



2017/2131(INL)

12.4.2018

PROJET DE RAPPORT

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))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteuse: Judith Sargentini

(Initiative – articles 45 et 52 du règlement intérieur)

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
ANNEXE À LA PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	6
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	24
ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION À LA RAPPORTEURE	27

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

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 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,
- vu ses résolutions du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie⁵ et du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias⁶,
- 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 fondamentaux⁷,
- vu sa résolution législative du 1^{er} 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 fondée⁸,
- 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 fondée⁹,
- 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 (A8-0000/2018),

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

² Textes adoptés de cette date, P8_TA(2015)0461.

³ JO C 407 du 4.11.2016, p. 46.

⁴ JO C 75 du 26.2.2016, p. 52.

⁵ JO C 249 E du 30.8.2013, p. 27.

⁶ JO C 199 E du 7.7.2012, p. 154.

⁷ Textes adoptés de cette date, P8_TA(2016)0409.

⁸ JO C 104 E du 30.4.2004, p. 408.

⁹ COM(2003)0606.

- 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, ainsi que l'indique l'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE), et que ces valeurs, qui sont communes aux États membres, 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 consacrées à l'article 2 du traité UE ne concerne pas uniquement l'État membre dans lequel le risque se réalise, mais qu'il a une incidence sur la nature même de l'Union et sur les droits de ses citoyens;
- C. considérant que le champ d'application de l'article 7 du traité UE ne se limite pas aux domaines relevant du droit de l'Union 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;
- D. considérant que, malgré les appels répétés du Parlement pour que les autorités hongroises prennent les mesures nécessaires afin d'assurer le plein respect des valeurs de l'Union en Hongrie, la situation n'a pas changé et que de nombreuses préoccupations subsistent;
1. déclare que les préoccupations du Parlement portent sur les éléments suivants:
- 1) le fonctionnement du système constitutionnel;
 - 2) l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'autres institutions;
 - 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 des Roms et des Juifs;
 - 11) les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés;
 - 12) les droits sociaux.
2. estime que les faits et les tendances exposés dans l'annexe à la présente résolution représentent ensemble une menace systémique pour la démocratie, l'état de droit et les

droits fondamentaux en Hongrie et constituent un risque clair de violation grave des valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE;

3. soumet par conséquent, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, la présente proposition motivée au Conseil, invitant le Conseil à constater qu'il existe un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs visées à l'article 2 du traité UE et à adresser à la Hongrie des recommandations appropriées à cet égard;
4. charge son Président de transmettre la présente résolution et la proposition motivée de décision du Conseil qui y est annexée à la Commission et au Conseil, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

ANNEXE À LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

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 («traité TUE»), 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.
- (2) Dans sa proposition motivée, le Parlement européen a exposé ses préoccupations à l'égard de la situation en Hongrie. Les principales préoccupations concernent plus particulièrement le fonctionnement du système constitutionnel, l'indépendance du pouvoir judiciaire et d'autres institutions, 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, les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés et les droits sociaux.
- (3) Le Parlement européen a également constaté qu'à plusieurs reprises, les autorités hongroises n'avaient pas pris les mesures recommandées dans ses résolutions précédentes.
- (4) 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 UE;

(5) Toute une série d'acteurs à l'échelon national, européen et international n'ont cessé de faire 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.

Fonctionnement du système constitutionnel

(6) Depuis son adoption et son entrée en vigueur en janvier 2012, la Constitution hongroise (dénommée «Loi fondamentale») a été modifiée à six reprises. 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. 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.

(7) 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.

(8) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit inquiet que la procédure de recours en inconstitutionnalité en vigueur autorise un accès plus limité à la Cour constitutionnelle, ne prévoit pas de délai pour l'exercice du contrôle constitutionnel et n'ait pas d'effet suspensif sur le texte contesté. Il a également indiqué que les dispositions de la nouvelle loi relative à la Cour constitutionnelle affaiblissaient la sécurité du mandat des juges et augmentaient l'influence du gouvernement sur la composition et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle en modifiant la procédure de nomination au sein de la justice, le nombre de juges de la Cour et l'âge de leur mise à la retraite. Le Comité des droits de l'homme s'est également dit inquiet de la limitation des compétences et des pouvoirs de la Cour constitutionnelle pour examiner les textes législatifs touchant aux matières budgétaires.

(9) Dans sa déclaration adoptée le 9 avril 2018, la mission d'observation électorale limitée du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a conclu que les élections législatives de 2018 avaient été marquées par une confusion généralisée entre

les ressources de l'État et celles du parti au pouvoir, empêchant les candidats de se présenter aux élections sur un pied d'égalité. Les électeurs disposaient certes d'un large éventail d'options politiques, mais les intimidations, les propos xénophobes, le manque d'objectivité des médias et l'opacité du financement de la campagne ont limité les possibilités de débat politique véritable et empêché les électeurs de faire leur choix en toute connaissance de cause. La mission d'observation électorale s'est également dite préoccupée par la délimitation des circonscriptions uninominales. Des préoccupations semblables avaient 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.

- (10) Ces dernières années, les autorités hongroises ont largement eu recours aux consultations nationales. 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. Malgré cela, les autorités hongroises ont continué par la suite à recourir à de telles consultations.

Indépendance du pouvoir judiciaire et d'autres institutions

- (11) En conséquence des modifications considérables du cadre juridique adoptées en 2011, l'administration des cours et tribunaux est devenue plus centralisée et le président de l'Office national de la justice (ONJ) s'est vu confier de larges pouvoirs. La Commission de Venise a critiqué ces pouvoirs 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 d'élargir le rôle de l'organe collectif, le Conseil national judiciaire (CNJ), en tant qu'instance de supervision car le président de l'ONJ, qui est élu par le Parlement hongrois, ne peut pas être considéré comme un organe de l'administration judiciaire. À la suite des recommandations internationales, le statut du président de l'ONJ a été modifié et ses pouvoirs ont été restreints afin d'assurer un meilleur équilibre entre le président et l'ONJ.
- (12) Depuis 2012, la Hongrie a pris des mesures positives pour transférer certaines fonctions du président de l'ONJ au CNJ en vue d'un meilleur équilibre entre les deux organes. Néanmoins, d'autres avancées restent indispensables. Dans son rapport adopté le 27 mars 2015, le GRECO a appelé à réduire au minimum les risques de décision discrétionnaire prise par le président de l'ONJ. Le président de l'ONJ a, entre autres, la capacité de transférer et d'affecter les juges, et il intervient dans la discipline judiciaire. C'est également le président de l'ONJ qui recommande au Président de la Hongrie de nommer et de révoquer les plus hauts responsables des tribunaux, notamment les

présidents et vice-présidents de la Cour 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.

- (13) À la suite de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après «la Cour de justice») du 6 novembre 2012 dans l'affaire C-286/12, *Commission/Hongrie*¹, qui estimait qu'en adoptant un régime national imposant la cessation de l'activité professionnelle 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 cessation de l'activité des juges sera progressivement ramené à 65 ans au cours d'une période de dix ans et qui fixe les critères de réintégration et de compensation. Dans son rapport d'octobre 2015, l'Institut des droits de l'homme de l'Association internationale du barreau a indiqué qu'une majorité des juges démis n'avaient pas retrouvé leurs fonctions d'origine.
- (14) Dans son arrêt du 16 juillet 2015 dans l'affaire *Gazsó c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) 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.
- (15) Dans son arrêt du 23 juin 2016, *Baka c. 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 soit le successeur juridique de la Cour suprême. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente étant donné que le gouvernement hongrois refuse de reconnaître que des mesures sont nécessaires pour éviter que des juges ne soient démis de manière anticipée pour des raisons semblables et pour prévenir tout abus en la matière.
- (16) 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 respecter la durée de leur mandat jusqu'à

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

son échéance 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.

- (17) 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 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.

Corruption et conflits d'intérêts

- (18) Dans son rapport adopté le 27 mars 2015, le GRECO a appelé à la mise en place, pour les députés du 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 les conflits d'intérêts de façon ad hoc et cette disposition devrait être accompagnée par 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.
- (19) Dans sa déclaration adoptée le 9 avril 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 nuisait 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 engagements de l'OSCE et aux normes internationales.
- (20) 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. 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 à propos de leur liberté de fonctionnement dans le pays.

Protection des données et de la vie privée

- (21) Dans son arrêt du 12 janvier 2016, *Szabó et Vissy c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que le droit au respect de la vie privée avait été violé en

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).

raison de garanties juridiques insuffisantes contre la surveillance secrète illégale à des fins de sécurité nationale, notamment en ce qui concerne l'usage des télécommunications. La modification de la loi en question est nécessaire à titre de mesure générale. L'exécution de cet arrêt est par conséquent toujours en attente.

- (22) 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 massive des communications et ne comporte pas suffisamment de garanties contre l'ingérence arbitraire dans le droit à la vie privée. Il s'inquiète également de l'absence de dispositions permettant un recours effectif en cas d'abus et de l'absence de notification de la mesure de surveillance à la personne concernée dans les meilleurs délais après que la mesure a pris fin sans mettre en danger le but de la restriction.

Liberté d'expression

- (23) 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 changements dans 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. Ces préoccupations avaient été partagées 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. 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.

- (24) Dans son avis du 22 juin 2015 sur la législation relative aux médias, la Commission de Venise avait 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. Ces préoccupations avaient également été partagées 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.

- (25) 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.
- (26) Dans sa déclaration adoptée le 9 avril 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 conclu 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. Elle a également souligné que la politisation de l'actionnariat associée à un cadre juridique restrictif avait eu un effet dissuasif sur la liberté éditoriale et avait empêché les électeurs de disposer d'informations pluralistes.
- (27) 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 sur les médias et les pratiques qui limitent la liberté d'opinion et d'expression en Hongrie. Il s'est dit préoccupé par le fait qu'en raison de modifications successives de la loi, le cadre législatif en vigueur ne garantissait plus pleinement l'absence de censure et la liberté totale de la presse. Il a souligné avec préoccupation que le Conseil des médias et l'Autorité des médias ne disposaient pas de l'indépendance suffisante pour s'acquitter de leurs missions et qu'ils avaient des pouvoirs de réglementation et de sanction bien trop larges.

Liberté académique

- (28) 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 assuré 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 le droit 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 noté l'absence de justification suffisante pour imposer ces limitations à la liberté de pensée, d'expression et d'association ainsi qu'à la liberté académique.

- (29) 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. Les négociations entre les autorités hongroises et les établissements étrangers d'enseignement supérieur, et notamment l'Université d'Europe centrale, sont toujours en cours et le vide juridique qui les concerne persiste.
- (30) 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 de l'étranger et que cette loi doit être réalignée sur 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 «la charte»); ainsi que des obligations juridiques de l'Union au titre du droit commercial international.

Liberté de religion

- (31) En 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. La loi prive de nombreuses organisations religieuses de la personnalité juridique 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 21 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, 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.

- (32) 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».
- (33) Dans son arrêt du 8 avril 2014 dans l'affaire *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres. c. 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. L'exécution de cet arrêt est toujours en attente.

Liberté d'association

- (34) 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 à l'encontre des ONG, avec des responsables politiques qui contestent la légitimité de leurs activités, dans le contexte des audits réalisés par l'Office de contrôle du gouvernement hongrois (KEHI) concernant les ONG bénéficiaires du Fonds civil norvégien. 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.
- (35) 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. 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. 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.

- (36) 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 certains de ces amendements représentaient une amélioration importante mais que, en même temps, d'autres préoccupations n'avaient pas été considérées et que les amendements ne suffisaient pas à soulager les inquiétudes de la Commission de Venise que la Loi donnerait lieu à une ingérence disproportionnée et pas nécessaire dans la liberté d'association et d'expression, 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 noté l'absence de justification suffisante pour imposer ces exigences, qui semblent relever d'une tentative de discréditer certaines ONG, y compris les ONG qui se consacrent à la protection des droits de l'homme en Hongrie.
- (37) 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 visent indirectement et limitent de manière disproportionnée les dons de l'étranger aux organisations non gouvernementales. En outre, la Commission a conclu 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.
- (38) En février 2018, un ensemble de trois projets de loi, également connu sous le nom de «paquet Stop-Soros» (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 paquet 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. Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit préoccupé par le fait qu'en faisant allusion à la «survie de la nation» et à la protection des citoyens et de la culture, et en établissant un lien entre le travail des ONG et une prétendue conspiration internationale, le paquet législatif stigmatiserait les ONG et limiterait leur capacité à 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 craignait en outre que l'imposition de restrictions aux financements étrangers destinés aux ONG ne soit utilisée pour exercer des pressions illégitimes sur ces dernières et interférer de manière injustifiée dans leurs activités.

Droit à l'égalité de traitement

- (39) Du 17 au 27 mai 2016, le groupe de travail des Nations unies chargé de la question de la discrimination à l'égard 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.
- (40) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a regretté que des attitudes patriarcales stéréotypées continuent de prévaloir en Hongrie en ce qui concerne la place des femmes dans la société, et s'est déclaré préoccupé des remarques discriminatoires formulées par des personnalités politiques à l'encontre des femmes. Il a également noté que le code pénal hongrois ne protégeait pas pleinement les femmes victimes de violences familiales.
- (41) 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, laquelle est bien plus large que celle autorisée par cette 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.
- (42) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit préoccupé par le fait que l'interdiction constitutionnelle de la discrimination ne mentionne pas explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre parmi les motifs de discrimination et que sa définition restrictive de la famille pourrait donner lieu à une discrimination car elle n'englobe pas certains types de familles, y compris les couples de même sexe. Le Comité est également préoccupé par les actes de violence et la prévalence de stéréotypes négatifs et de préjugés à l'encontre des personnes LGBT, en particulier dans les secteurs de l'emploi et de l'enseignement. Il a également évoqué le placement forcé dans des établissements médicaux, l'isolement et le traitement forcé d'un grand nombre de personnes souffrant de handicaps mentaux, intellectuels et psychosociaux, ainsi que la violence et les traitements cruels, inhumains et dégradants

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).

signalés et les allégations d'un nombre élevé de décès n'ayant pas donné lieu à des enquêtes dans des établissements fermés.

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

- (43) 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 à l'égard des 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 la xénophobie a fait état de préoccupations similaires dans son rapport sur la Hongrie publié le 9 juin 2015.
- (44) 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.
- (45) Dans son arrêt du 29 janvier 2013, *Horváth et Kiss c. 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.

- (46) 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, alors que ces enfants font l'objet d'une ségrégation considérable dans les écoles ordinaires.
- (47) Dans son arrêt du 20 octobre 2015, *Balázs c. 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. c. 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. L'exécution des deux arrêts est toujours en attente.
- (48) 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. Le 26 janvier 2016, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a envoyé une lettre aux autorités hongroises exprimant des préoccupations concernant le traitement des Roms à Miskolc.
- (49) 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 accorder un degré de priorité élevé à la lutte contre l'antisémitisme dans l'espace public, de déployer des efforts soutenus pour prévenir et, dans tous les cas où de tels actes se produisent, les détecter, d'enquêter à leur sujet, de poursuivre les actes motivés par des considérations racistes, ethniques ou antisémites, y compris les actes de vandalisme et les discours de haine, et d'envisager de modifier la loi afin de garantir, dans toute la mesure du possible, une protection juridique contre les infractions à caractère raciste.
- (50) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est déclaré préoccupé par les informations selon lesquelles la communauté rom continue de souffrir de discrimination et d'exclusion généralisées, du chômage et de ségrégation en matière de logement et d'enseignement. Il est particulièrement préoccupé par le fait que, nonobstant la loi sur l'enseignement public, la ségrégation dans les écoles, en particulier dans les écoles confessionnelles et privées, demeure répandue et que le nombre d'enfants roms placés dans des écoles pour enfants souffrant de handicaps légers demeure disproportionnellement élevé. Il s'est également inquiété de la prévalence des crimes de haine et des discours de haine, dans le monde politique, dans les médias et sur l'internet, ciblant les minorités, en particulier les Roms, les musulmans, les migrants et les réfugiés, y compris dans le cadre de campagnes subventionnées par le gouvernement. Le Comité s'est déclaré préoccupé par la prévalence des stéréotypes antisémites. Le Comité s'est également montré préoccupé par les allégations selon lesquelles le nombre de crimes de haine enregistrés est extrêmement faible parce que la police ne parvient bien souvent

pas à enquêter et à poursuivre les allégations crédibles de crimes de haine et d'incitation à la haine. Enfin, le Comité est préoccupé par les informations faisant état de pratiques persistantes de profilage racial des Roms par la police.

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

- (51) 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 d'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'égard 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.
- (52) 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 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.

- (53) 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, 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, 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 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.
- (54) Dans son arrêt du 14 mars 2017, *Ilias et Ahmed c. 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 détention 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.
- (55) 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.
- (56) Dans ses observations finales du 5 avril 2018, le Comité des droits de l'homme des Nations unies s'est dit préoccupé par le fait que la loi hongroise adoptée en mars 2017, laquelle permet l'éloignement automatique vers les zones de transit de tous les demandeurs d'asile pendant la durée de leur procédure d'asile, à l'exception des enfants non accompagnés identifiés comme étant âgés de moins de 14 ans, ne respecte pas les

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).

normes juridiques en raison de la période de rétention prolongée et indéfinie qui est permise, de l'absence de toute obligation légale imposant un examen rapide des circonstances particulières de toute personne concernée et de l'absence de garanties procédurales pour contester valablement l'éloignement vers la zone de transit. Le Comité était particulièrement préoccupé par les informations faisant état d'un recours généralisé à la détention automatique des migrants dans les centres de rétention à l'intérieur du pays et par le fait que les restrictions à la liberté individuelle avaient été utilisées pour les dissuader d'entrer illégalement dans le pays plutôt que pour répondre à une définition individualisée des risques. En outre, le Comité était préoccupé par les allégations de mauvaises conditions régnant dans certains établissements de détention. Il a pris note avec préoccupation de la loi sur le refoulement, introduite pour la première fois en juin 2016, laquelle permet l'expulsion sommaire par la police de quiconque traverse la frontière de manière irrégulière et est détenu sur le territoire hongrois jusqu'à 8 kilomètres de la frontière, mesure étendue à l'ensemble du territoire de la Hongrie, et du décret 191/2015 désignant la Serbie comme «pays tiers sûr», ce qui permettait le refoulement à la frontière de la Hongrie vers la Serbie. Le Comité a noté avec préoccupation que, selon certaines informations, les mesures de refoulement ont été appliquées sans discrimination et que les personnes visées par cette mesure n'ont eu que très peu de possibilités de présenter une demande d'asile ou de faire appel. Il a également pris note avec préoccupation des informations faisant état d'expulsions collectives et violentes, y compris d'allégations de passages à tabac, d'attaques par des chiens policiers et de tirs à balles en caoutchouc, qui ont causé de graves blessures et ont entraîné, dans un cas au moins, la mort d'un demandeur d'asile. Il s'est également inquiété des informations selon lesquelles l'évaluation de l'âge des enfants demandeurs d'asile et des mineurs non accompagnés menée dans les zones de transit est inadéquate, repose largement sur un examen visuel par un expert et est inexacte, ainsi que des informations faisant état de l'absence d'accès adéquat de ces demandeurs d'asile à l'éducation, aux services sociaux et psychologiques tout comme à l'aide juridique.

Droits sociaux

(57) 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, tant au niveau de l'État qu'au niveau local, reposant sur le quatrième amendement à la loi fondamentale, qui désigne de nombreux espaces publics comme étant impropres au «sans-abrisme de rue» et punit effectivement le sans-abrisme.

- (58) 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 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, dans certains cas, était 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, au motif 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 au motif qu'il n'était pas établi qu'il existait une offre de logements suffisante pour les familles vulnérables.
- (59) Dans sa recommandation du 11 juillet 2017 concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2017, le Conseil a indiqué que l'adéquation et la couverture de l'aide sociale et des indemnités de chômage étaient limitées, que la durée des indemnités de chômage restait la plus courte de l'Union, avec trois mois, soit une durée inférieure au temps moyen nécessaire aux demandeurs d'emploi pour trouver un travail, et que la réforme de l'aide sociale de 2015 avait simplifié le système d'indemnités, mais ne semblait pas avoir garanti des conditions de vie uniformes ni un niveau minimum suffisant pour les personnes dans le besoin.
- (60) Le [...] 2018, le Conseil a entendu la Hongrie conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE.
- (61) Pour ces raisons, il convient de déterminer, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, qu'il existe un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs visées à l'article 2 du traité UE,

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

C'est la première fois depuis sa création que le Parlement a décidé de rédiger un rapport sur l'opportunité de déclencher une procédure au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. En tant que tel, votre rapporteure a dès lors cherché à exposer les mesures prises pour parvenir à la conclusion qu'il existe en effet un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs visées à l'article 2 du traité UE. Ce faisant, votre rapporteure espère aider les futurs collègues qui pourraient se trouver confrontés à une tâche du même ordre.

L'Union européenne 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. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Si nous partageons tous ces valeurs, nous nous devons de les protéger à chaque fois qu'elles sont menacées. L'Union européenne a pour mission de sauvegarder nos valeurs communes en recourant au processus prévu à l'article 7 du traité UE. Le champ d'application de cet article concerne le droit de l'Union mais s'étend également aux domaines dans lesquels les États membres agissent de manière autonome.

Votre rapporteure s'est inspirée de la communication de la Commission européenne (COM(2003)606) intitulé «Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée». Elle dispose ce qui suit:

«L'applicabilité de l'article 7 ne se limite pas au champ d'application du droit de l'Union. L'Union pourrait donc intervenir non seulement en cas de violation des valeurs communes dans ce cadre limité, mais aussi en cas de violation dans un domaine relevant de l'action autonome d'un État membre.» Elle dispose encore ce qui suit: *«L'article 7 donne ainsi à l'Union une compétence d'intervention très différente de celle dont elle dispose à l'égard des États membres pour assurer le respect par ceux-ci des droits fondamentaux, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union.»*

Votre rapporteure espère que s'en trouve ainsi précisé le champ d'application du présent rapport, qui traduit en effet des préoccupations concernant la législation et les pratiques hongroises qui ne sont pas directement ou indirectement liées au droit dérivé de l'Union.

Le rapport fait également référence à des cas qui ont été traités par la Commission dans le cadre de procédures d'infraction. Bien que ces cas d'infraction aient pu être classés, ils figurent toujours dans le présent rapport, car ils ont eu une incidence sur l'atmosphère générale dans le pays. Prises à titres individuel, certaines lois ont certes pu, dans la lettre, être aménagées pour respecter les valeurs européennes, mais des dommages matériels ont été causés. L'effet dissuasif, sur les libertés dans la société, des mesures appliquées et ensuite abandonnées ou avancées mais non (encore) mises en œuvre est un élément indéniable de l'analyse prévue à l'article 7.

En 2011, le Parlement a publié sa première résolution sur les droits fondamentaux en Hongrie (à l'époque sur la loi hongroise sur les médias). En 2013, un rapport détaillé sur la «situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie» a été voté et le Parlement a continué de suivre la situation. Nous avons demandé à plusieurs reprises au Conseil et à la Commission de prendre des mesures, mais sans succès. Ce n'est qu'en 2014 que la Commission a présenté un cadre pour sauvegarder l'État de droit dans l'Union. Il eût été logique d'engager un dialogue sur l'État de droit avec la Hongrie sur la base de ce nouveau mécanisme. Cela ne s'étant pas produit, le Parlement a chargé, en mai 2017, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures d'élaborer le présent rapport.

Il faut de toute évidence du temps pour sous-peser soigneusement tous les arguments avancés ci-dessus tout en essayant d'associer d'autres parties à ce processus. Un vote précipité ne rendrait pas justice à l'ensemble du processus.

Il convient notamment d'organiser des auditions pour que les citoyens européens comprennent la situation, de mener des réunions approfondies avec les collègues rapporteurs fictifs auxquelles sont invités des experts externes d'organisations internationales et européennes, de consulter différentes parties prenantes, de se rendre dans l'État membre examiné et d'inviter d'autres commissions du Parlement à s'associer au processus et à partager leurs avis dans leurs domaines d'expertise respectifs.

Après avoir été mandatée par la plénière du Parlement, votre rapporteure s'est engagée à mener une analyse approfondie et a suivi cette démarche complexe pas à pas. Nous nous sommes exprimés et nous avons écouté des représentants de la Commission, de l'Agence des droits fondamentaux, du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, de la Commission de Venise, du représentant spécial du secrétaire général du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés, du Comité Lanzarote, des représentants du gouvernement hongrois, de diverses ONG et d'universitaires à Bruxelles, Strasbourg et Budapest. Dans un souci de transparence, votre rapporteure a joint au présent rapport la liste des organisations rencontrées au cours de ce travail de recherche. En l'absence de visite officielle de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, votre rapporteure a entrepris de se rendre elle-même en Hongrie. Pour la suite des travaux, il est fortement recommandé d'envoyer une délégation parlementaire dans l'État membre concerné. On peut difficilement expliquer aux autorités et aux citoyens de l'État membre concerné que le Parlement juge qu'une situation représente un risque évident de violation grave des valeurs européennes inscrites dans les traités sans avoir pris la peine de se rendre sur place.

L'élaboration d'avis par d'autres commissions parlementaires se traduit par une plus large audience auprès des députés, met en lumière le partage des responsabilités et garantit un processus plus inclusif. Votre rapporteure tient dès lors à remercier chaleureusement les commissions qui contribuent elles aussi au rapport final.

Chaque considération est fondée sur des avis émis par des tierces parties, souvent des organes du Conseil de l'Europe, des Nations unies et de l'OSCE et, ponctuellement, sur des verdicts

rendus par des tribunaux nationaux et internationaux. Bien que votre rapporteure s'estime heureuse de pouvoir se fier à ces institutions, cette situation illustre combien l'Union européenne est à la traîne en matière de recherche, d'analyse et de publication sur l'état de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits fondamentaux dans les États membres. Votre rapporteure souhaite par conséquent relayer l'appel lancé par ce Parlement à la Commission pour qu'elle mette en place d'urgence un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, et qu'elle y ait recours.

Les montages institutionnels ne pourront néanmoins s'avérer efficaces si la volonté politique fait défaut. L'Union européenne est un projet fondé sur des valeurs communes et sur la solidarité. L'Europe a connu au cours de son histoire des épisodes de violence et les droits des individus ont souvent été bafoués au nom d'un intérêt prétendument supérieur. Aujourd'hui, 73 ans après la fin de la Seconde Guerre mondiale et 29 ans après la chute du mur de Berlin, ces deux expériences sont gravées dans notre mémoire collective.

C'est cette interprétation du passé qui a inspiré le préambule du traité UE: Nous nous inspirons *«des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit, rappelant l'importance historique de la fin de la division du continent européen et la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future, confirmant leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit.»*

S'ils se veulent responsables, les dirigeants politiques tiennent compte de cet héritage et agissent en conséquence. Des amis proches n'hésitent pas à se dire les choses telles qu'elles sont, même si la vérité ne fait pas plaisir à entendre.

Au titre du processus esquissé ci-dessus, votre rapporteure estime qu'il est nécessaire de demander au Conseil de présenter des mesures appropriées pour rétablir une démocratie inclusive, l'État de droit et le respect des droits fondamentaux en Hongrie.

**ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES
AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION À LA RAPPORTEURE**

La liste suivante est établie sur une base purement volontaire, sous la responsabilité exclusive de la rapporteure. La rapporteure a reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du projet de rapport:

Entité et/ou personne
Amnesty International
ANKH
atlatszo.hu
A Varos Mindenkie
Centre des droits fondamentaux
Université d'Europe centrale
Union des libertés civiles pour l'Europe
Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe
Secrétaire général du Conseil de l'Europe
Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés du Conseil de l'Europe
Commission de Venise du Conseil de l'Europe
Comité de Lanzarote du Conseil de l'Europe
Faculté de droit de l'université Eötvös Loránd
Commission européenne
École de gouvernance transnationale de l'Institut universitaire européen
Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH)
Freedom House
Agence des droits fondamentaux
Association Háttér
Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentation permanente de la Hongrie auprès de l'UE
Ministre hongrois des affaires étrangères
Ministre d'État hongrois pour les affaires du Parlement
Fonctionnaires du gouvernement hongrois de la zone de transit de Röszke
Union hongroise des libertés civiles
Comité Helsinki Hongrois (CHH)
Association Idetartozunk
K-monitor
Menedek
Mertek Media Monitor
Université du Middlesex
Groupe de solidarité avec les migrants MigSzol de Hongrie
Association nationale des journalistes hongrois (MUOSZ)
Népszabadság
Office européen de lutte antifraude (OLAF)
Open Society European Policy Institute
Political Capital Institute

Université de Princeton
Reporters sans frontières
Bureau des initiatives en faveur des Roms de l'Open Society Institute
Programme Roma Lightbringers
Réseau de médiateurs roms
Centre de presse rom
Groupe RTL
Transparency International
Association transgenre Transvanilla
HCR
Université de Pécs
444.hu