 20-22 juin 2012, publié en septembre 2013, GRECO RC-III(2012)3F.

196. GRECO, [Quatrième cycle d'évaluation](#): Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Hongrie, adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière, Strasbourg, 23-27 mars 2015, publié en juillet 2015.

197. Le deuxième addendum au deuxième rapport de conformité était toujours confidentiel au moment de la rédaction.

198. Troisième cycle d'évaluation: rapport de conformité sur la Hongrie: «Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2)», «Transparence du financement des partis politiques», *op. cit.*

199. Au moins jusqu'en 2014, cet organisme d'État ne s'est jamais occupé des transactions douteuses figurant dans les comptes. Or des évaluations parallèles de la campagne électorale nationale de 2014 effectuées par des ONG montrent que des financements de sources non divulguées ont été largement utilisés pour promouvoir les campagnes des partis au pouvoir et que les dépenses de ces derniers ont dépassé de quatre fois le plafond légal. Voir «[FREE BUT NOT FAIR ELECTIONS](#)», Hungary Factsheet 4, septembre 2014, paragraphe 6.

200. Mission restreinte d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, Hongrie, Élections législatives, 6 avril 2014, publié le 11 juillet 2014, p. 13-15.

201. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

5.4. Lutte contre le blanchiment des capitaux

112. Dans son rapport de 2016²⁰², le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) a salué l'augmentation du nombre d'enquêtes et de poursuites pour blanchiment de capitaux en Hongrie. Cela étant, il a considéré que, même si la Hongrie est consciente des nombreuses menaces de blanchiment d'argent et de ses vulnérabilités en la matière, il serait nécessaire d'analyser plus avant ces menaces et ces vulnérabilités en mettant à jour l'évaluation des risques du pays. De plus, la Hongrie n'a pas encore adopté de stratégie nationale de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. Les poursuites engagées pour blanchiment de capitaux ne sont pas proportionnées aux risques et aux menaces dans le pays, et elles devraient concerner tous les types de blanchiment, y compris les dispositifs structurés. Le comité a en outre considéré que, jusqu'à maintenant, la Hongrie n'a pas donné la preuve d'une application efficace et réussie de ses règles de saisie/confiscation, et qu'il conviendrait, à cette fin, d'exploiter davantage le potentiel du Bureau de restitution des avoirs dans le cadre du soutien aux enquêtes.

113. MONEYVAL a salué la qualité du travail accompli par le service de renseignement financier hongrois, qui a largement fait la preuve de son efficacité. Cela étant, d'autres autorités compétentes n'ont pas utilisé de manière appropriée les renseignements financiers issus des enquêtes pour blanchiment de capitaux/financement du terrorisme. Le comité a demandé à la Hongrie de lever les derniers obstacles juridiques concernant l'incrimination pleine et entière du financement du terrorisme, y compris s'agissant des combattants terroristes étrangers. De plus, MONEYVAL a proposé que soient mises en place des sections de police spécialisées dans la lutte contre le financement du terrorisme.

5.5. Indépendance et efficacité de la justice/du système de justice pénale

114. Les obligations liées à l'adhésion au Conseil de l'Europe exigent, entre autres, le respect des principes démocratiques, en particulier l'existence de pouvoirs et de contre-pouvoirs et l'indépendance de la justice au titre de la prééminence du droit²⁰³. L'indépendance suppose que la justice soit à l'abri de toute pression externe, mais aussi interne.

115. Par suite des modifications importantes apportées au cadre juridique en 2011, l'administration des tribunaux a été centralisée et le président de l'Office national de la justice (ONJ) nouvellement créé a été doté de pouvoirs très importants²⁰⁴, au détriment d'un organe judiciaire autonome restructuré²⁰⁵. Des homologues internationaux, notamment la Commission de Venise²⁰⁶, la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur l'indépendance des juges et des avocats²⁰⁷ et le GRECO²⁰⁸ ont tous dénoncé ces pouvoirs très importants, en particulier l'absence d'obligation de rendre des comptes, et ils ont souligné la nécessité de renforcer le rôle de l'organe collectif, le Conseil national de la justice (CNJ), en tant qu'instance de contrôle. Le président de l'ONJ, qui est élu par le parlement, ne peut pas être considéré comme un organe de l'autonomie judiciaire. À la suite de recommandations internationales, notamment de la Commission de Venise, le statut du président de l'ONJ a été modifié et ses pouvoirs ont été limités de façon à ménager un meilleur équilibre entre le président et l'ONJ²⁰⁹.

202. «Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Hungary: Fifth Round Mutual Evaluation Report», adopté par MONEYVAL à sa 51^e session plénière, Strasbourg, 29 septembre 2016, [MONEYVAL\(2016\)13](#).

203. Rapport sur la prééminence du droit, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011), CDL-AD(2011)003rev, paragraphe 55 *apud* Avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 95^e session plénière, Venise, 14-15 juin 2013, CDL-AD(2013)012, paragraphe 12.

204. Disrupting The System Of Checks and Balances; Weakening Independent Institutions; Hungary Factsheet 2, septembre 2014.

205. «Still under threat: the independence of the Judiciary and the Rule of Law in Hungary», octobre 2015, p. 8.

206. CDL-AD(2012)001, Avis sur la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de la Hongrie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2012), paragraphe 118.

207. Communications de la Rapporteuse spéciale sur l'indépendance des juges et des avocats, Gabriela Knäul, 14 mai 2012 (UN Doc UA G/SO 214 (3-3-16) HUN 1/2012) et 3 juillet 2013 (UN Doc AL G/SO 214 (3-3-16) HUN 3/2013).

208. GRECO, Quatrième cycle d'évaluation: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Hongrie, *op. cit.*

209. Disrupting The System Of Checks and Balances; Weakening Independent Institutions, *op. cit.*

116. S'agissant des pouvoirs du président de l'Office national de la justice, un sujet de grande inquiétude pour la Commission de Venise a été le transfert des affaires d'un tribunal vers un autre. Cette possibilité a été annulée par le cinquième amendement à la Loi fondamentale, qui a été adopté le 16 septembre 2013²¹⁰, dans le cadre du dialogue avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le cinquième amendement constitutionnel a apporté la reconnaissance, dans la Constitution, de la fonction de surveillance du CNJ.

117. Depuis 2012, la Hongrie a pris des mesures positives pour transférer certaines fonctions du président de l'ONJ vers le CNJ, et ce pour ménager un meilleur équilibre entre ces deux organes²¹¹. Cependant, de nouveaux progrès sont encore nécessaires. Le CNJ a droit de veto sur les décisions prises par le président de l'ONJ concernant les nominations judiciaires, et il conserve un rôle clé dans la sélection, la nomination et la cessation des postes de la fonction judiciaire²¹². Dans son rapport de 2015, le GRECO a appelé à réduire au minimum les risques de décision discrétionnaire prise par le président de l'ONJ. Le président de l'ONJ a, entre autres, la capacité de transférer et d'affecter les juges, et il intervient dans la discipline judiciaire. C'est aussi lui qui recommande au Président hongrois de nommer et de révoquer les plus hauts responsables des tribunaux, notamment les présidents et vice-présidents de la Cour d'appel²¹³. Le GRECO a salué le code d'éthique récemment adopté à l'intention des juges; il a toutefois considéré qu'il pourrait être plus précis et qu'il devrait s'accompagner d'une formation continue²¹⁴.

118. Dans l'affaire *Baka c. Hongrie*²¹⁵, qui fait l'objet d'une surveillance soutenue du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Cour a constaté une violation de l'article 6.1 de la Convention en raison de l'absence de toute forme de contrôle judiciaire concernant la cessation prématurée du mandat du président de la Cour suprême le 1^{er} janvier 2012, c'est-à-dire trois ans et demi avant la date d'expiration normale. De plus, la Cour a également conclu à une violation de l'article 10 (liberté d'expression) étant donné que la cessation du mandat était la conséquence des opinions et des critiques sur les réformes législatives concernant la justice exprimés publiquement par le requérant dans l'exercice de ses fonctions. Reconnaisant, entre autres, l'«effet dissuasif» des violations dans l'affaire susmentionnée, le Comité des Ministres²¹⁶ a demandé aux autorités hongroises de fournir des informations avant septembre 2017 sur les mesures pratiques prises pour supprimer cet effet, sur la mise en place d'un droit de recours effectif devant une autorité judiciaire pour examiner toute mesure aboutissant au renvoi ou à la révocation d'un juge, et sur les mesures prises ou envisagées pour veiller à ce qu'il n'y ait plus de cessation prématurée de mandats de juges pour des motifs similaires, garantissant ainsi l'absence de tels abus.

119. Le ministère public hongrois repose sur un ordre hiérarchique strict, qui permet aux procureurs de rang supérieur de donner des instructions à un procureur subordonné, d'annuler une décision d'un procureur subordonné et de réattribuer ou retirer une affaire. Un tel système doit être assorti de contrôles appropriés de manière à prévenir les risques d'irrégularités et de corruption. Dans son rapport, le GRECO invite instamment les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour prévenir les abus et accroître l'indépendance du ministère public, notamment en supprimant la possibilité de réélire le procureur général. Il convient de noter que l'élection d'un nouveau procureur général peut être bloquée par une minorité de voix au parlement, auquel cas le procureur général sortant reste alors en fonction après que son mandat est arrivé à échéance. De plus, le GRECO demande que les procédures disciplinaires contre les procureurs ordinaires soient rendues plus transparentes et que les décisions de retirer une affaire à un procureur pour la confier à un autre soient dictées par des critères légaux et des justifications stricts²¹⁷.

210. Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau (IBAHRI), «Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary», octobre 2015, p. 16.

211. Rapport de l'Assemblée sur la «Situation en Hongrie suite à l'adoption de la [Résolution 1941 \(2013\)](#) de l'Assemblée», [Doc. 13806](#) (rapporteur: M. Robert Walter, Royaume-Uni, CE), p. 41.

212. Le président de l'ONJ peut s'écarter de la liste des juges présentée par le panel de juges et proposer au Président hongrois le deuxième ou le troisième candidat pour occuper le poste à pourvoir. Bien que le CNJ ait droit de veto sur la décision du président de l'ONJ de s'écarter du classement initial, le Président hongrois a le dernier mot dans le choix du candidat. Voir IBAHRI, «Still under threat: the independence of the judiciary and the rule of law in Hungary», octobre 2015, p. 24 et 25.

213. IBAHRI, communication pour la 25^e Session de l'Examen périodique universel du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, p. 4.

214. Quatrième cycle d'évaluation: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Hongrie, *op. cit.*

215. Pour de plus amples informations, [Doc. 13229](#) de l'Assemblée «Demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie», chapitre 4.3.3, «La destitution du président de la Cour suprême», p. 25.

216. CM/Del/Dec(2017)1280/H46-15, [1280e réunion, 7-10 mars 2017 \(DH\)](#); H46-15 *Baka c. Hongrie* (Requête n° 20261/12); https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806faefe.

217. Quatrième cycle d'évaluation: Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Hongrie, *op. cit.*

5.6. Cour constitutionnelle

120. La Cour constitutionnelle continue de jouer un rôle institutionnel important, notamment en contrôlant les attributions des différentes branches du pouvoir. Dans ce contexte, le président a souvent usé du pouvoir qui est le sien de demander le contrôle de textes de loi par la Cour constitutionnelle. De précédentes résolutions de l'Assemblée²¹⁸ ont souligné les insuffisances introduites par les réformes de la Cour constitutionnelle. Cela concerne notamment les limitations apportées aux compétences de la Cour sur les questions budgétaires et de fiscalité, la suppression du système d'*actio popularis*²¹⁹, l'abrogation de la jurisprudence de la Cour antérieure au 1^{er} janvier 2012, et la limitation apportée au contrôle de la constitutionnalité des amendements fondamentaux ou respectifs d'un point de vue strictement procédural. Les autorités²²⁰ notent que cette règle ne s'applique que lorsque la dette publique totale dépasse 50% du produit intérieur brut et s'accompagne de garanties strictes. La Commission de Venise, dans son avis sur le quatrième amendement à la loi fondamentale de la Hongrie de juin 2013²²¹, exprime néanmoins de sérieuses préoccupations quant à la limitation de la compétence de la Cour constitutionnelle pour réviser la législation.

121. Dans sa [Résolution 2064 \(2015\)](#), l'Assemblée indique que la limitation de la compétence de la Cour en matière économique est toujours de mise. Je réitère la recommandation de l'Assemblée, à savoir que cette limitation doit être levée et qu'il faut veiller à ce que la Cour constitutionnelle joue son rôle de gardien à part entière de la Constitution au sein d'un véritable système de pouvoirs et contre-pouvoirs.

122. Jusqu'à présent, les recommandations formulées par l'Assemblée dans sa [Résolution 1941 \(2013\)](#) concernant la mise en place d'une obligation légale disposant que les juges de la Cour constitutionnelle doivent déjà avoir occupé des fonctions de juge ainsi que l'introduction d'une période de pause pour les membres du parlement avant qu'ils ne soient éligibles en tant que juge à la Cour constitutionnelle n'ont pas été mises en œuvre. En 2015, les autorités hongroises ont indiqué qu'elles examineraient plus avant cette question et je les invite à me communiquer les résultats de leur évaluation. Enfin, je souhaite souligner que le nouveau système de nomination des juges de la Cour constitutionnelle sur la base de la représentation parlementaire des groupes politiques – même s'il n'y a plus de majorité qualifiée d'un seul parti – ne semble pas écarter la possibilité d'une politisation de la Cour.

6. Conclusions et de recommandations

123. Si, à de nombreux égards, la Hongrie honore globalement les obligations lui incombant en qualité de membre du Conseil de l'Europe, il reste toutefois des motifs de préoccupation qui ont conduit l'Assemblée à intensifier ses discussions concernant le respect des normes de l'Organisation. Bien que les autorités aient réaffirmé à maintes reprises leur attachement indéfectible à l'Europe et à sa communauté de valeurs, il est inquiétant d'observer comment le Gouvernement hongrois s'emploie à bâtir une «démocratie illibérale» et à appliquer une politique nationale de plus en plus souverainiste. Certaines des réformes menées récemment sont symptomatiques de cette ambiguïté et l'accumulation de ces réformes fait craindre des tentatives de soumettre la plupart des institutions clés à un contrôle politique, tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs.

124. Le rapporteur salue la modification du cadre juridique applicable aux élections qui est intervenue ces dernières années; elle a en effet contribué à assurer une administration assez efficace des élections de 2014 et à offrir un vaste choix aux électeurs. Le rapporteur encourage cependant les autorités à mettre en œuvre les recommandations de l'OSCE/BIDDH qui sont en suspens, notamment celles qui concernent le rétablissement de l'équilibre des pouvoirs et la séparation entre parti politique et État.

125. Le rapporteur regrette que la Hongrie ait reculé ces dernières années dans les classements mesurant la liberté des médias et déplore la forte intervention politique sur le marché hongrois des médias. Il appelle à dépénaliser la diffamation et à promouvoir la transparence et la responsabilité en matière de droit d'accès à l'information.

218. [Résolution 1941 \(2013\)](#), *op. cit.*, et [Résolution 2064 \(2015\)](#), *op. cit.*

219. *Actio popularis* est un système dans lequel les personnes, les ONG et même les ressortissants étrangers peuvent demander un examen a posteriori de la constitutionnalité d'une loi ou de sa mise en œuvre, même s'ils ne sont pas directement concernés.

220. Commentaires fournis par la délégation hongroise sur l'avant-projet de rapport.

221. [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)012-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)012-f).

126. Le rapporteur partage les inquiétudes exprimées par l'Assemblée dans sa [Résolution 2162 \(2017\)](#). Il est préoccupé par des faits récents qui témoignent d'une stigmatisation croissante des ONG, notamment par l'adoption de la loi sur la transparence des organisations bénéficiant de financements étrangers, qui entraîne une ingérence dans l'exercice de la liberté d'expression et d'association qui n'est ni proportionnée ni nécessaire. Il préconise de modifier la loi pour la rendre conforme aux normes européennes.

127. De manière analogue, le rapporteur craint que la modification de la loi sur l'enseignement supérieur n'ait pour effet de contraindre l'université d'Europe centrale à fermer ses portes ou à quitter la Hongrie. Il appelle à revoir la législation conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

128. Tout en saluant la combinaison de recours, de nature préventive et compensatoire, garantissant en principe un recours véritable en cas de violations de la Convention européenne des droits de l'homme causées par la surpopulation carcérale ou par d'autres conditions de détention inappropriées, le rapporteur reste préoccupé par la surpopulation carcérale, qui demeure un problème majeur. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts visant à intensifier le recours aux mesures non privatives de liberté et à réduire au minimum le recours à la détention provisoire.

129. Le rapporteur salue le renforcement de la politique relative aux langues minoritaires. Tout en se réjouissant de l'amélioration des lois de lutte contre la discrimination, il observe avec inquiétude que des attitudes xénophobes et intolérantes persistent dans la société hongroise, notamment envers les Roms, et que des propos hostiles aux migrants sont tenus par les forces politiques.

130. Le rapporteur regrette que les déclarations haineuses de responsables des partis traditionnels ne fassent pas suffisamment l'objet d'une condamnation publique. S'il constate avec satisfaction que des progrès ont été réalisés, en droit et en pratique, dans la lutte contre le discours de haine et les infractions inspirées par la haine, il exhorte cependant les autorités à combler les lacunes et à mettre en œuvre les recommandations formulées dans ce domaine par le Commissaire aux droits de l'homme, l'ECRI et le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le rapporteur appelle aussi la Hongrie à ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.

131. Tout en reconnaissant que, depuis 2015, la crise migratoire a pour le pays des conséquences d'une ampleur sans précédent, le rapporteur note avec inquiétude que le droit et la pratique en matière d'asile sont considérés comme non conformes aux normes européennes et internationales. L'incrimination de l'«entrée illégale» via la clôture frontalière et d'infractions connexes intervenant à la frontière constitue une mesure très contestable, de même que la création de «zones de transit» pour les demandeurs d'asile à la frontière; le rapporteur est préoccupé par les conditions de détention des réfugiés et des demandeurs d'asile. Également préoccupé par les allégations d'usage de la force à la frontière, il demande aux autorités de veiller à ce que toute allégation d'usage excessif de la force fasse l'objet d'une enquête indépendante et impartiale dans les plus brefs délais. En outre, il exhorte les autorités à établir un système d'asile pleinement conforme aux droits de l'homme.

132. Le rapporteur salue les mesures prises pour lutter contre la corruption et encourage les autorités à continuer à mettre en œuvre les recommandations du GRECO, notamment celles qui concernent les codes de conduite pour les députés et la transparence du financement des partis politiques.

133. Dans le domaine judiciaire, le rapporteur prend note des dispositions positives visant à renforcer le rôle du Conseil national de la justice en tant qu'instance de contrôle. Il appelle à adopter des mesures pour réduire le risque de décisions discrétionnaires du président de l'Office national de la justice et pour renforcer l'indépendance du ministère public.

134. Compte tenu des considérations ci-dessus, le rapporteur est préoccupé par l'accumulation de réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions essentielles tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs. Il est également préoccupé par plusieurs questions de droits de l'homme mentionnées plus haut. Il se réjouit néanmoins de la volonté des autorités de poursuivre leur dialogue avec le Conseil de l'Europe pour traiter les questions en suspens. Il juge important que la commission de suivi suive de près l'évolution de la situation dans le pays à cet égard.

135. La commission évaluera la mise en œuvre de ces recommandations à l'occasion de son prochain cycle d'examen périodique des États membres qui ne font pas l'objet d'une procédure de suivi au sens strict et qui ne sont pas engagés dans un dialogue postsuivi.

Annexe

1. Conventions du Conseil de l'Europe signées et/ou ratifiées entre le 1^{er} octobre 2013 et le 21 novembre 2017 par la Hongrie

No.	Titre
127	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale
	Signature: 12/11/2013 Ratification: 07/11/2014 Entrée en vigueur: 01/03/2015
191	Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption
	Signature: 15/05/2003 Ratification: 27/02/2015 Entrée en vigueur: 01/06/2015
201	Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels
	Signature: 29/11/2010 Ratification: 03/08/2015 Entrée en vigueur: 01/12/2015
208	Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale
	Signature: 12/11/2013 Ratification: 07/11/2014 Entrée en vigueur: 01/03/2015
210	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
	Signature: 14/03/2014
211	Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique
	Signature: 26/09/2013 Ratification: 09/01/2014 Entrée en vigueur: 01/01/2016
213	Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales
	Signature: 09/07/2015 Ratification: 30/11/2015
215	Convention du Conseil de l'Europe sur la manipulation de compétitions sportives
	Signature: 29/11/2016

2. Conclusions récentes des mécanismes de suivi et autres instances du Conseil de l'Europe au 21 novembre 2017

Cour européenne des droits de l'homme	Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 005) ratifiée en 1992 Protocole n° 1 (STE n° 009) ratifié en 1992 Protocole n° 2 (STE n° 044) ratifié en 1992 Protocole n° 6 (STE n° 114) ratifié en 1992 Protocole n° 12 (STE n° 177) signé en 2000 Protocole n° 13 (STE n° 187) ratifié en 2003 Protocole n° 14 (STCE n° 194) ratifié en 2005 Sur un total de 79 750 requêtes pendantes devant une formation judiciaire au 31 décembre 2016, 8 962 concernaient la Hongrie. Résolutions adoptées par le Comité des Ministres: 10 en 2013, 3 en 2014, 7 en 2015, 4 en 2016 et 2 en 2017. Voir aussi Fiche pays pour la presse: Hongrie
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux	Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) ratifiée en 1994 Rapport et Recommandation sur la démocratie locale et régionale en Hongrie adoptée en octobre 2013: CG(25)7FINAL et Recommandation 341 (2013)

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)	Convention civile sur la corruption (STE n° 174) ratifiée en 2003 Convention pénale sur la corruption (STE n° 173) ratifiée en 2000, Protocole additionnel (STE n° 191) ratifié en 2015 <i>Troisième cycle d'évaluation: rapport de conformité sur la Hongrie: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO à sa 56^e réunion plénière, Strasbourg, 20-22 juin 2012, publié en septembre 2013, Greco RC-III(2012)3F</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: deuxième rapport de conformité sur la Hongrie: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 64^e réunion plénière, Strasbourg, 16-20 juin 2014, publié en mars 2015, Greco RC-III(2014)10F</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: addendum au deuxième rapport de conformité sur la Hongrie: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 69^e réunion plénière, Strasbourg, 12-16 octobre 2015, publié en novembre 2015, Greco RC-III(2015)11F</i> <i>Troisième cycle d'évaluation: deuxième addendum au deuxième rapport de conformité sur la Hongrie: «Incriminations (STE 173 et 191, PD 2)», «Transparence du financement des partis politiques», adopté par le GRECO lors de sa 75^e réunion plénière, Strasbourg, 20-24 mars 2017 (confidentiel)</i> <i>Quatrième cycle d'évaluation: prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs: rapport d'évaluation: Hongrie, adopté par le GRECO lors de sa 67^e réunion plénière, Strasbourg, 23-27 mars 2015, publié en juillet 2015, Greco Eval IV Rep(2014)10F</i>
Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL)	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime de 1990 (STE n° 141) ratifiée en 2000 Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (révisée) (STCE n° 198) ratifiée en 2009 3rd Regular follow-up progress report: 4th round mutual evaluation of Hungary, adopted at MONEYVAL's 42nd plenary meeting, Strasbourg, 16-20 September 2013 (en anglais seulement) <i>Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Hungary: Fifth Round Mutual Evaluation Report</i>, adopted by the MONEYVAL Committee at its 51st Plenary Session, Strasbourg, 29 September 2016, MONEYVAL(2016)13 (en anglais seulement)
Commissaire aux droits de l'homme	<i>Letter to the Minister of the Prime Minister's Office, Mr János Lázár</i>, 9 July 2014, CommDH(2014)16 and <i>Reply of Mr János Lázár, Minister of the Prime Minister's Office</i>, 21 July 2014 (en anglais seulement) <i>Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Hungary from 1 to 4 July 2014</i>, 16 December 2014, CommDH(2014)21 and <i>Comments of the Hungarian Authorities on the report on the visit to Hungary</i> (en anglais seulement) Visite dans le pays en novembre 2015 <i>Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36 of the European Convention on Human Rights. Applications No. 44825/15 and No. 44944/15, S.O. v. Austria and A.A. v. Austria</i>, CommDH(2016)3 / 17 December 2015 (en anglais seulement) Letter to the Minister of Human Capacities of Hungary (26 January 2016) and Reply from the Hungarian authorities (12 February 2016) (en anglais seulement) Déclaration: <i>Le Commissaire s'inquiète de la nouvelle loi hongroise qui autorise la détention systématique des demandeurs d'asile</i>, Strasbourg, 8 mars 2017 <i>Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muiznieks, to Mr László Kövér, Speaker of the National Assembly of Hungary, concerning the proposed draft law on foreign-funded NGOs</i>, 26 April 2017, CommDH(2017)14 and Reply to the letter by the Speaker of the National Assembly of Hungary, 5 May 2017 (en anglais seulement)
Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)	Convention (STE n°126), Protocoles n°1 (STE n°151) et n° 2 (STE n° 152) ratifiés en 1993 Publication du dernier rapport: novembre 2016, CPT/Inf(2016)27 (en anglais seulement) Dernière visite dans le pays: octobre 2017

Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et Comité des Parties	Convention (STCE n° 197) ratifiée en 2013 1 ^{er} cycle d'évaluation: . Rapport du GRETA et commentaires du gouvernement publiés en mai 2015, GRETA(2015)11 . Recommandation CP(2015)3 du Comité des Parties adoptée en juin 2015 . Réponse du gouvernement à la Recommandation du Comité des Parties reçue en juin 2017, CP(2017)22 (en anglais seulement)
Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et Comité des Parties	Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) signée en 2014 mais pas ratifiée
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)	5 ^e rapport sur la Hongrie adopté en mars 2015, publié en juin 2015, CRI(2015)19
Commission de Venise	<i>Avis sur la législation relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias) de Hongrie</i> , adopté par la Commission de Venise à sa 103 ^e session plénière, Venise, 19-20 juin 2015, CDL-AD(2015)015 <i>Hungary – Preliminary Opinion on the Draft Law on the Transparency of Organisations receiving support from abroad</i> , 2 June 2017, CDL-PI(2017)002 (en anglais seulement) <i>Hongrie – Avis concernant le Projet de Loi sur la transparence des organisations recevant de l'aide de l'étranger</i> , adopté par la Commission de Venise à sa 111 ^e session plénière, Venise, 16-17 juin 2017, CDL-AD(2017)015 <i>Hongrie – Avis préliminaire sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national</i> , 11 août 2017, CDL-PI(2017)005 <i>Hongrie – Avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national</i> , approuvé par la Commission de Venise lors de sa 112 ^{ème} session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017), CDL-AD(2017)022

Autres traités:

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales	Convention (STE n° 157) ratifiée en 1995 4 ^e cycle: . 4 ^e Rapport étatique reçu en mars 2015, ACFC/SR/IV(2015)002 (en anglais seulement) . Visite de la délégation du Comité consultatif en décembre 2015 . Avis adopté en février 2016, publié en septembre 2016, ACFC/OP/IV(2016)003 . Commentaires du gouvernement reçus en septembre 2016, GVT/COM/IV(2016)004 . Résolution adoptée en juillet 2017, CM/ResCMN(2017)5
Charte européenne des langues régionales ou minoritaires	Convention (STE n° 148) ratifiée en 1995 6 ^e cycle de suivi: . Rapport périodique étatique soumis en mars 2015, MIN-LANG(2015)PR4 (en anglais seulement) . Rapport d'évaluation du Comité d'experts adopté en mars 2016, ECRML(2016)6 . Recommandation du Comité des Ministres adoptée en décembre 2016, CM/RecChL(2016)5
Charte sociale européenne	Charte sociale européenne de 1961 (STE n° 35) ratifiée en 1999 Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163) ratifiée en 2009 Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158) signé en 2004 mais pas ratifié Voir aussi Fiche pays: Hongrie