Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2617 (2025)[1]

Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. La Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990. Lors de son adhésion, elle s'est engagée à respecter les obligations incombant à tous les États membres en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) en matière de démocratie pluraliste, d'État de droit et de droits humains. Depuis 2013, l'Assemblée parlementaire suit de près le respect par la Hongrie de ses obligations en tant que membre du Conseil de l'Europe. Dans sa Résolution 2460 (2022) «Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe», compte tenu des préoccupations de longue date concernant l'État de droit et la démocratie, l'Assemblée a décidé d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie.

2. Depuis cette résolution, la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) a demandé cinq avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Ces avis portent sur la création d'un Bureau de protection de la souveraineté, des réformes judiciaires, la réforme électorale et un projet de loi sur la transparence de la vie publique. La présidente de la commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée a adressé une demande d'avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains du 15e amendement à la Loi fondamentale. L'Assemblée salue l'adoption des réformes législatives de 2023 qui ont amélioré l'indépendance du pouvoir judiciaire et renforcé l'autonomie du système judiciaire. Ces réformes sont en phase avec les recommandations de la Commission de Venise et la Résolution 2460 (2022) de l'Assemblée. L'Assemblée souligne la nécessité pour les autorités hongroises d'exécuter intégralement l'arrêt rendu dans l'affaire *Baka c. Hongrie* et de garantir pleinement la liberté d'expression des juges sur les questions d'intérêt public concernant le pouvoir judiciaire. Elle invite les autorités hongroises à envisager des solutions structurelles pour l'indexation du salaire de base des juges afin de mieux garantir leur indépendance vis-à-vis des pressions politiques.

3. L'Assemblée est gravement préoccupée par l'absence de progrès et par l'aggravation de la situation dans certains domaines en lien avec un nombre important de recommandations formulées dans la Résolution 2460 (2022).

4. Dans le domaine du droit constitutionnel, l'Assemblée se réfère à sa Résolution 1941 (2013) «Demande d'ouverture d'une procédure de suivi pour la Hongrie» et réitère ses préoccupations face à l'affaiblissement du système de freins et de contrepoids démocratiques, et à l'instrumentalisation des normes constitutionnelles, de la Loi fondamentale et des lois cardinales, visant à verrouiller les préférences politiques du parti au pouvoir. L'Assemblée appelle la Hongrie à veiller à ce que les nominations par le parlement à la Cour constitutionnelle, aux hautes fonctions judiciaires et aux organes de contrôle indépendants soient effectuées indépendamment de l'affiliation politique des candidats, conformément aux avis et aux rapports de la Commission de Venise, en particulier en ce qui concerne les majorités qualifiées et les mécanismes antiblocages.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2025 (31e séance) (voir Doc. 16249, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Eerik-Niiles Kross et M. George Papandreou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2025 (31e séance).

5. L'Assemblée prend note des préoccupations concernant le processus législatif, notamment en ce qui concerne sa transparence, l'efficacité des consultations publiques sur les projets de loi et le rôle de l'opposition au parlement. L'Assemblée est profondément préoccupée par le fait que la Hongrie est soumise à un ordre juridique spécial depuis 2020, qui permet au gouvernement de promulguer des décrets d'urgence qui outrepassent les lois ordinaires et érodent encore davantage le contrôle parlementaire et le système de freins et de contrepoids. L'Assemblée demande instamment aux autorités hongroises de mettre fin à cet ordre juridique spécial relatif à «l'état de danger», et ce bien avant les prochaines élections.

6. Dans le domaine des élections, l'Assemblée se réfère à la Résolution 2460 (2022) dans laquelle elle a conclu «que le cadre électoral actuel ne garantit pas une égalité des chances propices à des élections équitables». Les réformes successives ont amplifié la distorsion entre les suffrages obtenus et le nombre de sièges remportés. Bien que la visée première du système mixte hongrois ait été d'équilibrer le fait majoritaire par de la proportionnalité, les réformes ont favorisé les partis dominants, transformant les victoires électorales du Fidesz en majorités constitutionnelles des deux tiers lors de chaque élection depuis 2014. L'Assemblée note que, selon l'Avis de la Commission de Venise sur la loi LXXIX de 2024 portant amendement de certaines lois en matière d'élections, la dernière réforme électorale n'a pas répondu à cette préoccupation.

7. L'Assemblée s'associe à la Commission de Venise pour appeler à une révision complète de la législation électorale après les élections de 2026, sur la base d'une consultation inclusive avec les principaux partis politiques, les organisations de la société civile et les universitaires. Une telle réforme devrait:

7.1. prendre en compte les recommandations restées en suspens de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) concernant la délimitation des circonscriptions électorales;

7.2. réduire le nombre de circonscriptions uninominales et de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats;

7.3. améliorer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment sur les réseaux sociaux, et garantir une application solide et politiquement indépendante de la réglementation sur le financement de la vie politique, y compris par le Bureau d'audit de l'État;

7.4. réformer le système de représentation des minorités au parlement conformément à la décision de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bakirdzi et E.C. c. Hongrie*, et assurer la participation effective des personnes appartenant à toutes les minorités nationales aux processus de décision politique et aux organes élus au niveau national.

8. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, l'absence de volonté politique de s'attaquer à la corruption de haut niveau est profondément inquiétante. L'Assemblée appelle les autorités hongroises à autoriser sans délai la publication des rapports du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) évaluant la conformité avec les recommandations concernant la prévention de la corruption au sein des hautes fonctions de l'exécutif et la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, à renforcer les institutions indépendantes de lutte contre la corruption et à garantir des pratiques transparentes en matière de marchés publics.

9. L'Assemblée appelle la Hongrie à assurer un contrôle public des «fondations de gestion d'actifs d'intérêt public» (KEKVA) en garantissant une gouvernance transparente, un contrôle parlementaire et l'obligation de rendre des comptes pour tous les biens et fonds publics gérés par ces entités.

10. Dans le domaine des médias, l'Assemblée rappelle ses préoccupations concernant la concentration de la propriété des médias, le manque de pluralisme des médias et l'influence politique sur le contenu des médias. L'Assemblée appelle les autorités hongroises à renforcer l'indépendance de fonctionnement du Conseil des médias, en réduisant la durée du mandat du président de l'Autorité des médias et en retirant à ce dernier certains de ses pouvoirs de nomination. Elle appelle également de nouveau les autorités hongroises à envisager la mise en œuvre d'une procédure de nomination des membres du Conseil des médias plus ouverte et pluraliste, notamment en permettant aux groupes de la société civile de participer au processus de nomination. Compte tenu du rôle extrêmement important de l'État et des entreprises publiques sur le marché de la publicité dans les médias, à travers lequel d'importantes ressources de l'État sont canalisées vers les médias progouvernementaux, l'Assemblée demande aux autorités de veiller à ce que la répartition de cette publicité, y compris sur les réseaux sociaux, soit équitable et transparente.

11. Dans le domaine de la société civile, l'Assemblée est profondément préoccupée par la succession de mesures visant à réduire au silence les organisations de la société civile et les médias indépendants. L'Assemblée rappelle que, aux termes des Principes de Reykjavík pour la démocratie, la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie, tout comme le maintien d'un environnement sûr et

favorable dans lequel la société civile ainsi que les défenseurs des droits humains peuvent opérer sans entraves, insécurité ni violence. En vue de garantir un tel environnement, l'Assemblée appelle la Hongrie à abolir le Bureau de protection de la souveraineté et à modifier le projet de loi sur la transparence de la vie publique conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

12. L'Assemblée se déclare prête à poursuivre le dialogue constructif et la coopération étroite avec les autorités hongroises dans le cadre de la procédure de suivi, afin de soutenir la mise en œuvre de ces recommandations, et espère qu'il en résultera une collaboration fructueuse qui renforcera l'engagement de la Hongrie en faveur des valeurs et des normes du Conseil de l'Europe.