

Bruxelles, le 20 septembre 2018
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2018/0902(NLE)**

**12266/1/18
REV 1**

**FREMP 146
JAI 894
POLGEN 154
AG 22**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Parlement européen, Madame Ellen ROBSON, directrice des actes législatifs
Date de réception:	18 septembre 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, de l'État de droit

Les délégations trouveront ci-joint la résolution adoptée par le Parlement européen le 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.



TEXTES ADOPTÉS
Édition provisoire

P8_TA-PROV(2018)0340

La situation en Hongrie

Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 2 et son article 7, paragraphe 1,
- vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,
- vu la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et les protocoles y relatifs,
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme,
- vu les traités internationaux des Nations unies et du Conseil de l'Europe sur les droits de l'homme, tels que la Charte sociale européenne et la convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'encontre des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul),
- vu sa résolution du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie¹,
- vu ses résolutions du 16 décembre 2015² et du 10 juin 2015³ sur la situation en Hongrie,
- vu sa résolution du 3 juillet 2013 sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012)⁴,

¹ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2017)0216.

² JO C 399 du 24.11.2017, p. 127.

³ JO C 407 du 4.11.2016, p. 46.

⁴ JO C 75 du 26.2.2016, p. 52.

- vu ses résolutions du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie¹ et du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias²,
 - vu sa résolution du 25 octobre 2016 contenant des recommandations à la Commission sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux³,
 - vu sa résolution législative du 20 avril 2004 sur la communication de la Commission relative à l'article 7 du traité sur l'Union européenne - Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée⁴,
 - vu la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 15 octobre 2003 sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée⁵,
 - vu les rapports annuels de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF),
 - vu les articles 45, 52 et 83 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission du contrôle budgétaire, de la commission de la culture et de l'éducation, de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A8-0250/2018),
- A. considérant que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'état de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, telles que définies à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et telles que reflétées dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et inscrites dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, et que ces valeurs, qui sont communes aux États membres et auxquelles tous les États membres ont librement souscrit, constituent la base des droits dont jouissent les personnes qui vivent dans l'Union;
- B. considérant qu'un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne ne concerne pas uniquement l'État membre dans lequel le risque se réalise, mais qu'il a une incidence sur les autres États membres, sur la confiance mutuelle entre eux, sur la nature même de l'Union et sur les droits fondamentaux de ses citoyens au titre du droit de l'Union;
- C. considérant que, comme l'indique la communication de la Commission de 2003 sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne, le champ d'application de l'article 7 du traité sur l'Union européenne ne se limite pas aux obligations découlant des traités, comme l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et que l'Union peut apprécier l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs communes dans des domaines relevant des compétences des États membres;

¹ JO C 249 E du 30.8.2013, p. 27.

² JO C 199 E du 7.7.2012, p. 154.

³ JO C 215 du 19.6.2018, p. 162.

⁴ JO C 104 E du 30.4.2004, p. 408.

⁵ COM(2003)0606.

- D. considérant que l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne constitue une phase préventive dotant l'Union de la capacité d'intervenir en cas de risque clair de violation grave des valeurs communes; que cette action préventive prévoit un dialogue avec l'État membre concerné et a pour objectif d'éviter d'éventuelles sanctions;
- E. considérant que, si les autorités hongroises se sont toujours montrées disposées à discuter de la légalité de toute mesure spécifique, aucune réponse n'a été apportée à la situation et de nombreuses préoccupations subsistent, ce qui a une incidence négative sur l'image de l'Union, ainsi que sur son efficacité et sa crédibilité dans la défense des droits fondamentaux, des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde, et met en lumière la nécessité d'y répondre par une action concertée de l'Union;
1. déclare que les préoccupations du Parlement portent sur les éléments suivants:
 - 1) le fonctionnement du système constitutionnel et électoral;
 - 2) l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges;
 - 3) la corruption et les conflits d'intérêts;
 - 4) la protection des données et de la vie privée;
 - 5) la liberté d'expression;
 - 6) la liberté académique;
 - 7) la liberté de religion;
 - 8) la liberté d'association;
 - 9) le droit à l'égalité de traitement;
 - 10) les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses;
 - 11) les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés;
 - 12) les droits économiques et sociaux;
 2. estime que les faits et tendances évoqués dans l'annexe à la présente résolution, pris ensemble, représentent une menace systémique pour les valeurs de l'article 2 du traité sur l'Union européenne et constituent un risque clair de violation grave de ces valeurs;
 3. prend acte du résultat des élections législatives en Hongrie, qui ont eu lieu le 8 avril 2018; souligne le fait que tout gouvernement hongrois est responsable de l'élimination du risque d'une violation grave des valeurs de l'article 2 du traité sur l'Union européenne, même si ce risque est une conséquence durable des décisions politiques proposées ou avalisées par les gouvernements précédents;
 4. soumet par conséquent au Conseil, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, la proposition motivée figurant en annexe, invitant le Conseil à établir s'il existe un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs

visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et à adresser à la Hongrie des recommandations appropriées à cet égard;

5. charge son Président de transmettre la présente résolution et la proposition motivée de décision du Conseil figurant en annexe au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

ANNEXE À LA RÉOLUTION

Proposition de
décision du Conseil
constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne,
l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles
l'Union est fondée

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE:

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 7, paragraphe 1,
vu la proposition motivée du Parlement européen,
vu l'approbation du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union est fondée sur les valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, qui sont communes aux États membres et parmi lesquelles figure le respect de la démocratie, de l'état de droit et des droits de l'homme. Conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, l'adhésion à l'Union requiert le respect ainsi que la promotion des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne.
- (2) L'adhésion de la Hongrie était une démarche volontaire fondée sur une décision souveraine et qui reflétait un large consensus de l'ensemble de la classe politique hongroise.
- (3) Dans sa proposition motivée, le Parlement européen a exposé ses préoccupations à l'égard de la situation en Hongrie. Les principales préoccupations concernaient plus particulièrement le fonctionnement du système constitutionnel et électoral, l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'autres institutions, les droits des juges, la corruption et les conflits d'intérêts, la protection des données et de la vie privée, la liberté d'expression, la liberté académique, la liberté de religion, la liberté d'association, le droit à l'égalité de traitement, les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris des Roms et des Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses, les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi que les droits économiques et sociaux.
- (4) Le Parlement européen a également noté que les autorités hongroises se sont toujours montrées disposées à discuter de la légalité de toute mesure spécifique, mais sans prendre toutes les mesures recommandées dans ses résolutions antérieures.
- (5) Dans sa résolution du 17 mai 2017 sur la situation en Hongrie, le Parlement européen a déclaré que la situation actuelle en Hongrie représentait un risque clair de violation grave des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et qu'elle justifiait le lancement de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne.
- (6) Dans sa communication de 2003 sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne, la Commission a énuméré de nombreuses sources d'information à prendre en

considération lors du contrôle du respect et de la promotion des valeurs communes, telles que les rapports des organisations internationales, les rapports des ONG et les décisions des juridictions régionales et internationales. Toute une série d'acteurs à l'échelon national, européen et international ont fait part de leur profonde préoccupation à l'égard de la situation de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux en Hongrie, dont les institutions et organes de l'Union, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les Nations unies ainsi que de nombreuses organisations de la société civile, mais ces déclarations doivent être considérées comme des avis juridiquement non contraignants, puisque seule la Cour de justice de l'Union européenne est habilitée à interpréter les dispositions des traités.

Fonctionnement du système constitutionnel et électoral

- (7) La Commission de Venise a fait part à plusieurs reprises de ses préoccupations à l'égard du processus constituant en Hongrie, tant en ce qui concerne la Loi fondamentale que les modifications qui y ont été apportées. Elle s'est félicitée du fait que la Loi fondamentale établisse un ordre constitutionnel fondé sur la démocratie, l'état de droit et la protection des droits fondamentaux en tant que principes fondamentaux et a pris acte des efforts visant à établir un ordre constitutionnel conforme aux valeurs et normes démocratiques européennes communes et à régler les droits et libertés fondamentaux dans le respect des instruments internationaux contraignants. Ses critiques portaient sur le manque de transparence du processus, le fait que la société civile y ait été insuffisamment associée, l'absence de consultation sincère, la mise en danger de la séparation des pouvoirs et l'affaiblissement du système national de contre-pouvoirs.
- (8) Les compétences de la Cour constitutionnelle hongroise ont été limitées à la suite de la réforme constitutionnelle, notamment en ce qui concerne les matières budgétaires, l'abolition de l'«actio popularis», la possibilité de la Cour de se référer à sa jurisprudence antérieure au 1^{er} janvier 2012 et la limitation de la faculté de la Cour d'examiner la constitutionnalité de toute modification apportée à la Loi fondamentale à l'exception des seules modifications de nature procédurale. La Commission de Venise a fait part de graves inquiétudes à propos de ces limitations et de la procédure de nomination des juges, et a formulé des recommandations aux autorités hongroises pour garantir les contre-pouvoirs nécessaires dans son avis sur la loi CLI de 2011 relative à la Cour constitutionnelle hongroise adopté le 19 juin 2012 et dans son avis sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie adopté le 17 juin 2013. Dans ses avis, la Commission de Venise a également identifié un certain nombre d'éléments positifs des réformes, tels que les dispositions relatives aux garanties budgétaires, excluant la réélection des juges et l'attribution au Commissaire aux droits fondamentaux du droit d'engager une procédure de contrôle ex post.
- (9) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit inquiet que l'actuelle procédure de recours en constitutionnalité restreint l'accès à la Cour constitutionnelle, ne fixe pas de délai pour procéder à l'examen de la constitutionnalité et n'a pas d'effet suspensif sur les lois et dispositions contestées. Il a également indiqué que les dispositions de la nouvelle loi relative à la Cour constitutionnelle remettent en cause l'inamovibilité des juges et renforcent l'influence du Gouvernement sur la composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle en ce qu'elles modifient la procédure de désignation des magistrats de

la Cour, le nombre de ces magistrats et l'âge du départ à la retraite. Le Comité des droits de l'homme s'est également dit préoccupé par la limitation de la compétence et des attributions de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'examen des lois touchant aux questions budgétaires.

- (10) Dans son rapport adopté le 27 juin 2018, la mission d'observation électorale limitée du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a déclaré que l'administration technique des élections était professionnelle et transparente, que les droits et libertés fondamentaux étaient dans l'ensemble respectés, mais qu'ils étaient exercés dans un climat défavorable. L'administration électorale s'est acquittée de son mandat de manière professionnelle et transparente, a bénéficié dans l'ensemble de la confiance des différents acteurs et a été généralement perçue comme impartiale. La campagne a été animée, mais la rhétorique de campagne hostile et intimidante a limité l'espace propre à la tenue d'un débat de fond et a porté atteinte à la faculté des électeurs de se prononcer en connaissance de cause. Le financement public des campagnes et les plafonds de dépenses visaient à garantir l'égalité des chances pour tous les candidats. Cependant, la capacité des candidats à rivaliser sur un pied d'égalité a été considérablement mise à mal par les dépenses excessives du gouvernement en publicité d'information publique qui a amplifié le message de campagne de la coalition au pouvoir. En l'absence d'obligation de communication d'informations jusqu'au lendemain des élections, les électeurs ont été de fait privés d'informations sur le financement des campagnes électorales, un aspect essentiel pour faire un choix éclairé. La mission d'observation électorale s'est également dite préoccupée par la délimitation des circonscriptions uninominales. Des préoccupations similaires ont été exprimées dans l'avis conjoint du 18 juin 2012 relatif à la loi sur les élections des membres du parlement de Hongrie adopté par la Commission de Venise et le Conseil des élections démocratiques, dans lequel il était mentionné que la délimitation des circonscriptions devait s'opérer de manière transparente et professionnelle dans le cadre d'un processus impartial et non partisan, c'est-à-dire en évitant la poursuite d'objectifs politiques à court terme (le découpage arbitraire des circonscriptions (gerrymandering)).
- (11) Ces dernières années, le gouvernement hongrois a largement eu recours aux consultations nationales, étendant la démocratie directe au niveau national. Le 27 avril 2017, la Commission a souligné que la consultation nationale intitulée «Stop Bruxelles» comportait plusieurs affirmations et allégations entachées d'erreurs factuelles ou largement trompeuses. Le gouvernement hongrois a aussi mené des consultations sur «l'immigration et le terrorisme» en mai 2015 et contre un prétendu «plan Soros» en octobre 2017. Ces consultations ont établi des parallèles entre le terrorisme et la migration, incitant à la haine à l'égard des migrants, et ont ciblé plus particulièrement la personne de George Soros et l'Union.

Indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges

- (12) En conséquence des modifications considérables du cadre juridique adoptées en 2011, le président de l'Office national de la justice (ONJ) s'est vu confier des pouvoirs très importants. La Commission de Venise a critiqué ces pouvoirs étendus dans son 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 le 19 mars 2012, ainsi que dans son avis relatif aux lois organiques sur le système judiciaire, adopté le 15 octobre 2012. Des préoccupations semblables ont été exprimées par le rapporteur spécial des Nations unies sur l'indépendance des juges et des avocats

le 29 février 2012 et le 3 juillet 2013 ainsi que par le groupe d'États contre la corruption (GRECO) dans son rapport adopté le 27 mars 2015. Tous ces acteurs 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, car le président de l'ONJ, qui est élu par le parlement hongrois, 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'ONJ.

- (13) 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 organes. Cependant, de nouveaux progrès sont encore nécessaires. Dans son rapport du 27 mars 2015, le GRECO a appelé à réduire au minimum les risques potentiels 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 des Cours d'appel. 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 continue. Le GRECO a également pris acte des modifications apportées aux règles régissant les procédures de recrutement et de sélection des juges entre 2012 et 2014 en Hongrie, grâce auxquelles le CNJ a reçu une fonction de supervision renforcée dans le processus de sélection. Le 2 mai 2018, le CNJ a tenu une session au cours de laquelle il a adopté à l'unanimité des décisions relatives à la pratique du président de l'ONJ en ce qui concerne la déclaration des appels à candidatures pour des fonctions judiciaires et des postes élevés non retenus. Les décisions ont conclu à l'illégalité de la pratique du président.
- (14) Le 29 mai 2018, le gouvernement hongrois a présenté un projet de septième modification de la Loi fondamentale (T/332), qui a été adopté le 20 juin 2018. Il a introduit un nouveau système de tribunaux administratifs.
- (15) À la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée «Cour de justice») du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/1, Commission/ Hongrie¹, qui estimait qu'en adoptant un régime national imposant la retraite obligatoire des juges, des procureurs et des notaires ayant atteint l'âge de 62 ans, la Hongrie avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, le Parlement hongrois a adopté la loi XX de 2013, qui prévoit que l'âge de la retraite pour les juges sera progressivement ramené à 65 ans au cours d'une période de dix ans et qui fixe les critères de réintégration ou de compensation. Selon ladite loi, les juges à la retraite ont la possibilité de retrouver leur ancien poste au sein de la même juridiction dans les mêmes conditions qu'avant l'entrée en vigueur des dispositions en matière de retraite ou, s'ils ne souhaitent pas reprendre leur activité, ils reçoivent une indemnité forfaitaire de douze mois pour perte de rémunération et peuvent déposer une demande d'indemnisation complémentaire devant le tribunal, mais le rétablissement à des postes administratifs de direction n'est pas garanti. Néanmoins, la Commission a pris acte des mesures prises par la Hongrie pour rendre sa législation en matière de retraite compatible avec le droit de l'Union. Dans son rapport d'octobre 2015, l'Institut des

¹ Arrêt de la Cour de justice du 6 novembre 2012, Commission/Hongrie, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

droits de l'homme de l'Association internationale du barreau a indiqué qu'une majorité des juges démis n'avaient pas retrouvé leur poste d'origine, en partie parce que leur poste antérieur avait déjà été pourvu. Il a également indiqué que l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire hongrois ne peuvent être garanties et que l'état de droit demeure affaibli.

- (16) Dans son arrêt du 16 juillet 2015 dans l'affaire Gázsó/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu violation du droit à un procès équitable et du droit à un recours effectif. La Cour a conclu que les violations découlaient d'une pratique par laquelle la Hongrie manquait systématiquement de veiller à ce que les procédures statuant sur des droits et des obligations civiles prennent fin dans un délai raisonnable et de prendre des mesures pour que les requérants puissent demander réparation pour des procédures civiles d'une durée excessive à l'échelon national. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente. Un nouveau code de procédure civile, adopté en 2016, prévoit l'accélération des procédures civiles par l'introduction d'une procédure en deux phases. La Hongrie a informé le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que la nouvelle loi créant un recours effectif pour les procédures prolongées serait adoptée d'ici octobre 2018.
- (17) Dans son arrêt du 23 juin 2016, Baka/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu violation du droit d'accès à un tribunal et de la liberté d'expression d'András Baka, qui avait été élu président de la Cour suprême pour un mandat de six ans en juin 2009, mais n'avait plus occupé ce poste conformément aux dispositions transitoires de la Loi fondamentale, qui prévoyaient que la Curia serait le successeur juridique de la Cour suprême. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente. Le 10 mars 2017, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a demandé que des mesures soient prises pour prévenir de nouvelles révocations prématurées de juges pour des motifs similaires, en prévenant tout abus à cet égard. Le gouvernement hongrois a observé que ces mesures ne sont pas liées à l'exécution de l'arrêt.
- (18) Le 29 septembre 2008, M. András Jóri avait été nommé commissaire à la protection des données pour un mandat de six ans. Or, à compter du 1^{er} janvier 2012, le Parlement hongrois a décidé de réformer le régime de protection des données et de remplacer le commissaire par une autorité nationale chargée de la protection des données et de la liberté de l'information. M. Jóri a dû renoncer à son mandat avant qu'il ne soit arrivé à échéance. Le 8 avril 2014, la Cour de justice a estimé que l'indépendance des autorités de contrôle incluait nécessairement l'obligation de permettre à ces autorités d'exercer leur mandat jusqu'au terme prévu et que la Hongrie avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil¹. La Hongrie a modifié les règles relatives à la nomination du commissaire, présenté des excuses et versé la somme convenue à titre d'indemnisation.
- (19) Plusieurs lacunes ont été relevées par la Commission de Venise dans son avis sur la loi CLXIII de 2011 relative aux services du parquet et la loi CLXIV de 2011 relative au statut du procureur général, des procureurs et des autres agents du parquet, ainsi qu'à la carrière professionnelle au sein du parquet de la Hongrie, adopté le 19 juin 2012. Dans son rapport, adopté le 27 mars 2015, le GRECO a instamment invité les autorités

¹ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31).

hongroises 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. De plus, le GRECO a demandé 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 stricts. Selon le gouvernement hongrois, le rapport de conformité 2017 du GRECO prend acte des progrès réalisés par la Hongrie en ce qui concerne les procureurs (la publication n'est pas encore autorisée par les autorités hongroises, malgré les appels des réunions plénières du GRECO). Le deuxième rapport de conformité est en attente.

Corruption et conflits d'intérêts

- (20) Dans son rapport adopté le 27 mars 2015, le GRECO a demandé la mise en place, pour les députés au Parlement hongrois, de codes de conduite qui puissent leur indiquer la marche à suivre en cas de conflit d'intérêts. De plus, les députés devraient être obligés de signaler la survenue de conflits d'intérêts de façon ad hoc et cette disposition devrait être accompagnée de l'obligation plus stricte de soumettre des déclarations de patrimoine. Ces mesures devraient également être accompagnées de dispositions permettant d'infliger des sanctions en cas de déclaration de patrimoine erronée. En outre, les déclarations de patrimoine devraient être publiées en ligne pour permettre un véritable contrôle par la population. Une base de données électronique normalisée devrait être mise en place afin que toutes les déclarations et les modifications qui y sont apportées soient accessibles de manière transparente.
- (21) Dans son rapport adopté le 27 juin 2018, la mission d'observation électorale limitée du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a conclu que le contrôle limité des dépenses de campagne et l'absence de déclaration précise des sources de financement de la campagne jusqu'au lendemain des élections ont nui à la transparence du financement de la campagne et à la faculté des électeurs de se prononcer en connaissance de cause, ce qui est contraire aux obligations internationales et aux bonnes pratiques. La Cour des comptes de Hongrie est compétente pour surveiller et contrôler si les exigences légales ont été respectées. Le rapport ne comprenait pas le rapport d'audit officiel de la Cour des comptes de Hongrie concernant les élections législatives de 2018, car il n'était alors pas encore finalisé à l'époque.
- (22) Le 7 décembre 2016, le Comité directeur du partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) a reçu une lettre du gouvernement hongrois annonçant son retrait immédiat du partenariat, qui associe, sur une base volontaire, 75 pays et des centaines d'organisations de la société civile. Le gouvernement hongrois fait l'objet d'un suivi du PGO depuis juillet 2015 en raison d'inquiétudes exprimées par des organisations de la société civile, notamment à propos de leur liberté de fonctionnement dans le pays. Tous les États membres ne sont pas membres du PGO.
- (23) La Hongrie bénéficie de fonds de l'Union à hauteur de 4,4 % de son PIB, soit plus de la moitié de l'investissement public. La part des marchés attribués à l'issue de procédures de marchés publics qui n'ont fait l'objet que d'une seule offre s'élève toujours à 36 % en 2016. La Hongrie affiche le pourcentage le plus élevé dans l'Union en matière de recommandations financières de l'OLAF en ce qui concerne les Fonds structurels et l'agriculture pour la période 2013-2017. En 2016, l'OLAF a conclu une enquête sur un projet de transport de 1,7 milliard d'euros en Hongrie, dont plusieurs entreprises

internationales spécialisées dans la construction étaient les principaux acteurs. L'enquête a révélé de graves irrégularités ainsi que des possibilités de fraude et de corruption dans l'exécution du projet. En 2017, l'OLAF a constaté des «irrégularités graves» et des «conflits d'intérêts» au cours de son enquête sur 35 contrats d'éclairage public accordés à la société à l'époque contrôlée par le gendre du Premier ministre hongrois. L'OLAF a transmis son rapport final accompagné de recommandations financières à la direction générale de la politique régionale et urbaine de la Commission afin de recouvrer 43,7 millions d'euros ainsi que de recommandations judiciaires à l'attention du procureur général de Hongrie. Une enquête transfrontalière, conclue par l'OLAF en 2017, portait sur des allégations liées à l'utilisation potentiellement abusive des fonds de l'Union dans 31 projets de recherche et développement. L'enquête, qui s'est déroulée en Hongrie, en Lettonie et en Serbie, a révélé un système de soustraction utilisé pour gonfler artificiellement les coûts du projet et occulter le fait que les fournisseurs faux étaient des sociétés liées. L'OLAF a dès lors conclu l'enquête par une recommandation financière à la Commission de recouvrer 28,3 millions d'euros ainsi que par une recommandation judiciaire à l'attention des autorités judiciaires hongroises. La Hongrie a décidé de ne pas participer à la mise en place du procureur européen chargé d'enquêter, de poursuivre et de traduire en justice les auteurs et complices d'infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

- (24) Selon le septième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, l'efficacité du gouvernement hongrois a diminué depuis 1996 et la Hongrie est l'un des États membres dont le gouvernement est le moins efficace de l'Union. Toutes les régions hongroises sont bien en dessous de la moyenne de l'Union en ce qui concerne la qualité de l'administration publique; Selon le rapport anticorruption de l'UE publié par la Commission européenne en 2014, la corruption est perçue comme répandue (89 %) en Hongrie. Selon le rapport sur la compétitivité mondiale 2017-2018, publié par le Forum économique mondial, le niveau élevé de corruption était l'un des facteurs les plus problématiques pour exercer des activités en Hongrie.

Protection des données et de la vie privée

- (25) Dans son arrêt du 12 janvier 2016, Szabó et Vissy/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que le droit au respect de la vie privée avait été violé en raison de garanties juridiques insuffisantes contre la surveillance secrète potentiellement illégale à des fins de sécurité nationale, notamment en ce qui concerne l'usage des télécommunications. Les requérants n'ont pas prétendu avoir fait l'objet de mesures de surveillance secrète, de sorte qu'aucune autre mesure individuelle n'a semblé nécessaire. La modification de la loi concernée est nécessaire à titre de mesure générale. Les propositions de modification de la loi sur les services de sécurité nationale sont actuellement examinées par les experts des ministères hongrois compétents. L'exécution de cet arrêt est par conséquent toujours en attente.
- (26) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit inquiet que le cadre juridique hongrois sur la surveillance secrète à des fins de sécurité nationale autorise l'interception généralisée des communications et prévoit des garanties insuffisantes contre l'ingérence arbitraire dans le droit au respect de la vie privée. Il est également préoccupé de ce qu'il n'existe aucun recours effectif en cas d'abus et de ce qu'il n'est pas obligatoire de notifier la personne placée sous surveillance dans les meilleurs délais, sans que cela aille à l'encontre de l'objectif de la restriction, après qu'il a été mis fin à la mesure de surveillance.

Liberté d'expression

- (27) Le 22 juin 2015, la Commission de Venise a adopté son 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, qui demandait plusieurs modifications de la loi sur la presse et la loi sur les médias, notamment en ce qui concerne la définition des «contenus médiatiques illégaux», la divulgation des sources journalistiques et les sanctions imposées aux entreprises médiatiques. Des préoccupations semblables avaient été exprimées dans l'analyse demandée par le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias en février 2011, par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son avis du 25 février 2011 sur la législation hongroise sur les médias envisagée sous l'angle des normes du Conseil de l'Europe relatives à la liberté des médias ainsi que par l'expertise des experts du Conseil de l'Europe du 11 mai 2012 sur la législation des médias en Hongrie. Dans sa déclaration du 29 janvier 2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe s'est félicité du fait que les discussions dans le domaine des médias se soient traduits par plusieurs changements importants. Néanmoins, les autres préoccupations ont été reprises par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans le rapport faisant suite à sa visite en Hongrie, lequel a été publié le 16 décembre 2014. Le commissaire avait également mentionné les questions de la concentration dans l'actionnariat des médias et de l'autocensure et indiqué que le cadre juridique pénalisant la diffamation devrait être abrogé.
- (28) Dans son avis du 22 juin 2015 sur la législation relative aux médias, la Commission de Venise a également pris acte des efforts déployés au fil des ans par le gouvernement hongrois pour améliorer le texte original des lois sur les médias, conformément aux commentaires de divers observateurs, dont le Conseil de l'Europe, et a noté avec satisfaction la volonté des autorités hongroises de poursuivre le dialogue. Néanmoins, la Commission de Venise a souligné qu'il fallait que les règles applicables à l'élection des membres du Conseil des médias soient modifiées pour assurer une représentation équitable des principaux groupes politiques et autres de la société et que le mode de désignation et la position du président du Conseil ou de l'Autorité des médias devraient être revus afin d'assurer la neutralité politique de cette personnalité et de réduire la concentration des pouvoirs entre ses mains; le Conseil de surveillance devrait aussi être réformé dans ce sens. La Commission de Venise a également recommandé que la gouvernance des prestataires de médias de service public soit décentralisée et que l'Agence nationale de presse ne soit pas la seule autorisée à fournir des dépêches d'actualité aux prestataires de médias de service public. Des préoccupations semblables avaient été exprimées dans l'analyse demandée par le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias en février 2011, par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son avis du 25 février 2011 sur la législation hongroise sur les médias envisagée sous l'angle des normes du Conseil de l'Europe relatives à la liberté des médias ainsi que par l'expertise des experts du Conseil de l'Europe du 11 mai 2012 sur la législation des médias en Hongrie. Dans sa déclaration du 29 janvier 2013, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe s'est félicité du fait que les discussions dans le domaine des médias se soient traduites par plusieurs changements importants. Néanmoins, les autres préoccupations ont été reprises par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans le rapport faisant suite à sa visite en Hongrie, lequel a été publié le 16 décembre 2014.
- (29) Le 18 octobre 2012, la Commission de Venise a adopté son avis relatif à la loi CXII

de 2011 sur l'autodétermination informationnelle et la liberté d'information de Hongrie. Malgré un jugement globalement positif, la Commission de Venise a insisté sur la nécessité d'une série d'améliorations. Or, à la suite de modifications postérieures apportées à la loi, le droit d'accès aux informations publiques a été restreint davantage encore. Ces modifications ont été critiquées dans l'analyse demandée par le bureau du Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias en mars 2016. Il a indiqué que les montants à facturer pour les frais directs semblent tout à fait raisonnables, mais qu'il est inacceptable de facturer le temps nécessaire aux fonctionnaires pour répondre aux demandes. Comme le reconnaît le rapport de la Commission sur ce pays pour 2018, le commissaire à la protection des données et les tribunaux, y compris la Cour constitutionnelle, ont adopté une position progressiste dans les affaires liées à la transparence.

- (30) Dans son rapport adopté le 27 juin 2018, la mission d'observation électorale limitée du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE pour les élections législatives hongroises de 2018 a affirmé que l'accès à l'information ainsi que la liberté des médias et la liberté d'association avaient été limités, notamment par des modifications récentes de la législation, et que si la campagne était largement couverte par les médias, cette couverture était hautement polarisée et dépourvue d'analyse critique, en raison de la politisation de l'actionnariat des médias et de l'afflux des campagnes publicitaires du gouvernement. Le radiodiffuseur public a rempli son mandat de fournir du temps d'antenne gratuit aux concurrents, mais ses bulletins d'informations et sa production éditoriale ont clairement favorisé la coalition au pouvoir, ce qui est contraire aux normes internationales. La plupart des radiodiffuseurs commerciaux étaient partiaux dans leur couverture, se rangeant soit du côté des partis au pouvoir soit du côté des partis d'opposition. Les médias en ligne ont offert un espace de débat politique pluraliste et thématique. Elle a également souligné que la politisation de l'actionnariat associée à un cadre juridique restrictif et à l'absence d'un organe indépendant de régulation des médias avait eu un effet dissuasif sur la liberté éditoriale et avait empêché les électeurs de disposer d'informations pluralistes. Elle a également mentionné que les modifications avaient introduit des restrictions indues sur l'accès à l'information en élargissant la définition de l'information non assujettie à la divulgation et en augmentant les frais de traitement des demandes d'information.
- (31) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit préoccupé par les lois et pratiques relatives aux médias, qui restreignent la liberté d'opinion et d'expression en Hongrie. Il constate avec inquiétude qu'à la suite de modifications successives de la législation, le cadre législatif actuel ne garantit pas pleinement le fonctionnement sans entrave ni censure de la presse. Il note avec préoccupation que le Conseil des médias et l'Autorité des médias n'ont pas l'indépendance nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions et que leurs pouvoirs en matière de réglementation et de sanction sont excessivement vastes.
- (32) Le 13 avril 2018, le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a fermement condamné la publication d'une liste de plus de 200 personnes par une entreprise médiatique hongroise qui a affirmé que plus de 2 000 personnes, y compris celles dont le nom figure sur la liste, œuvreraient au «renversement du gouvernement». La liste a été publiée par le magazine hongrois Figyelő le 11 avril et inclut de nombreux journalistes et d'autres citoyens. Le 7 mai 2018, le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a fait part de sa vive préoccupation face au refus d'accréditer plusieurs journalistes indépendants, ce qui les a empêchés de couvrir la réunion

constitutive du nouveau parlement hongrois. Il a en outre été noté qu'un tel événement ne devrait pas être utilisé comme un outil visant à limiter le contenu des reportages critiques et qu'une telle pratique crée un mauvais précédent pour la nouvelle législature du parlement hongrois.

Liberté académique

- (33) Le 6 octobre 2017, la Commission de Venise a adopté son avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national. Elle a conclu que la mise en place de règles plus contraignantes, sans qu'elles soient solidement justifiées, associée à des délais stricts et à des sanctions juridiques sévères pour les universités étrangères déjà établies en Hongrie et y exerçant leur activité en toute légalité depuis de nombreuses années, semble poser un grave problème du point de vue de l'état de droit et des principes et des garanties en matière de droits de l'homme. Les universités en question et leurs étudiants sont protégés par les règles nationales et internationales sur la liberté académique, la liberté d'expression et de réunion et le droit à l'instruction et la liberté en la matière. La Commission de Venise a notamment recommandé aux autorités hongroises que les nouvelles règles sur le permis de travail ne nuisent pas de façon disproportionnée à la liberté académique et soient appliquées de façon non discriminatoire et avec souplesse, sans remettre en question la qualité et le caractère international de l'enseignement déjà dispensé par les universités existantes. Les préoccupations relatives à la modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national ont également été partagées par les rapporteurs spéciaux des Nations unies sur la liberté d'opinion et d'expression, sur la liberté de réunion pacifique et d'association et sur les droits culturels dans leur déclaration du 11 avril 2017. Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a relevé que le choix d'imposer de telles restrictions à la liberté de pensée, d'expression et d'association, ainsi qu'à la liberté académique, n'était pas étayé par des arguments solides.
- (34) Le 17 octobre 2017, le Parlement hongrois a reporté jusqu'au 1^{er} janvier 2019 la date limite à laquelle les universités étrangères qui exercent leur activité dans le pays doivent répondre aux nouveaux critères, à la demande des institutions concernées et sur recommandation de la présidence de la conférence des recteurs hongrois. La Commission de Venise s'est félicitée de ce report. Les négociations entre le gouvernement hongrois et les établissements d'enseignement supérieur étrangers concernés, en particulier l'Université d'Europe centrale, sont toujours en cours, tandis que le vide juridique demeure pour les universités étrangères, même si l'Université d'Europe centrale s'est conformée aux nouvelles exigences en temps voulu.
- (35) Le 7 décembre 2017, la Commission a décidé de citer la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne au motif que la modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national restreint d'une manière disproportionnée la liberté de fonctionnement des universités de l'Union et hors Union et que cette loi doit être remise en conformité avec le droit de l'Union. La Commission a conclu que la nouvelle loi allait à l'encontre du droit à la liberté académique, du droit à l'éducation et de la liberté d'entreprise, consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «Charte»); ainsi que des obligations juridiques de l'Union au titre du droit commercial international.
- (36) Le 9 août 2018, il a été révélé que le gouvernement hongrois envisage de supprimer le

programme de master en études sur le genre de l'université publique Eötvös Loránd et de refuser la reconnaissance du master en études sur le genre de l'université privée d'Europe centrale. Le Parlement européen souligne qu'une mauvaise interprétation du concept de «genre» a dominé le discours public en Hongrie et il déplore cette mauvaise interprétation volontaire des termes de «genre» et d'«égalité des genres». Le Parlement européen condamne les atteintes à la liberté de l'enseignement et de la recherche, notamment concernant les études sur le genre qui visent à analyser les relations de pouvoir, la discrimination et les relations entre les sexes dans la société et à remédier à certaines formes d'inégalité, et qui sont devenues la cible de campagnes de diffamation. Le Parlement européen demande que le principe démocratique fondamental de liberté d'enseignement soit pleinement rétabli et protégé.

Liberté de religion

- (37) Le 30 décembre 2011, le Parlement hongrois a adopté la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, des confessions et des communautés religieuses de Hongrie, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012. La loi a revu la personnalité juridique de nombreuses organisations religieuses et réduit à 14 le nombre d'églises légalement reconnues en Hongrie. Le 16 décembre 2011, dans une lettre adressée aux autorités hongroises, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a fait part de son inquiétude à propos de cette loi. En février 2012, face aux pressions internationales, le Parlement hongrois a élargi à 31 le nombre d'églises reconnues. Le 19 mars 2012, la Commission de Venise a adopté son avis sur la loi CCVI de 2011 sur le droit à la liberté de conscience et de religion et le statut juridique des églises, des confessions et des communautés religieuses de Hongrie, dans laquelle elle indiquait que la loi fixe un ensemble de conditions relatives à la reconnaissance des églises qui sont excessives et qui reposent sur des critères arbitraires. En outre, elle a précisé que la loi a entraîné un processus de radiation de centaines d'églises qui étaient légalement reconnues et que la loi est dans une certaine mesure à l'origine d'un traitement inégal, voire discriminatoire, des croyances et communautés religieuses, selon qu'elles sont ou non reconnues.
- (38) En février 2013, la Cour constitutionnelle hongroise a jugé que la radiation des églises reconnues avait été contraire à la constitution. En réponse à la décision de la Cour constitutionnelle, le Parlement hongrois a modifié la Loi fondamentale en mars 2013. En juin et septembre 2013, le Parlement hongrois a modifié la loi CCVI de 2011 afin de créer une classification à deux niveaux composée des «communautés religieuses» et des «églises reconnues». En septembre 2013, le Parlement hongrois a expressément modifié la Loi fondamentale pour se doter du pouvoir de sélectionner des communautés religieuses pour «coopérer» avec l'État au service d'«activités d'intérêt public» en se dotant du pouvoir discrétionnaire de reconnaître une organisation religieuse à la majorité des deux tiers.
- (39) Dans son arrêt du 8 avril 2014 dans l'affaire Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la Hongrie avait violé la liberté d'association, lue à la lumière de la liberté de conscience et de religion. La Cour constitutionnelle de Hongrie a estimé que certaines règles régissant les conditions de reconnaissance en tant qu'église étaient inconstitutionnelles et a ordonné au législateur de mettre les règles pertinentes en conformité avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La loi pertinente a donc été soumise au Parlement hongrois en décembre 2015, mais elle n'a pas obtenu la majorité

nécessaire. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente.

Liberté d'association

- (40) Le 9 juillet 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a indiqué dans sa lettre aux autorités hongroises qu'il était préoccupé par la rhétorique stigmatisante employée par des responsables politiques à l'encontre des ONG, contestant la légitimité de leurs activités, dans le contexte des audits réalisés par l'Office de contrôle du gouvernement hongrois (KEHI) concernant les ONG qui sont des opérateurs et bénéficiaires du Fonds ONG des subventions EEE/Norvège. Le gouvernement hongrois a signé un accord avec le Fonds et, par conséquent, les paiements des subventions se poursuivent. Du 8 au 16 février 2016, le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme s'est rendu en Hongrie et a indiqué dans son rapport que des problèmes importants découlaient du cadre juridique existant régissant l'exercice des libertés fondamentales, telles que les droits à la liberté d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association, et que la législation relative à la sécurité nationale et à la migration était également susceptible d'imposer des restrictions à la société civile dans son ensemble.
- (41) En avril 2017, un projet de loi sur la transparence des organisations soutenues par des fonds provenant de l'étranger a été présenté au Parlement hongrois dans le but déclaré d'introduire des exigences liées à la prévention du blanchiment d'argent ou du terrorisme. La Commission de Venise a reconnu, en 2013, qu'un État peut évoquer diverses raisons pour restreindre le financement étranger, y compris la prévention du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme, mais ces objectifs légitimes ne doivent pas servir de prétexte pour contrôler les ONG ou pour restreindre leur capacité de mener à bien leur travail légitime, notamment en matière de défense des droits de l'homme. Le 26 avril 2017, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a adressé une lettre au Président de l'Assemblée nationale hongroise en relevant que le projet de loi avait été présenté dans le contexte d'une constante rhétorique clivante de certains membres de la coalition au pouvoir, qui ont publiquement qualifié, sur la base de la source de leur financement, certaines ONG d'«agents étrangers» et ont contesté leur légitimité; le terme «agents étrangers» était cependant absent du projet. Des préoccupations similaires ont été formulées dans la déclaration du 7 mars 2017 du président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et du président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG, ainsi que dans l'avis du 24 avril 2017 élaboré par ledit Conseil d'experts, et dans la déclaration du 15 mai 2017 des rapporteurs spéciaux des Nations unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression.
- (42) Le 13 juin 2017, le Parlement hongrois a adopté le projet de loi moyennant plusieurs amendements. Dans son avis du 20 juin 2017, la Commission de Venise a reconnu que le terme «organisation soutenue par des fonds provenant de l'étranger» était neutre et descriptif, que certains de ces amendements représentaient une amélioration importante mais que, en même temps, d'autres préoccupations n'avaient pas été prises en compte et que les amendements ne suffisaient pas à apaiser les inquiétudes de la Commission de Venise quant au fait que la loi donnerait lieu à une ingérence disproportionnée et inutile dans les libertés d'association et d'expression, et dans le droit à la vie privée et serait contraire à l'interdiction de discrimination. Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a constaté une absence

d'arguments solides justifiant l'application de telles exigences qui, lui semble-t-il, relèvent d'une volonté de discréditer certaines ONG, dont celles qui se consacrent à la protection des droits de l'homme en Hongrie.

- (43) Le 7 décembre 2017, la Commission a décidé d'engager une procédure judiciaire contre la Hongrie pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux, en raison des dispositions de la loi sur les ONG qui, de l'avis de la Commission, visent indirectement et limitent de manière disproportionnée les dons de l'étranger aux organisations de la société civile. En outre, la Commission a allégué que la Hongrie avait violé le droit à la liberté d'association et les droits à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel consacrés par la Charte, lus conjointement avec les dispositions du traité sur la libre circulation des capitaux, selon la définition de l'article 26, paragraphe 2, et des articles 56 et 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (44) En février 2018, un projet de train de mesures législatives composé de trois projets de loi (T/19776, T/19775, T/19774) a été présenté par le gouvernement hongrois. Le 14 février 2018, le président de la Conférence des OING du Conseil de l'Europe et le président du Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG ont fait une déclaration indiquant que le projet de train de mesures législatives n'était pas conforme à la liberté d'association, en particulier pour les ONG qui travaillent avec les migrants. Le 15 février 2018, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a formulé des préoccupations similaires. Le 8 mars 2018, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, le rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, l'expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, le rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants et le rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée ont averti que le projet de loi entraînerait des restrictions abusives à la liberté d'association et à la liberté d'expression en Hongrie. Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a exprimé la crainte que parce qu'ils font allusion à la «survie de la nation» et à la protection des citoyens et de la culture, et associent le travail des ONG à une prétendue conspiration internationale, ces projets de loi ne stigmatisent ces ONG et ne limitent leur capacité de mener à bien leurs importantes activités en faveur des droits de l'homme et, en particulier, des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Il a également exprimé la crainte que le fait d'imposer des restrictions aux fonds étrangers destinés aux ONG ne soit utilisé pour exercer sur elles des pressions illégitimes et s'ingérer de manière injustifiée dans leurs activités. L'un des projets de loi visait à taxer les fonds des ONG reçus de l'étranger, y compris les fonds de l'Union, à un taux de 25 %; l'ensemble de projet de lois priverait aussi les ONG de voie de recours pour faire appel contre les décisions arbitraires. Le 22 mars 2018, la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé l'avis de la Commission de Venise sur l'ensemble de projet de lois.
- (45) Le 29 mai 2018, le gouvernement hongrois a présenté un projet de loi modifiant certaines lois relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière (T/333). Le projet est une version révisée du précédent ensemble de projet de lois et propose des sanctions pénales pour «facilitation de l'immigration irrégulière». Le même jour, le Haut-

Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a demandé le retrait de la proposition et s'est dit préoccupé par ces projets de lois qui, s'ils étaient adoptés, priveraient les personnes forcées de fuir leur foyer d'une aide et de services indispensables, et viendraient enflammer encore davantage le débat public déjà tendu et les comportements xénophobes croissants. Le 1^{er} juin 2018, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a formulé des préoccupations similaires. Le 31 mai 2018, le Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a confirmé la demande d'avis de la Commission de Venise sur la nouvelle proposition. Le projet a été adopté le 20 juin 2018 avant que la Commission de Venise ne rende son avis. Le 21 juin 2018, le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a condamné la décision du Parlement hongrois. Le 22 juin 2018, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ont indiqué que la disposition sur la responsabilité pénale pourrait décourager les activités d'organisation et d'information et porter atteinte aux droits à la liberté d'association et d'expression et devrait donc être abrogée. Le 19 juillet 2018, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure à la Hongrie concernant une nouvelle législation qui érige en infraction des activités qui soutiennent les demandes d'asile et de séjour et restreint davantage le droit de demander l'asile.

Droit à l'égalité de traitement

- (46) Du 17 au 27 mai 2016, le groupe de travail des Nations unies chargé de la question de la discrimination à l'encontre des femmes dans la législation et dans la pratique s'est rendu en Hongrie. Dans son rapport, le groupe de travail a indiqué qu'une forme conservatrice de la famille, dont la protection est garantie comme étant essentielle à la survie nationale, ne devrait pas peser davantage que les droits politiques, économiques et sociaux des femmes et l'autonomisation des femmes. Le groupe de travail a également souligné que le droit des femmes à l'égalité ne pouvait être examiné uniquement à la lumière de la protection des groupes vulnérables aux côtés des enfants, des personnes âgées et des handicapés, car elles font partie intégrante de tous ces groupes. Les nouveaux manuels scolaires contiennent encore des stéréotypes sexistes, dépeignant les femmes principalement comme des mères et des épouses et, dans certains cas, dépeignant les mères comme étant moins intelligentes que les pères. D'autre part, le groupe de travail a pris acte des efforts consentis par le gouvernement hongrois pour renforcer la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale en introduisant des dispositions généreuses en matière de soutien à la famille et en ce qui concerne l'éducation et l'accueil des jeunes enfants. Dans son rapport adopté le 27 juin 2018, la mission d'observation électorale limitée du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE pour les élections législatives hongroises de 2018 a déclaré que les femmes étaient sous-représentées dans la vie politique et qu'il n'existait aucune obligation légale de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes en ce qui concerne les élections. Bien qu'un grand parti ait placé une femme en tête de sa liste nationale et que certains partis aient abordé les questions liées au genre dans leurs programmes, l'autonomisation des femmes n'a fait l'objet que de peu d'attention en tant que question de campagne, y compris dans les médias.
- (47) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est félicité de la signature de la convention d'Istanbul tout en regrettant que des visions patriarcales stéréotypées aient encore cours en Hongrie en ce qui concerne la place des femmes dans la société, et a pris note avec préoccupation des

propos discriminatoires que des personnalités politiques tiennent à l'égard des femmes. Il constate également que le code pénal hongrois ne protège pas pleinement les femmes victimes de violences conjugales. Il constate avec préoccupation que les femmes sont sous-représentées aux postes de prise de décisions dans le secteur public, en particulier dans les ministères et au Parlement hongrois. La convention d'Istanbul n'a pas encore été ratifiée.

- (48) La Loi fondamentale hongroise énonce des dispositions obligatoires pour la protection des lieux de travail des parents et pour le respect du principe de l'égalité de traitement; par conséquent, il existe des règles spéciales en matière de droit du travail pour les femmes ainsi que pour les mères et les pères élevant des enfants. Le 27 avril 2017, la Commission a émis un avis motivé invitant la Hongrie à mettre en œuvre correctement la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil¹, étant donné que le droit hongrois prévoit une dérogation à l'interdiction de discrimination fondée sur le sexe qui est bien plus large que celle prévue par ladite directive. Le même jour, la Commission a adressé un avis motivé à la Hongrie pour non-respect de la directive 92/85/CEE du Conseil², qui dispose que les employeurs ont l'obligation d'adapter les conditions de travail des travailleuses enceintes ou allaitantes pour éviter tout risque pour leur santé ou leur sécurité. Le gouvernement hongrois s'est engagé à modifier les dispositions nécessaires de la loi CXXV de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances, ainsi que la loi I de 2012 sur le code du travail. En conséquence, le 7 juin 2018, l'affaire a été classée.
- (49) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a constaté avec préoccupation que l'interdiction de la discrimination prévue par la Loi fondamentale ne mentionne pas expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs de discrimination, et exprimé la crainte que la définition restrictive de la famille qui figure dans ce texte ne soit source de discrimination dans la mesure où elle n'englobe pas certains types de structures familiales, notamment les couples de même sexe. Le Comité était également préoccupé par les actes de violence et par l'ampleur des stéréotypes négatifs et des préjugés à l'égard des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des transgenres, en particulier dans les secteurs de l'emploi et de l'éducation.
- (50) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a fait également mention du placement de force dans des établissements médicaux, de mises à l'isolement et de traitements forcés d'un grand nombre de personnes présentant des handicaps mentaux, intellectuels et psychosociaux, ainsi que d'informations faisant état d'actes de violence, ainsi que de traitements cruels, inhumains ou dégradants, et d'allégations selon lesquelles un nombre important de décès survenus dans des établissements fermés n'auraient pas fait l'objet d'enquêtes.

Droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la

¹ Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (JO L 204 du 26.7.2006, p. 23).

² Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO L 348 du 28.11.1992, p. 1).

protection de ces minorités contre les déclarations haineuses

- (51) Dans son rapport faisant suite à sa visite en Hongrie, publié le 16 décembre 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a indiqué qu'il était préoccupé par la détérioration de la situation en ce qui concerne le racisme et l'intolérance en Hongrie, l'antitsiganisme étant la forme la plus flagrante d'intolérance, comme l'illustre la gravité des violences ciblant les Roms et les marches paramilitaires ainsi que les patrouilles dans les villages peuplés de Roms. Il a également souligné que, malgré les positions prises par les autorités hongroises pour condamner les discours antisémites, l'antisémitisme était un problème récurrent, qui se manifeste par des discours de haine et des cas de violence à l'encontre de personnes ou de biens juifs. En outre, il a évoqué une recrudescence de la xénophobie ciblant les migrants, y compris les demandeurs d'asile et les réfugiés, et de l'intolérance visant d'autres groupes sociaux tels que les personnes LGBTI, les pauvres et les sans-abri. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a fait état de préoccupations similaires dans son rapport sur la Hongrie publié le 9 juin 2015.
- (52) Dans son quatrième avis sur la Hongrie, adopté le 25 février 2016, le Comité consultatif sur la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a noté que les Roms continuaient de faire l'objet de discriminations et d'inégalités systématiques dans tous les domaines de la vie quotidienne, notamment le logement, l'emploi, l'éducation, l'accès à la santé et la participation à la vie sociale et politique. Dans sa résolution du 5 juillet 2017, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux autorités hongroises de déployer des efforts soutenus et efficaces pour prévenir, combattre et sanctionner les inégalités et les discriminations subies par les Roms, d'améliorer, en étroite concertation avec les représentants des Roms, leurs conditions de vie ainsi que leur accès aux services de santé et à l'emploi, de prendre des mesures effectives pour mettre fin aux pratiques qui perpétuent la ségrégation des enfants roms à l'école et redoubler d'efforts pour remédier aux problèmes qu'ils rencontrent dans le domaine de l'éducation, de veiller à ce que les enfants roms aient les mêmes chances d'accéder à une éducation de qualité, à tous les niveaux, et de continuer de prendre des mesures pour empêcher que les enfants soient placés sans justification dans des écoles et des classes spéciales. Le gouvernement hongrois a pris plusieurs mesures importantes pour favoriser l'intégration des Roms. Le 4 juillet 2012, il a adopté le plan d'action pour la protection de l'emploi afin de protéger l'emploi des travailleurs défavorisés et de favoriser l'emploi des chômeurs de longue durée. Il a également adopté la stratégie sectorielle en matière de soins de santé intitulée «Healthy Hungary 2014-2020» pour réduire les inégalités en matière de santé. En 2014, il a mis en œuvre une stratégie pour la période 2014-2020 pour le traitement des logements insalubres dans les quartiers défavorisés. Néanmoins, selon le rapport 2018 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le pourcentage de jeunes Roms dont l'activité principale n'est pas actuellement l'emploi, l'éducation ou la formation est passé de 38 % en 2011 à 51 % en 2016.
- (53) Dans son arrêt du 29 janvier 2013, Horváth et Kiss/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la législation hongroise pertinente, telle qu'elle est appliquée dans la pratique, n'offrait pas de garanties suffisantes et se traduisait par une surreprésentation et une ségrégation des enfants roms dans les écoles spéciales en raison d'un diagnostic erroné systématique du handicap mental, ce qui constituait une violation du droit à l'éducation sans discrimination. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente.

- (54) Le 26 mai 2016, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure aux autorités hongroises au sujet de la législation et des pratiques administratives hongroises qui ont pour conséquence une surreprésentation disproportionnée des enfants roms dans les écoles spéciales pour enfants handicapés mentaux et une ségrégation considérable au niveau de l'éducation dans les écoles ordinaires, ce qui entrave l'inclusion sociale. Le gouvernement hongrois a activement engagé un dialogue avec la Commission. La stratégie hongroise d'inclusion met l'accent sur la promotion de l'éducation inclusive, la réduction de la ségrégation, la rupture de la transmission intergénérationnelle des inégalités et l'établissement d'un environnement scolaire inclusif. En outre, la loi sur l'enseignement public national a été complétée par des garanties supplémentaires depuis janvier 2017, et le gouvernement hongrois a lancé des audits officiels en 2011-2015, suivis par des mesures prises par les services gouvernementaux.
- (55) Dans son arrêt du 20 octobre 2015, Balázs/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu violation de l'interdiction de la discrimination dans le contexte d'un manquement à l'examen du motif anti-Roms allégué d'une attaque. Dans son arrêt du 12 avril 2016, R.B./Hongrie, et dans son arrêt du 17 janvier 2017, Király et Dömötör/Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu violation du droit à la vie privée en raison de l'insuffisance des enquêtes sur les allégations d'abus à motivation raciale. Dans son arrêt du 31 octobre 2017, M.F./Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu violation de l'interdiction de discrimination en liaison avec l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, les autorités n'ayant pas enquêté sur d'éventuels motifs racistes à l'origine de l'incident en question. L'exécution de ces arrêts est toujours en attente. Toutefois, à la suite des arrêts Balázs/Hongrie et R.B./Hongrie, la modification de la qualification du crime d'«incitation à la violence ou à la haine contre la communauté» dans le code pénal est entrée en vigueur le 28 octobre 2016 au titre de la mise en œuvre de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil¹. En 2011, le code pénal a été modifié afin de prévenir les campagnes des groupes paramilitaires d'extrême droite, en par l'introduction du «crime en uniforme», punissant de trois ans d'emprisonnement tout comportement asocial provocateur suscitant la peur chez un membre d'une communauté nationale, ethnique ou religieuse.
- (56) Du 29 juin au 1^{er} juillet 2015, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a effectué une visite d'évaluation sur le terrain en Hongrie, à la suite de rapports sur les mesures prises par les autorités locales de la ville de Miskolc concernant les expulsions forcées de Roms. Les autorités locales ont adopté un modèle de mesures anti-Roms, avant même la modification du décret local de 2014, et les personnalités publiques de la ville ont souvent fait des déclarations contre les Roms. Il a été rapporté qu'en février 2013, le maire de Miskolc a déclaré qu'il voulait nettoyer la ville des «Roms pervers et anti-sociaux» qui seraient présumés avoir bénéficié de manière illégale du programme Fészekrakó constitué pour les allocations de logement et les personnes vivant dans des appartements sociaux avec loyer et charges. Ses paroles ont marqué le début d'une série d'expulsions et, au cours de ce mois, cinquante appartements ont été retirés sur les 273 appartements de la catégorie concernée – également pour nettoyer le terrain en vue de la rénovation d'un stade. Sur la base de l'appel du service gouvernemental responsable, la Cour suprême a annulé les

¹ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (JO L 328 du 6.12.2008, p. 55).

dispositions pertinentes dans sa décision du 28 avril 2015. Le commissaire aux droits fondamentaux et le commissaire adjoint aux droits des minorités nationales ont émis, le 5 juin 2015, un avis conjoint sur les violations des droits fondamentaux des Roms à Miskolc, dont les recommandations n'ont pas été adoptées par les autorités locales. L'Autorité hongroise pour l'égalité de traitement a également mené une enquête et rendu une décision en juillet 2015, demandant aux autorités locales de mettre fin à toutes les expulsions et d'élaborer un plan d'action sur la manière d'offrir un logement conforme à la dignité humaine. Le 26 janvier 2016, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a envoyé des lettres aux gouvernements albanais, bulgare, français, hongrois, italien, serbe et suédois au sujet des expulsions forcées de Roms. La lettre adressée aux autorités hongroises exprimait des préoccupations quant au traitement des Roms à Miskolc. Le plan d'action a été adopté le 21 avril 2016 et, entre-temps, une agence du logement social a également été créée. Dans sa décision du 14 octobre 2016, l'Autorité pour l'égalité de traitement a estimé que la municipalité remplissait ses obligations. Néanmoins, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a mentionné dans ses conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant la Hongrie publiées le 15 mai 2018 que, malgré certaines évolutions positives visant à améliorer les conditions de logement des Roms, sa recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

- (57) Dans sa résolution du 5 juillet 2017, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a recommandé aux autorités hongroises de continuer à améliorer le dialogue avec la communauté juive, le pérenniser et d'accorder un degré de priorité élevé à la lutte contre l'antisémitisme dans l'espace public, de déployer des efforts soutenus pour prévenir et détecter les actes motivés par des considérations racistes, ethniques ou antisémites, y compris les actes de vandalisme et les discours de haine, enquêter à leur sujet, les poursuivre et les sanctionner, et d'envisager de modifier la loi afin de garantir la protection juridique la plus large contre les infractions à caractère raciste.
- (58) Le gouvernement hongrois a ordonné que la rente viagère des survivants de l'Holocauste soit augmentée de 50 % en 2012, a créé, en 2013, la commission commémorative 2014 de l'Holocauste en Hongrie, a déclaré 2014 Année commémorative de l'Holocauste, a lancé des programmes de rénovation et de restauration de plusieurs synagogues hongroises et cimetières juifs et se prépare actuellement à accueillir les Maccabiades européennes de 2019 qui se tiendront à Budapest. Les dispositions juridiques hongroises identifient plusieurs infractions liées à la haine ou à l'incitation à la haine, y compris les actes antisémites ou de négation ou de dénigrement de l'Holocauste. La Hongrie s'est vu attribuer la présidence de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste (IHRA) en 2015-2016. Néanmoins, dans un discours prononcé le 15 mars 2018 à Budapest, le Premier ministre hongrois a tenu des propos polémiques, y compris des stéréotypes clairement antisémites, pour attaquer George Soros, propos qui auraient pu être considérés comme punissables.
- (59) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré préoccupé par des informations faisant apparaître que la communauté rom continue de faire l'objet d'une discrimination et d'une exclusion généralisées, ainsi que d'une ségrégation dans l'emploi, l'accès au logement et l'éducation. Il constate avec une préoccupation particulière que nonobstant la loi de 2012 sur l'enseignement public, la ségrégation reste répandue dans les établissements d'enseignement, en particulier dans les établissements confessionnels et privés, et que le nombre d'enfants roms placés dans des établissements destinés aux enfants présentant

des handicaps légers demeure disproportionnellement élevé. Il constate également avec préoccupation que les crimes de haine sont très répandus, de même que les propos haineux visant les minorités, en particulier les Roms, les musulmans, les migrants et les réfugiés dans le discours politique, dans les médias et sur Internet, y compris dans le cadre de campagnes sponsorisées par le gouvernement. Le Comité s'est déclaré préoccupé par l'ampleur des stéréotypes antisémites. Le Comité a pris également note avec préoccupation des allégations selon lesquelles le nombre de crimes de haine enregistrés est extrêmement bas parce que, dans bien des cas, la police n'enquêterait pas sur les plaintes dignes de foi portant sur des crimes de haine ou des propos haineux relevant du droit pénal et n'engagerait pas de poursuites à ce sujet. Enfin, le Comité est préoccupé par la persistance signalée du profilage racial des Roms par la police.

- (60) Dans une affaire concernant le village de Gyöngyöspata, où la police locale imposait des amendes uniquement aux Roms pour des infractions mineures au code de la route, le jugement en première instance a conclu que la pratique constituait du harcèlement et de la discrimination directe à l'encontre des Roms, même si, à titre individuel, les mesures étaient légales. La juridiction de seconde instance et la Cour suprême ont jugé que l'Union hongroise des libertés civiles (TASZ), qui avait présenté une demande d'«*actio popularis*», n'avait pas été en mesure de prouver la discrimination. L'affaire a été portée devant la Cour européenne des droits de l'homme.
- (61) Conformément au quatrième amendement de la Loi fondamentale, «le droit à la liberté d'expression ne peut être exercé afin de violer la dignité de la nation hongroise ou de toute communauté nationale, ethnique, raciale ou religieuse». Le code pénal hongrois punit l'incitation à la violence ou à la haine contre un membre d'une communauté. Le gouvernement a mis en place un groupe de travail contre les crimes de haine, lequel dispense une formation aux policiers et aide les victimes à coopérer avec la police et à signaler les incidents.

Droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés

- (62) Le 3 juillet 2015, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés s'est déclaré préoccupé par la procédure accélérée de modification du droit sur l'asile. Le 17 septembre 2015, le Haut-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme s'est déclaré d'avis que la Hongrie avait violé le droit international dans le traitement qu'elle avait réservé aux réfugiés et aux migrants. Le 27 novembre 2015, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a déclaré que la réponse de la Hongrie à la problématique des réfugiés ne répondait pas aux attentes en matière de droits de l'homme. Le 21 décembre 2015, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, le Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE ont exhorté la Hongrie à s'abstenir de politiques et de pratiques qui incitent à l'intolérance et à la peur et alimentent la xénophobie à l'encontre des réfugiés et des migrants. Le 6 juin 2016, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés s'est déclaré préoccupé par le nombre croissant d'allégations d'abus commis en Hongrie à l'encontre de demandeurs d'asile et de migrants par les autorités frontalières, ainsi que par les mesures restrictives plus larges aux frontières et en matière législative, y compris en matière d'accès aux procédures d'asile. Le 10 avril 2017, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés a demandé une suspension immédiate des transferts Dublin vers la Hongrie. En 2017, sur 3 397 demandes de protection internationale déposées en Hongrie, 2 880 demandes ont été rejetées, soit un taux de rejet de 69,1 %. En 2015, sur 480 appels judiciaires relatifs à

des demandes de protection internationale, on dénombrait 40 décisions positives soit 9 %. En 2016, il y a eu 775 recours, dont 5 ont abouti à des décisions positives, soit 1 %; il n'y a pas eu de recours en 2017.

- (63) L'officier aux droits fondamentaux de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes s'est rendu en Hongrie en octobre 2016 et mars 2017, car il craignait que l'Agence n'opère dans des conditions contraires au respect, à la protection et à l'exercice des droits des personnes qui traversent la frontière qui sépare la Hongrie de la Serbie, ce qui pourrait placer l'Agence dans des situations qui violent de fait la Charte. L'officier aux droits fondamentaux a conclu, en mars 2017, que le risque de responsabilité partagée de l'Agence en cas de violation des droits fondamentaux conformément à l'article 34 du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes demeure très élevé.
- (64) Le 3 juillet 2014, le groupe de travail des Nations unies sur la détention arbitraire a indiqué que la situation des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière devait être sérieusement améliorée et faire l'objet d'une attention particulière pour éviter toute privation arbitraire de liberté. Des préoccupations similaires concernant la rétention, en particulier des mineurs non accompagnés, ont été formulées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans le rapport faisant suite à sa visite en Hongrie, qui a été publié le 16 décembre 2014. Du 21 au 27 octobre 2015, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) s'est rendu en Hongrie et a indiqué dans son rapport qu'un nombre considérable de ressortissants étrangers (y compris des mineurs non accompagnés) affirmaient avoir été soumis à des mauvais traitements physiques par des policiers et des gardes armés travaillant dans des centres d'immigration ou de rétention pour demandeurs d'asile. Le 7 mars 2017, le Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés a exprimé ses préoccupations au sujet d'une nouvelle loi votée par le Parlement hongrois qui prévoit la rétention obligatoire de tous les demandeurs d'asile, y compris des enfants, pendant toute la durée de la procédure d'asile. Le 8 mars 2017, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié une déclaration exprimant de la même manière son inquiétude au sujet de cette loi. Le 31 mars 2017, le Sous-Comité des Nations unies pour la prévention de la torture a exhorté la Hongrie à s'attaquer sans tarder au problème du recours excessif à la rétention et à envisager des alternatives.
- (65) Dans son arrêt du 5 juillet 2016, O.M./Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il y avait eu violation du droit à la liberté et à la sûreté sous la forme d'une rétention qui frisait l'arbitraire. En particulier, les autorités n'avaient pas fait preuve de prudence lorsqu'elles avaient ordonné la rétention du requérant sans tenir compte de la mesure dans laquelle les personnes vulnérables - par exemple, les personnes LGBT, comme le demandeur - étaient en sécurité ou non en rétention parmi d'autres personnes détenues, dont beaucoup venaient de pays où les préjugés culturels ou religieux à l'encontre de ces personnes étaient largement répandus. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente.
- (66) Du 12 au 16 juin 2017, le Représentant spécial du Secrétaire général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés s'est rendu en Serbie et dans deux zones de transit en Hongrie. Dans son rapport, le représentant spécial a déclaré que les refoulements violents de migrants et de réfugiés de Hongrie vers la Serbie soulèvent des préoccupations au titre des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture) de la

CEDH. Il a également fait remarquer que les pratiques restrictives en matière d'admission des demandeurs d'asile dans les zones de transit de Röszke et de Tompa obligent souvent les demandeurs d'asile à chercher des moyens illégaux de franchir la frontière et à recourir à des passeurs et à des trafiquants, avec tous les risques que cela implique. Il a indiqué que les procédures d'asile, qui se déroulent dans les zones de transit, ne comportent pas de garanties suffisantes pour protéger les demandeurs d'asile contre le refoulement vers des pays où ils courent le risque d'être soumis à un traitement contraire aux articles 2 et 3 de la CEDH. Il a conclu qu'il était nécessaire que la législation et les pratiques hongroises soient mises en conformité avec les exigences de la CEDH. Il a formulé plusieurs recommandations, en invitant également les autorités hongroises à prendre les mesures nécessaires, notamment en réexaminant le cadre législatif pertinent et en modifiant les pratiques pertinentes, pour faire en sorte que tous les ressortissants étrangers arrivant à la frontière ou se trouvant sur le territoire hongrois ne soient pas dissuadés de présenter une demande de protection internationale. Du 5 au 7 juillet 2017, une délégation du Comité Lanzarote du Conseil de l'Europe (Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels) s'est également rendue dans deux zones de transit et a formulé un certain nombre de recommandations, en invitant notamment à traiter toutes les personnes âgées de moins de 18 ans comme des enfants, sans discrimination fondée sur l'âge, à veiller à ce que tous les enfants relevant de la juridiction hongroise soient protégés contre l'exploitation et les abus sexuels, et à les placer systématiquement dans des institutions de protection de l'enfance ordinaires afin de prévenir l'exploitation sexuelle ou les abus sexuels dont ils pourraient être victimes de la part d'adultes et d'adolescents dans les zones de transit. Du 18 au 20 décembre 2017, une délégation du groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (GRETA) s'est rendue en Hongrie, notamment dans deux zones de transit, et a conclu qu'une zone de transit, qui est effectivement un lieu de privation de liberté, ne peut être considérée comme un hébergement approprié et sûr pour les victimes de la traite. Elle a invité les autorités hongroises à adopter un cadre juridique pour l'identification des victimes de la traite des êtres humains parmi les ressortissants de pays tiers qui n'y résident pas légalement et à renforcer ses procédures d'identification des victimes de cette traite parmi les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière. Depuis le 1^{er} janvier 2018, des réglementations supplémentaires ont été introduites en faveur des mineurs en général et des mineurs non accompagnés en particulier. Entre autres, un programme scolaire spécifique a été élaboré pour les demandeurs d'asile mineurs. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a mentionné dans ses conclusions sur la mise en œuvre des recommandations concernant la Hongrie, publiées le 15 mai 2018, que, tout en reconnaissant que la Hongrie a dû faire face à d'énormes problèmes à la suite des arrivées massives de migrants et de réfugiés, elle est consternée par les mesures prises en réponse et par la grave détérioration de la situation depuis son cinquième rapport. Les autorités devraient, de toute urgence, mettre fin à la rétention dans les zones de transit, en particulier pour les familles avec enfants et tous les mineurs non accompagnés.

- (67) À la mi-août 2018, les services d'immigration ont cessé de donner de la nourriture aux demandeurs d'asile majeurs qui contestaient devant les tribunaux les décisions d'irrecevabilité. Plusieurs demandeurs d'asile ont dû demander des mesures provisoires à la Cour européenne des droits de l'homme pour pouvoir recevoir des repas. La Cour européenne des droits de l'homme a accordé des mesures provisoires dans deux affaires le 10 août 2018 et dans une troisième affaire le 16 août 2018 et a ordonné la fourniture

de nourriture aux demandeurs. Les autorités hongroises se sont conformées à ces arrêts.

- (68) Dans son arrêt du 14 mars 2017, *Ilias et Ahmed/Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation du droit des requérants à la liberté et à la sûreté. La Cour européenne des droits de l'homme a également constaté une violation de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants en ce qui concerne l'expulsion des requérants vers la Serbie, ainsi qu'une violation du droit à un recours effectif en ce qui concerne les conditions de rétention dans la zone de transit de Röszke. L'affaire est actuellement pendante devant la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme.
- (69) Le 14 mars 2018, Ahmed H., résident syrien à Chypre, qui avait tenté d'aider sa famille à fuir la Syrie et à traverser, en septembre 2015, la frontière qui sépare la Hongrie de la Serbie, a été condamné par un tribunal hongrois à sept ans d'emprisonnement et dix ans d'expulsion du pays sur la base d'accusations d'«actes terroristes», soulevant la question de la bonne application des lois contre le terrorisme en Hongrie, ainsi que celle du droit à un procès équitable.
- (70) Dans son arrêt du 6 septembre 2017 dans les affaires C-643/15 et C-647/15, la Cour de justice de l'Union européenne a rejeté dans leur intégralité les recours introduits par la Slovaquie et la Hongrie contre le mécanisme provisoire de relocalisation obligatoire des demandeurs d'asile conformément à la décision du Conseil (UE) 2015/1601. Depuis cet arrêt, la Hongrie ne s'est toutefois pas conformée à la décision. Le 7 décembre 2017, la Commission a décidé de traduire la République tchèque, la Hongrie et la Pologne devant la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de leurs obligations légales en matière de relocalisation.
- (71) Le 7 décembre 2017, la Commission a décidé de poursuivre la procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie concernant sa législation en matière d'asile en envoyant un avis motivé. La Commission estime que la législation hongroise n'est pas conforme au droit de l'Union, en particulier aux directives 2013/32/UE¹, 2008/115/CE² et 2013/33/UE³ du Parlement européen et du Conseil ainsi qu'à plusieurs dispositions de la Charte. Le 19 juillet 2018, la Commission a décidé de traduire la Hongrie devant la Cour de justice pour non-respect du droit de l'Union en ce qui concerne la législation de la Hongrie en matière d'asile et de retour.
- (72) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a constaté avec préoccupation que la loi adoptée en mars 2017, qui autorise le renvoi automatique de tous les demandeurs d'asile vers les zones de transit pendant toute la durée de leur procédure d'asile, à l'exception des enfants non

¹ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO L 180 du 29.6.2013, p. 60).

² Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (JO L 348 du 24.12.2008, p. 98).

³ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO L 180 du 29.6.2013, p. 96).

accompagnés reconnus comme étant âgés de moins de 14 ans, ne satisfait pas aux normes juridiques en raison de la période d'enfermement longue et indéfinie autorisée, de l'absence de toute obligation légale d'examiner rapidement les circonstances particulières de chaque personne concernée et de l'absence de garanties procédurales permettant de contester valablement le renvoi vers les zones de transit. Le Comité s'est dit particulièrement préoccupé par des informations faisant état d'un recours généralisé à la détention automatique des immigrants dans les centres de détention situés en Hongrie et par les allégations selon lesquelles les restrictions à la liberté individuelle seraient utilisées comme mesure générale de dissuasion contre l'entrée illégale plutôt qu'à l'issue d'une détermination des risques au cas par cas. Il s'est dit aussi préoccupé par les allégations reçues concernant les mauvaises conditions de vie observées dans certains lieux de détention. Il a pris note avec préoccupation de la loi sur le refoulement, mise en place pour la première fois en juin 2016, qui autorise l'expulsion sommaire par la police de toute personne ayant franchi la frontière de manière irrégulière et arrêtée sur le territoire hongrois dans un rayon de huit kilomètres à partir de la frontière, limite qui a été étendue à l'ensemble du territoire de la Hongrie, et du décret 191/2015 désignant la Serbie comme « pays tiers sûr » et autorisant de ce fait les refoulements à la frontière qui sépare la Hongrie de la Serbie. Le Comité a pris note avec préoccupation des informations selon lesquelles les mesures de refoulement ont été appliquées sans discernement et les personnes visées par de telles mesures n'ont qu'une possibilité très limitée de présenter une demande d'asile et pratiquement aucune possibilité de recours. Il prend également note avec inquiétude des informations faisant état d'expulsions collectives et violentes, qui se seraient accompagnées de passages à tabac, d'attaques par des chiens policiers et de tirs de balles en caoutchouc, lesquels auraient causé de graves blessures et, dans un cas au moins, le décès d'un demandeur d'asile. Il est également préoccupé par des informations indiquant que les modalités d'évaluation de l'âge des enfants demandeurs d'asile et des mineurs non accompagnés dans les zones de transit reposent dans une large mesure sur un examen visuel réalisé par un expert et que ladite évaluation est entachée d'erreurs, et que les enfants concernés n'auraient pas un accès approprié à l'éducation, aux services sociaux et psychologiques, et à l'aide juridictionnelle. Conformément à la nouvelle proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, l'évaluation de l'âge à des fins médicales sera une mesure de dernier recours.

Droits économiques et sociaux

- (73) Le 15 février 2012 et le 11 décembre 2012, le rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme et le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable ont invité la Hongrie à réexaminer la législation permettant aux autorités locales de punir le sans-abrisme et à confirmer la décision de la Cour constitutionnelle de le dépénaliser. Dans son rapport faisant suite à sa visite en Hongrie, qui a été publié le 16 décembre 2014, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est déclaré préoccupé par les mesures prises pour interdire le sans-abrisme de rue ainsi que la construction de huttes et de cabanes, qui ont été largement décrites comme des mesures criminalisant le sans-abrisme dans la pratique. Le Commissaire a exhorté les autorités hongroises à enquêter sur les cas signalés d'expulsions forcées en l'absence de solutions autres ainsi que sur les cas d'enfants enlevés à leur famille en raison de mauvaises conditions socio-économiques. Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré préoccupé par la législation nationale et locale de la Hongrie, qui repose

sur le quatrième amendement à la Loi fondamentale, lequel interdit l'accès des sans-domicile fixe à de nombreux espaces publics et réprime de fait le sans-abrisme. Le 20 juin 2018, le Parlement hongrois a adopté le septième amendement à la Loi fondamentale qui interdit la résidence habituelle dans un espace public. Le même jour, le rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à un logement convenable a qualifié la décision de la Hongrie de faire du sans-abrisme un crime cruelle et incompatible avec le droit international en matière de droits de l'homme.

- (74) Dans ses conclusions de 2017, le Comité européen des droits sociaux a déclaré que la Hongrie ne respectait pas la Charte sociale européenne au motif que les employés de maison et les travailleurs indépendants ainsi que d'autres catégories de travailleurs n'étaient pas protégés par la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, que les mesures prises pour réduire la mortalité maternelle avaient été insuffisantes, que le montant minimum des pensions de vieillesse était insuffisant, que le montant minimum de l'aide aux demandeurs d'emploi était insuffisant, que la durée maximale d'indemnisation du chômage était trop brève et que le montant minimum des prestations de réadaptation et d'invalidité était, dans certains cas, insuffisant. Le Comité a également estimé que la Hongrie ne se conformait pas à la Charte sociale européenne au motif que le niveau de l'assistance sociale servie à une personne seule sans ressources, y compris les personnes âgées, était insuffisant, que l'égalité d'accès aux services sociaux n'était pas garantie aux ressortissants de tous les États parties qui résident légalement sur le territoire hongrois et qu'il n'était pas établi qu'il existait une offre de logements suffisante pour les familles vulnérables. En matière de droits syndicaux, le Comité a déclaré que le droit des travailleurs à bénéficier de congés payés n'était pas suffisamment garanti, qu'aucune mesure de promotion n'avait été prise visant à encourager la conclusion de conventions collectives alors que la protection des travailleurs par ces conventions est manifestement faible en Hongrie, et que dans la fonction publique le droit de déclencher une grève était réservé aux syndicats qui sont parties à l'accord conclu avec le gouvernement; les critères utilisés pour définir quels fonctionnaires se voient refuser le droit de grève vont au-delà du champ d'application de la Charte; les syndicats de la fonction publique ne peuvent appeler à la grève que par approbation de la majorité du personnel concerné.
- (75) Depuis décembre 2010 et l'adoption par le gouvernement de Victor Orbán d'un amendement de la «loi sur les grèves», les grèves sont en principe illégales en Hongrie. Ces changements signifient que les grèves seront, en principe, autorisées dans les entreprises associées à l'administration publique au moyen de contrats de service public. L'amendement ne s'applique pas aux groupes professionnels qui ne disposent tout simplement pas de ce droit, tels que les conducteurs de train, les policiers, le personnel médical et les contrôleurs aériens. La source du problème est ailleurs, principalement dans le pourcentage d'employés qui doivent participer au référendum sur la grève, pour qu'il soit important – jusqu'à 70 %. Ensuite, la décision sur la légalité des grèves sera prise par un tribunal du travail entièrement subordonné à l'État. En 2011, neuf demandes de permis de grève ont été déposées. Sept d'entre elles ont été rejetées sans raison; deux ont été traitées, mais il s'est avéré impossible de rendre une décision.
- (76) Le rapport du Comité des droits de l'enfant des Nations unies sur les «Observations finales concernant les troisième, quatrième et cinquième rapports périodiques combinés de la Hongrie», publié le 14 octobre 2014, s'est dit préoccupé par le nombre croissant de cas dans lesquels des enfants sont retirés à leur famille en raison de leur mauvaise

situation socio-économique. Des parents peuvent perdre la garde de leur enfant en raison du chômage, du manque de logements sociaux et du manque de place dans les institutions de logement temporaire. Sur la base d'une étude du Centre européen des droits des Roms, cette pratique affecte de manière disproportionnée les familles et les enfants roms.

- (77) Dans sa recommandation du 23 mai 2018 pour une recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2018 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2018, la Commission a indiqué que la proportion de personnes menacées de pauvreté et d'exclusion sociale a diminué pour s'établir à 26,3 % en 2016 mais demeure supérieure à la moyenne de l'Union; d'une manière générale, les enfants sont plus exposés à la pauvreté que les autres groupes d'âge. Le niveau des prestations de revenu minimum est inférieur à 50 % du seuil de pauvreté pour un ménage d'une personne, ce qui en fait l'un des plus bas de l'Union. L'adéquation des prestations de chômage est très faible: la durée maximale de trois mois est la plus courte dans l'Union et ne représente qu'environ un quart du temps moyen nécessaire aux demandeurs d'emploi pour trouver un emploi. En outre, les niveaux de paiement sont parmi les plus bas de l'Union. La Commission a recommandé d'améliorer l'adéquation et la couverture de l'assistance sociale et des prestations de chômage.
- (78) Le [...] 2018, le Conseil a entendu la Hongrie conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne.
- (79) Pour ces raisons, il convient de constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, qu'il existe un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs visées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne,

ARRÊTE LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

Il existe un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

Article 2

Le Conseil recommande à la Hongrie de prendre les mesures suivantes dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision: [...]

Article 3

La présente décision entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*