



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

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

2012/2130(INI)

2.5.2013

PROJET DE RAPPORT

sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012)
(2012/2130(INI))

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

Rapporteur: Rui Tavares

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN..... 3

"Haza csak ott van, hol jog is van"

Sans droits, point de patrie

Petőfi Sándor: *A nép (Le peuple)*, 1846

PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

**sur la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie
(conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012)
(2012/2130(INI))**

Le Parlement européen,

- vu l'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE), qui énonce les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée,
- vu les articles 3, 4, 6 et 7 du traité sur l'Union européenne (traité UE), les articles 49, 56, 114, 167 et 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH),
- vu sa résolution du 16 février 2012 sur les récents événements politiques en Hongrie¹, dans laquelle le Parlement européen invite la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, en coopération avec la Commission européenne, le Conseil de l'Europe et la commission de Venise, à surveiller le respect des recommandations exposées dans ladite résolution, ainsi que la manière dont celles-ci sont appliquées, et à présenter ses conclusions dans un rapport,
- vu ses résolutions du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias² et du 5 juillet 2011 sur la Constitution hongroise révisée³,
- vu sa résolution du 15 décembre 2010 sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2009) – mise en œuvre effective après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne⁴,
- vu sa résolution du 12 décembre 2012 sur la situation des droits fondamentaux dans

¹ Textes adoptés, P7_TA(2012)0053.

² Textes adoptés, P7_TA(2011)0094.

³ Textes adoptés, P7_TA(2012)0315.

⁴ Textes adoptés, P7_TA(2010)0483.

l'Union européenne (2010-2011)¹,

- vu la communication de la Commission sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne intitulée "Respect et promotion des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée" (COM(2003)0606 final),
- vu les déclarations du Conseil et de la Commission présentées lors du débat en plénière tenu au Parlement européen le 18 janvier 2012 sur les événements politiques récents en Hongrie,
- vu les déclarations du Premier ministre de Hongrie, M. Viktor Orbán, présentées lors du débat en plénière tenu au Parlement européen le 18 janvier 2012 sur les événements politiques récents en Hongrie,
- vu l'audition organisée le 9 février 2012 par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures,
- vu le rapport d'une délégation de députés au Parlement européen concernant leur visite à Budapest du 24 au 26 septembre 2012,
- vu les documents de travail relatifs à la situation en matière de droits fondamentaux: normes et pratiques en Hongrie (conformément à la résolution du Parlement européen du 16 février 2012), à savoir les documents de travail n° 1 – Indépendance du pouvoir judiciaire, n° 2 – Principes fondamentaux et droits fondamentaux, n° 3 – Législation relative aux médias, n° 4 – Les principes de la démocratie et de l'état de droit et, n° 5 – Conclusions du rapporteur, qui ont été examinés par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures le 10 juillet 2012, le 20 septembre 2012, le 22 janvier 2013, le 7 mars 2013 et le 8 avril 2013 respectivement, ainsi que les observations du gouvernement hongrois relatives à ces documents de travail,
- vu la Loi fondamentale hongroise, adoptée le 18 avril 2011 par l'Assemblée nationale de la République de Hongrie et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (ci-après dénommée la "Loi fondamentale"), et les dispositions transitoires de cette Loi fondamentale, adoptées le 30 décembre 2011 par l'Assemblée nationale et également entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2012 (ci-après les "dispositions transitoires"),
- vu le premier amendement de la Loi fondamentale, présenté par le ministre de l'économie nationale le 17 avril 2012 et adopté par le Parlement hongrois le 4 juin 2012, qui établit que les dispositions transitoires font partie de la Loi fondamentale,
- vu le deuxième amendement de la Loi fondamentale, présenté le 18 septembre 2012 sous forme de projet de loi d'initiative parlementaire individuelle et adopté par le Parlement hongrois le 29 octobre 2012, qui introduit dans la Loi fondamentale l'obligation de l'inscription des électeurs,
- vu le troisième amendement de la Loi fondamentale, présenté le 7 décembre 2012 et adopté par le Parlement hongrois le 21 décembre 2012, qui établit que les limites et les

¹ Textes adoptés, P7_TA(2012)0500.

conditions d'acquisition de terres agricoles et forestières, et les règles régissant l'organisation intégrée de la production agricole, sont définies par des lois cardinales,

- vu le quatrième amendement de la Loi fondamentale, présenté le 8 février 2013 sous forme de projet de loi d'initiative parlementaire individuelle et adopté par le Parlement hongrois le 11 mars 2013, qui, entre autres, intègre dans le texte de la Loi fondamentale les dispositions transitoires (à l'exception de la disposition exigeant l'inscription des électeurs) annulées par la Cour constitutionnelle de Hongrie le 28 décembre 2012 pour des motifs de procédure (décision n° 45/2012),
- vu la loi CXI de 2012 modifiant la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux et la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges en Hongrie,
- vu la loi XX de 2013 sur les modifications législatives des limites d'âge supérieures devant être appliquées dans certaines relations juridiques et judiciaires,
- vu 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 sur les Églises), adoptée le 30 décembre 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012,
- vu les avis n^{os} CDL(2011)016, CDL(2011)001, CDL-AD(2012)001, CDL-AD(2012)009, CDL-AD(2012)020 et CDL-AD(2012)004 de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) concernant la nouvelle Constitution de la Hongrie, les trois questions juridiques soulevées par le processus de rédaction de la nouvelle Constitution de la Hongrie, la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges en Hongrie et la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux de Hongrie, la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle de Hongrie, les lois cardinales relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées par suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001 concernant la Hongrie et la loi 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,
- vu l'avis conjoint n° CDL-AD(2012)012 de la commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH concernant la loi sur les élections des députés au Parlement de la Hongrie,
- vu les observations du gouvernement hongrois n^{os} CDL(2012)072, CDL(2012)046 et CDL(2012)045 relatives au projet d'avis de la commission de Venise sur les lois cardinales relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées par suite de l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001, au projet d'avis conjoint concernant la loi sur les élections des députés au Parlement hongrois et au projet d'avis concernant la loi CLI de 2011 sur la Cour constitutionnelle de Hongrie,
- vu les initiatives du secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Jagland, et notamment les recommandations sur le pouvoir judiciaire figurant dans sa lettre du 24 avril 2012 adressée au vice-Premier ministre de Hongrie, M. Tibor Navracsics,
- vu les lettres de réponse du 10 mai 2012 et du 7 juin 2012 de M. Navracsics, dans

lesquelles celui-ci fait part de l'intention des autorités hongroises de donner suite aux recommandations de M. Jagland,

- vu la lettre du 6 mars 2013 envoyée par le secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Jagland, à M. Navracsics, dans laquelle il fait part de ses préoccupations relatives à la proposition de quatrième amendement de la Loi fondamentale et demande le report du vote final, et vu la lettre de réponse du 7 mars 2013 de M. Navracsics,
- vu la lettre du 6 mars 2013 envoyée par les ministres des affaires étrangères de l'Allemagne, du Danemark, de la Finlande et des Pays-Bas et au président de la Commission, M. Barroso, dans laquelle ils appellent à la mise en place d'un mécanisme destiné à favoriser le respect des valeurs fondamentales dans les États membres,
- vu la lettre du 8 mars 2013 envoyée par le ministre hongrois des affaires étrangères, M. János Martonyi, à tous ses homologues des États membres de l'Union européenne, dans laquelle il explique l'objectif poursuivi par l'amendement Forth,
- vu la lettre du 8 mars 2013 envoyée par M. Barroso à M. Viktor Orbán, dans laquelle il fait part des préoccupations de la Commission européenne relatives au quatrième amendement de la Loi fondamentale, et la lettre de réponse de M. Orbán au président de la Commission, dont des copies ont été envoyées au président du Conseil européen, M. Van Rompuy, et au président du Parlement européen, M. Schulz,
- vu la déclaration conjointe du 11 mars 2013 du président Barroso et du secrétaire général Jagland, dans laquelle ils rappellent leurs préoccupations relatives au quatrième amendement de la Loi fondamentale en ce qui concerne le principe de l'état de droit,
- vu la demande d'avis de la commission de Venise sur le quatrième amendement de la Loi fondamentale hongroise, envoyée le 13 mars 2013 par M. Martonyi à M. Jagland,
- vu les déclarations du Conseil et de la Commission sur la situation constitutionnelle en Hongrie présentées lors du débat en plénière tenu au Parlement européen le 17 avril 2013,
- vu la lettre du 16 décembre 2011 du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Hammarberg, à M. Martonyi, dans laquelle il fait part de ses préoccupations relatives à la nouvelle loi hongroise 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, et vu la réponse du 12 janvier 2012 de M. Martonyi,
- vu l'avis n° CommDH(2011)10 du 25 février 2011 du commissaire aux droits de l'homme concernant la législation hongroise relative aux médias à la lumière des normes du Conseil de l'Europe concernant la liberté des médias, et vu les commentaires du 30 mai 2011 du secrétaire d'État hongrois chargé de la communication du gouvernement concernant cet avis,
- vu les déclarations du Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) du 15 février 2012 et du 11 décembre 2012, dans lesquelles celui-ci demande à la Hongrie, respectivement, de reconsidérer la législation criminalisant le

sans-abrisme et de respecter la décision de la Cour constitutionnelle dépénalisant le sans-abrisme,

- vu les déclarations du HCDH du 15 mars 2013, dans lesquelles celui-ci fait part de ses préoccupations relatives à l'adoption du quatrième amendement de la Loi fondamentale,
- vu la procédure d'infraction en cours dans le cadre de l'affaire C-288/12, engagée par la Commission européenne contre la Hongrie concernant l'indépendance de l'autorité chargée de la protection des données,
- vu la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 novembre 2012 relative à l'abaissement radical de l'âge de départ à la retraite des juges hongrois,
- vu les décisions de la Cour constitutionnelle de Hongrie du 16 juillet 2012 (n° 33/2012) sur l'abaissement de l'âge de départ à la retraite des juges en Hongrie, du 28 décembre 2012 (n° 45/2012) sur les dispositions transitoires de la Loi fondamentale, du 4 janvier 2013 (n° 1/2013) sur la loi sur la procédure électorale et du 26 février 2013 (n° 6/2013) sur la loi sur la liberté de religion et le statut juridique des Églises,
- vu le rapport, à paraître prochainement, de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe,
- vu l'évaluation, à paraître prochainement, du quatrième amendement de la Loi fondamentale réalisée par la Commission européenne,
- vu l'article 48 de son règlement,
- vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A7-0000/2013),

I-CADRE GENERAL ET PRINCIPAUX ENJEUX

Les valeurs européennes communes

- A. considérant que l'Union européenne repose sur les valeurs de démocratie et d'état de droit, ainsi que l'énonce l'article 2 du traité UE (traité UE), sur le respect non équivoque des libertés et droits fondamentaux, inscrits dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans la CEDH, et sur la reconnaissance de la valeur juridique desdits droits, libertés et principes, laquelle trouve également son expression dans l'adhésion prochaine de l'Union européenne à la CEDH, en vertu de l'article 6, paragraphe 2, du traité UE;
- B. considérant que les valeurs communes inscrites à l'article 2 du traité UE constituent le socle des droits attachés au statut de citoyen de l'Union européenne, indépendamment de la nationalité de ces citoyens ou de leur identité culturelle et politique, et considérant que les citoyens ne peuvent jouir pleinement de ces droits que si les valeurs et principes fondamentaux sont respectés;
- C. considérant que le respect et la promotion de ces valeurs communes constituent non

seulement un élément essentiel de l'identité de l'Union européenne, mais aussi une obligation explicite découlant de l'article 3, paragraphes 1 et 5, du traité UE et, partant, une condition sine qua non pour devenir un État membre de l'Union ainsi que pour maintenir les prérogatives liées à l'adhésion;

- D. considérant que les obligations qui incombent aux pays candidats au titre des critères de Copenhague continuent à s'appliquer aux États membres après leur adhésion à l'Union en vertu de l'article 2 du traité UE et que l'ensemble des États membres doivent dès lors être régulièrement évalués afin de vérifier le maintien de leur conformité avec les valeurs communes de l'Union européenne;
- E. considérant que l'article 6, paragraphe 3, du traité UE souligne que les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux, et que ces droits constituent un patrimoine et un atout communs aux États démocratiques d'Europe;
- F. considérant qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et conformément à l'article 6 du traité UE, la Charte a la même valeur juridique que les traités, faisant ainsi de ces valeurs et principes des droits concrets et exécutoires;
- G. considérant que l'article 7, paragraphe 1, du traité UE confère aux institutions européennes le pouvoir de constater qu'il existe un risque manifeste de violation grave, par un État membre, des valeurs communes énoncées à l'article 2, et d'agir politiquement avec le pays concerné afin d'empêcher et de remédier aux violations, bien que les moyens décrits aux paragraphes 2 et 3 de l'article 7 du traité UE visent, comme solution ultime, à sanctionner et à résoudre les situations de violation grave et persistante des valeurs communes;
- H. considérant que le champ d'application de l'article 2 du traité UE n'est pas couvert par la limitation de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte et que le champ d'application de l'article 7 du traité UE ne se limite pas aux domaines de compétence couverts par le droit européen, et considérant que l'Union européenne peut dès lors également agir en cas de violation, ou de risque manifeste de violation, des valeurs communes dans les matières relevant de la compétence des États membres;
- I. considérant qu'en vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, les États membres facilitent l'accomplissement par l'Union de sa mission et s'abstiennent de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de l'Union, y compris l'objectif de faire respecter et de promouvoir les valeurs communes de l'Union;
- J. considérant que le respect des valeurs communes de l'Union va de pair avec l'engagement de celle-ci en faveur de la diversité, qui se traduit pour l'Union par l'obligation de respecter "l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale" prévue à l'article 4, paragraphe 2, du traité UE;
- K. considérant que, dans le cadre des traités, le respect des "identités nationales" (article 4, paragraphe 2, du traité UE) et des "différents systèmes et traditions juridiques des États

membres" (article 67 du traité FUE) est intrinsèquement associé aux principes de coopération loyale (article 4, paragraphe 3, du traité UE), de reconnaissance mutuelle (articles 81 et 82 du traité FUE) et donc de confiance mutuelle;

- L. considérant qu'un écart, ou une violation, par rapport aux valeurs communes de l'Europe de la part d'un État membre ne peut en aucun cas être justifié par des traditions nationales ou par l'expression d'une identité nationale lorsque cet écart entraîne la détérioration des principes au cœur de l'intégration européenne, comme l'état de droit ou le principe de reconnaissance mutuelle, et que dès lors, la mention de l'article 4, paragraphe 2, du traité UE est valable uniquement dans la mesure où un État membre respecte les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE;
- M. considérant que l'objectif de l'Union d'affirmer et promouvoir ses valeurs dans ses relations avec le reste du monde, comme énoncé à l'article 3, paragraphe 4, du traité UE, est encore renforcé par l'obligation pour l'Union d'appuyer ses actions sur la scène internationale sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement: la démocratie, l'état de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 21, paragraphe 1, du traité UE);
- N. considérant dès lors que non seulement la crédibilité des États membres et de l'Union européenne sur la scène internationale, mais aussi les objectifs de l'Union dans son action extérieure seraient menacés si les États membres ne démontraient pas leur capacité ou leur volonté d'appliquer les normes auxquelles ils ont accepté d'adhérer et en faveur desquelles ils se sont engagés;
- O. considérant que le respect, par les États membres, du même ensemble de valeurs fondamentales est une condition indispensable pour assurer la confiance mutuelle et, partant, le bon fonctionnement de la reconnaissance mutuelle, qui est au cœur de la création et du développement du marché intérieur ainsi que de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, et considérant dès lors que toute tentative de non-respect ou d'affaiblissement des valeurs communes nuit à l'ensemble de la construction du processus européen d'intégration économique, sociale et politique;
- P. considérant que les valeurs communes énoncées à l'article 2 du traité UE, et proclamées dans les préambules des traités et de la Charte des droits fondamentaux et mentionnées dans le préambule de la CEDH et à l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, exigent une séparation des pouvoirs entre des institutions indépendantes fondées sur le bon fonctionnement d'un système d'équilibre des pouvoirs, et considérant que les principales caractéristiques de ces principes englobent: le respect de la légalité, y compris dans un processus de promulgation des lois transparent, responsable et démocratique; la sécurité juridique; un système solide de démocratie représentative fondé sur des élections libres et sur le respect des droits de l'opposition; un contrôle efficace de la conformité de la législation avec la Constitution; un gouvernement et une administration efficaces, transparents, participatifs et responsables; un pouvoir judiciaire indépendant et impartial; des médias indépendants; et le respect des droits fondamentaux;

Les réformes en Hongrie

- Q. considérant que la Hongrie a été le premier pays anciennement communiste à adhérer à

la CEDH et, en tant qu'État membre de l'Union européenne, le premier à ratifier le traité de Lisbonne, le 17 décembre 2007, et considérant que la Hongrie a joué un rôle actif dans les travaux de la Convention et de la conférence intergouvernementale en 2003 et 2004, notamment la rédaction de l'article 2 du traité UE, et a pris l'initiative qui a entraîné l'inclusion des droits des personnes appartenant à des minorités;

- R. considérant que la Hongrie est également partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à d'autres instruments juridiques qui l'obligent à respecter et à appliquer les principes démocratiques internationaux;
- S. considérant qu'à la suite des élections générales de 2010 en Hongrie, la majorité au pouvoir a remporté plus de deux tiers des sièges au Parlement, ce qui lui a permis d'entreprendre rapidement une activité législative intense en vue de redéfinir l'ensemble de l'ordre constitutionnel du pays (la Constitution a été modifiée douze fois et la Loi fondamentale, quatre fois jusqu'à présent) et ainsi de modifier considérablement le cadre institutionnel ainsi qu'un certain nombre d'aspects fondamentaux de la vie publique;
- T. considérant que tout État membre de l'Union européenne est absolument libre de revoir sa Constitution et considérant que l'essence de l'alternance démocratique est de permettre à un nouveau gouvernement d'adopter des lois qui correspondent à ses valeurs et à ses engagements politiques;
- U. considérant que l'histoire tumultueuse des traditions démocratiques en Europe montre bien que la réforme d'une Constitution exige le plus grand soin et la prise en considération des procédures et garanties visant à préserver, entre autres, l'état de droit, la séparation des pouvoirs et la hiérarchie des normes juridiques – la Constitution étant la loi suprême du pays;
- V. considérant que les réformes constitutionnelles et institutionnelles globales et systématiques (une réforme en profondeur du système juridique) que le nouveau gouvernement hongrois a réalisées dans un délai exceptionnellement court¹ sont sans précédent et expliquent pourquoi tant d'institutions et d'organisations européennes (l'Union européenne, le Conseil de l'Europe, l'OSCE), ainsi que le gouvernement américain ont jugé nécessaire d'évaluer l'impact de certaines réformes mises en œuvre en Hongrie, considérant que la situation dans d'autres États membres, même si elle prend une forme différente, doit elle aussi être surveillée, dans le cadre de l'application du principe d'égalité des États membres devant les traités, et considérant qu'il ne doit pas y avoir de différence de traitement entre les États membres;
- W. considérant qu'un dialogue basé sur la transparence, l'inclusivité, la solidarité et le respect mutuel entre les institutions européennes et les autorités hongroises est nécessaire dans le cadre de la communauté de valeurs démocratiques mentionnée plus haut;

La Loi fondamentale et ses dispositions transitoires

- X. considérant que la Loi fondamentale hongroise (qui a été adoptée le 18 avril 2011

¹ Voir l'annexe du document de travail n° 5.

exclusivement grâce aux voix des membres de la coalition au pouvoir et sur la base d'un projet de texte préparé par les représentants de cette même coalition) a été adoptée dans un délai exceptionnellement court, à savoir un mois, limitant ainsi les possibilités de débat approfondi et substantiel avec les partis d'opposition et la société civile sur le projet de texte;

- Y. considérant que la "consultation nationale" sur le projet de Loi fondamentale se composait seulement d'une liste de douze questions portant sur des points bien précis, formulées par le parti au pouvoir de manière à induire des réponses allant de soi et, surtout, que cette consultation ne comprenait pas le texte du projet de Loi fondamentale, si bien que le public n'a pas été en mesure de donner son opinion à ce propos;
- Z. considérant qu'à la suite d'une requête constitutionnelle présentée par le commissaire hongrois aux droits fondamentaux, la Cour constitutionnelle hongroise a annulé, le 28 décembre 2012 (décision n° 45/2012), plus de deux tiers des dispositions transitoires, au motif qu'elles n'étaient pas de nature transitoire;
- AA. considérant que malgré cette décision, le quatrième amendement à la Loi fondamentale, adopté le 11 mars 2013, intègre dans le texte de la Loi fondamentale l'ensemble des dispositions transitoires annulées par la Cour constitutionnelle, à l'exception de la disposition relative à l'obligation d'inscription sur les listes électorales, ainsi que d'autres dispositions précédemment annulées;

Recours fréquent aux lois cardinales

- AB. considérant que la Loi fondamentale hongroise mentionne 26 domaines devant être définis par des lois cardinales (à savoir des lois dont l'adoption exige une majorité des deux tiers), qui couvrent toute une série de matières relatives au système institutionnel hongrois, à l'exercice des droits fondamentaux et à des dispositions importantes dans la société;
- AC. considérant que depuis l'adoption de la Loi fondamentale le Parlement a adopté 49 lois cardinales¹ (en un an et demi);
- AD. considérant qu'un certain nombre de questions, comme certains aspects du droit de la famille, la fiscalité et le système des retraites, qui relèvent habituellement du pouvoir décisionnel ordinaire du Parlement, sont régies par des lois cardinales;

Pratique des projets de loi d'initiative parlementaire individuelle et procédures accélérées

- AE. considérant que des lois importantes, notamment la Loi fondamentale, ses deuxième et quatrième amendements, les dispositions transitoires de la Loi fondamentale et un certain nombre de lois cardinales, ont été adoptées sur la base de propositions de loi d'initiative parlementaire individuelle, des propositions auxquelles les règles établies dans la loi CXXXI de 2010 sur la participation de la société civile à la préparation de la

¹ Ces lois comprennent les lois cardinales dont l'ensemble des dispositions exigent une majorité des deux tiers, les lois cardinales dont certaines dispositions doivent être adoptées à la majorité simple et les lois dont les dispositions exigent une majorité des deux tiers des députés présents.

législation, ainsi que dans le décret n° 24 de 2011 du ministre de l'administration publique et de la justice sur une analyse d'impact préliminaire et *ex post* ne s'appliquent pas, ce qui a pour conséquence que les lois adoptées selon cette procédure simplifiée font l'objet d'un débat public restreint;

- AF. considérant que l'adoption, dans un délai très court, d'un grand nombre de lois cardinales, dont des lois sur le statut juridique et la rémunération des juges en Hongrie et sur l'organisation et l'administration des tribunaux en Hongrie, ainsi que les lois sur la liberté de religion et sur la Banque nationale de Hongrie, limitait inévitablement les possibilités de consulter de manière appropriée les partis d'opposition et la société civile;

Affaiblissement de l'équilibre des pouvoirs: la Cour constitutionnelle, le Parlement, l'autorité chargée de la protection des données

- AG. considérant qu'en vertu de la Loi fondamentale, les pouvoirs de la Cour constitutionnelle en ce qui concerne l'examen des lois liées au budget ont été essentiellement limités aux violations d'une liste exhaustive de droits, entravant ainsi l'examen de la constitutionnalité dans les cas de violation d'autres droits fondamentaux, comme le droit de propriété, le droit à un procès équitable et le droit à la non-discrimination;
- AH. considérant que le quatrième amendement à la Loi fondamentale a laissé intact le droit qui existait déjà pour la Cour constitutionnelle d'examiner les amendements à la Loi fondamentale pour des raisons de procédure, et considérant qu'il exclut la possibilité pour la Cour d'examiner les amendements constitutionnels pour des raisons de fond;
- AI. considérant que la Cour constitutionnelle affirme, dans sa décision n° 45/2012 mentionnée plus haut, que "la constitutionnalité repose non seulement sur des exigences d'ordres procédural, formel et de conformité au droit public, mais également sur des exigences *substantielles*. Les critères de constitutionnalité d'un État démocratique sous le régime de l'état de droit sont aussi bien les valeurs constitutionnelles que les principes et libertés démocratiques fondamentaux garantis par les traités internationaux et reconnus et acceptés par les communautés d'États démocratiques sous le régime de l'état de droit, ainsi que par le *ius cogens*, qui recouvre en partie le point précédent. Le cas échéant, la Cour constitutionnelle peut même examiner la libre application et la constitutionnalisation des exigences *substantielles*, des garanties et des valeurs des États démocratiques sous le régime de l'état de droit" (Point IV.7 de la décision);
- AJ. considérant que le quatrième amendement à la Loi fondamentale dispose par ailleurs que les décisions de la Cour constitutionnelle adoptées avant l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale sont annulées, et réintègre dans la Loi fondamentale un certain nombre de dispositions précédemment annulées par la Cour constitutionnelle¹;
- AK. considérant qu'un organe non parlementaire, le Conseil budgétaire, dont la légitimité démocratique est limitée, s'est vu conférer le pouvoir d'opposer son veto à l'adoption du budget général, limitant ainsi la marge de manœuvre du parlement démocratiquement élu;

¹ Voir le paragraphe 4 du document de travail n° 5.

- AL. considérant que la nouvelle loi sur la liberté d'information, adoptée en juillet 2011, a aboli l'institution du commissaire à la protection des données et à la liberté d'information, mettant ainsi fin prématurément au mandat de six ans de ce commissaire et transférant ses compétences à la nouvelle Agence nationale pour la protection des données, dont l'indépendance est actuellement examinée par la Cour de justice de l'Union européenne;
- AM. considérant que, le 8 juin 2012, la Commission a entamé une procédure d'infraction contre la Hongrie, déclarant que ce pays avait manqué à ses obligations au titre de la directive 95/46/CE en mettant fin prématurément au mandat du commissaire à la protection des données, ce qui menaçait l'indépendance de la fonction;

Indépendance du pouvoir judiciaire

- AN. considérant que, conformément à la Loi fondamentale et à ses dispositions transitoires, le mandat de six ans de l'ancien président de la Cour suprême (rebaptisée "Kúria") a pris fin prématurément après deux ans;
- AO. considérant que le 2 juillet 2012, la Hongrie a modifié les lois cardinales sur le pouvoir judiciaire (loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux et loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges), appliquant ainsi partiellement les recommandations de la commission de Venise;
- AP. considérant que les principales garanties de l'indépendance des juges, comme l'inamovibilité, un mandat garanti, la structure et la composition des organes de décision, ne sont pas régies par la Constitution, mais sont toujours définies – ainsi que les règles détaillées concernant l'organisation et l'administration du pouvoir judiciaire – dans les lois cardinales modifiées;
- AQ. considérant que l'indépendance de la Cour constitutionnelle n'est pas plus mentionnée dans la Loi fondamentale hongroise que l'indépendance de l'administration autonome du pouvoir judiciaire;
- AR. considérant que la modification des lois cardinales sur le pouvoir judiciaire en ce qui concerne le pouvoir du président de l'Office national de la justice de transférer des affaires du tribunal compétent vers un autre tribunal afin d'assurer l'attribution des dossiers dans un délai raisonnable ne mentionne pas de critères objectifs concernant la sélection des affaires à transférer et ne charge pas non plus l'Office national de la justice d'adopter des critères objectifs de sélection;
- AS. considérant qu'à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, de ses dispositions transitoires et de la loi cardinale n° CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges, l'âge de départ obligatoire à la retraite pour les juges est passé de 70 à 62 ans;
- AT. considérant que la décision de la Cour de justice de l'Union européenne, adoptée le 6 novembre 2012, indique que l'abaissement radical de 70 à 62 ans de l'âge de départ à la retraite applicable aux juges hongrois constitue une discrimination injustifiée fondée sur l'âge, et que, le 20 juin 2012, deux plaintes ont été introduites par deux groupes de

juges hongrois auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, demandant à la Cour de statuer que la législation hongroise abaissant l'âge de départ à la retraite des juges enfreint la CEDH;

AU. considérant que le 11 mars 2013, le Parlement hongrois a adopté la loi n° XX de 2013 modifiant les limites d'âge supérieures en vue de se conformer aux décisions de la Cour constitutionnelle hongroise du 16 juillet 2012 et de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 novembre 2012;

Réforme électorale

AV. considérant que, le 26 novembre 2012, dans le cadre de la récente réforme électorale, le Parlement hongrois a adopté, sur la base d'une proposition de loi d'initiative parlementaire individuelle, la loi sur le processus électoral, qui devait remplacer l'inscription automatique sur les listes électorales de tous les citoyens résidant en Hongrie, en vigueur jusque-là, par un système d'inscription volontaire comme condition pour exercer le droit de vote;

AW. considérant que le deuxième amendement à la Loi fondamentale consacrant l'obligation pour les électeurs de se faire inscrire sur les listes électorales a été présenté sous forme de proposition de loi d'initiative parlementaire individuelle le même jour que le projet de loi sur le processus électoral, à savoir le 18 septembre 2012, et a été adopté le 29 octobre 2012;

AX. considérant qu'à la suite de la requête du président de la République de Hongrie du 6 décembre 2012, la Cour constitutionnelle a établi que l'obligation d'inscription représente une limitation excessive du droit de vote des résidents hongrois et est dès lors anticonstitutionnelle;

AY. considérant que, bien qu'elle considère que l'obligation d'inscription sur les listes électorales pour les citoyens résidant à l'étranger est justifiée, dans sa décision du 4 janvier 2013, la Cour constitutionnelle a en outre estimé que l'impossibilité de s'inscrire pour les électeurs vivant en Hongrie mais ne disposant pas d'adresse, était discriminatoire, et que les dispositions n'autorisant la diffusion de publicité à caractère politique que par les médias de service public pendant les campagnes électorales et les règles interdisant la publication des sondages d'opinion publique pendant les six derniers jours précédant les élections limitaient de manière disproportionnée la liberté d'expression et la liberté de la presse;

Législation relative aux médias

AZ. considérant que l'Union européenne repose sur les valeurs de démocratie et d'état de droit, et garantit et défend par conséquent la liberté d'expression et d'information inscrite à l'article 11 de la Charte et à l'article 10 de la CEDH, et que ces droits comprennent la liberté d'exprimer ses opinions et la liberté de recevoir et de communiquer des informations sans être soumis au contrôle, à l'intervention ou aux pressions des pouvoirs publics;

BA. considérant que la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les États

membres étaient tenus d'assurer le pluralisme des médias, une obligation qui découle de l'article 10 de la CEDH, et que les dispositions de la Convention sont similaires à celles contenues à l'article 11 de la Charte dans le cadre de l'acquis communautaire;

- BB. considérant qu'une sphère publique autonome et solide, s'appuyant sur des médias indépendants et pluralistes, constitue l'environnement nécessaire dans lequel les libertés collectives de la société civile (comme la liberté de réunion et le droit d'association), ainsi que les libertés individuelles (comme le droit à la liberté d'expression et le droit d'accès à l'information) peuvent s'épanouir, et que les journalistes devraient être à l'abri des pressions des propriétaires, des gestionnaires et des gouvernements, et également des menaces d'ordre financier;
- BC. considérant que le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont créé, au travers de déclarations, de résolutions, de recommandations, d'avis et de rapports sur les thèmes de la liberté, du pluralisme et de la concentration des médias, un ensemble considérable de normes minimales paneuropéennes communes dans ce domaine;
- BD. considérant que les États membres sont tenus de promouvoir et de protéger en permanence les libertés d'opinion, d'expression, d'information, ainsi que les médias, et que si ces réformes sont mises en péril ou violées dans un État membre, l'Union est obligée d'intervenir de manière ponctuelle et efficace, sur la base de ses compétences telles qu'établies dans les traités et dans la Charte, à savoir protéger l'ordre démocratique et pluraliste européen, et les droits fondamentaux;
- BE. considérant que le Parlement a exprimé à plusieurs reprises ses inquiétudes au sujet de la liberté, du pluralisme et de la concentration des médias dans l'Union européenne et ses États membres;
- BF. considérant que le Parlement et la Commission, le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi que le secrétaire général du Conseil de l'Europe, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression et un grand nombre d'associations de journalistes internationales et nationales, d'éditeurs, d'ONG actives dans le domaine des droits de l'homme et des libertés civiles et d'États membres, ont critiqué un certain nombre des dispositions de la législation hongroise relative aux médias;
- BG. considérant que des critiques ont été exprimées essentiellement à l'encontre de l'adoption de la législation, selon la procédure de proposition de loi d'initiative parlementaire individuelle, la structure extrêmement hiérarchisée de la surveillance des médias, les pouvoirs de décision du président de l'autorité de régulation, l'absence de dispositions garantissant l'indépendance de cette autorité, le pouvoir très étendu de surveillance et de sanction aux mains de l'autorité, l'impact considérable de certaines dispositions relatives au contenu de la programmation, l'absence de réglementations spécifiques en fonction des types de médias, l'absence de transparence dans le processus d'appels d'offres pour les licences, et un manque de clarté des normes susceptible d'entraîner une application et une mise en œuvre arbitraires;

- BH. considérant que dans sa résolution du 10 mars 2011 sur la loi hongroise sur les médias¹, le Parlement a souligné que la législation hongroise sur les médias devrait, d'urgence, faire l'objet d'une suspension et d'un réexamen sur la base des observations et propositions de la Commission, de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, et considérant que le Parlement a exhorté la Commission à poursuivre la surveillance étroite et l'évaluation en profondeur de la conformité de la législation hongroise sur les médias, telle que modifiée, avec la législation européenne, et notamment avec la Charte;
- BI. considérant que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de revoir la législation afin de supprimer les entraves à la liberté des médias, telles que les prescriptions relatives au type d'informations et de couverture journalistiques devant émaner de tous les fournisseurs de services audiovisuels, l'imposition de sanctions aux médias, le contrôle préventif de la liberté de la presse sous la forme d'exigences d'enregistrement et d'exceptions à la protection des sources journalistiques, et considérant qu'à propos de l'indépendance et du pluralisme des médias, il a exprimé la nécessité de résoudre des problèmes tels que l'affaiblissement des garanties constitutionnelles de pluralisme, le manque d'indépendance des organes de régulation des médias, l'absence de mesures de sauvegarde de l'indépendance de la radiodiffusion de service public, et l'absence de recours national efficace pour les acteurs des médias ayant fait l'objet de décisions du Conseil des médias;
- BJ. considérant que la Commission a exprimé des inquiétudes à propos de la conformité de la loi hongroise sur les médias avec la directive sur les services de médias audiovisuels et l'acquis communautaire en général, notamment en ce qui concerne l'obligation, pour tous les fournisseurs de services audiovisuels, de fournir une couverture journalistique équilibrée, et s'est également interrogée sur la conformité de cette loi avec le principe de proportionnalité et le respect du droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, inscrit dans l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux, avec le principe du pays d'origine et les obligations d'enregistrement, et considérant qu'en mars 2011, à la suite de négociations avec la Commission, le gouvernement hongrois a modifié la loi pour s'attaquer aux points évoqués par la Commission;
- BK. considérant que l'OSCE a exprimé de sérieuses réserves concernant le champ d'application matériel et territorial de la législation hongroise, la composition politiquement homogène de l'autorité responsable des médias et du Conseil des médias, les sanctions disproportionnées imposées, l'absence de procédure automatique de suspension des sanctions en cas d'appel auprès des tribunaux contre une décision de l'autorité responsable des médias, la violation du principe de confidentialité des sources journalistiques et la protection des valeurs familiales;
- BL. considérant que les recommandations de l'OSCE² comprenaient la suppression des exigences juridiques concernant une couverture journalistique équilibrée et d'autres prescriptions relatives au contenu de la législation, la garantie de l'indépendance journalistique, l'obligation de veiller à ce que différentes règles s'appliquent aux différentes formes de médias (presse écrite, radiodiffusion et médias en ligne), la

¹ Textes adoptés, P7_TA(2011)0094.

² Analyse juridique envoyée au gouvernement hongrois le 28 février 2011 <http://www.osce.org/fom/75990>
Voir également l'analyse et l'évaluation de septembre 2010: <http://www.osce.org/fom/71218>.

suppression des exigences d'enregistrement jugées excessives, l'obligation de veiller à l'indépendance et à la compétence de l'organe de régulation, la garantie de l'objectivité et du pluralisme dans le processus de désignation des organes régissant le secteur des médias, le fait de s'abstenir d'assujettir les médias imprimés à l'organe de régulation et le fait d'encourager réellement l'autorégulation;

- BM. considérant que même s'il a apprécié les amendements apportés à la législation relative aux médias, adoptés en mars 2011, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression a souligné la nécessité de trouver une solution aux préoccupations qui subsistent concernant la régulation du contenu des médias, à l'insuffisance des garanties d'indépendance et d'impartialité de l'autorité responsable des médias, les amendes et autres sanctions administratives excessives, l'applicabilité de la législation relative aux médias à tous les types de médias, y compris la presse et l'internet, les exigences d'enregistrement, et l'absence d'une protection suffisante des sources journalistiques;
- BN. considérant qu'une analyse effectuée par des experts du Conseil de l'Europe¹ (qui ont évalué la conformité des lois sur les médias tel qu'il était prévu de les modifier en 2012 en fonction des textes normatifs du Conseil de l'Europe dans le domaine des médias et de la liberté d'expression) recommandait de réviser entièrement, de clarifier et, dans certains cas, de supprimer des dispositions spécifiques relatives à l'enregistrement et à la transparence, à la réglementation du contenu, aux obligations de couverture des informations, à la protection des sources, aux médias du service public ainsi qu'aux organes de régulation;
- BO. considérant qu'en dépit de la modification de la législation en 2011 à la suite de négociations avec la Commission européenne et en mai 2012 après la décision de la Cour constitutionnelle de décembre 2011, le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a regretté que plusieurs amendements aient été introduits et adoptés à la hâte, sans consulter les parties concernées, et que des éléments fondamentaux de la législation n'aient pas été améliorés, notamment la nomination du président et des membres de l'autorité responsable des médias et du Conseil des médias, leur droit de regard sur le contenu des médias radiodiffusés, l'application d'amendes élevées, le manque de garanties d'indépendance financière et journalistique des radiodiffuseurs publics;
- BP. considérant qu'à la suite du dialogue mené avec l'Union européenne et le secrétaire général du Conseil de l'Europe dans le cadre d'un échange de lettres et de réunions d'experts, d'autres amendements législatifs ont été déposés en février 2013 en vue de renforcer et de garantir l'indépendance des organes de régulation des médias, notamment en ce qui concerne les règles relatives aux conditions de désignation et d'élection de l'autorité nationale responsable des médias et des télécommunications et du Conseil des médias et concernant, respectivement, la procédure de nomination, la personne qui procède à la nomination et la décision d'un deuxième mandat;
- BQ. considérant que le quatrième amendement impose des restrictions à la presse en

¹ Expertise réalisée par les experts du Conseil de l'Europe sur la législation hongroise sur les médias: loi CIV de 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales applicables aux contenus diffusés par les médias et loi CLXXXV de 2010 relative aux services de médias et aux médias de masse, 11 mai 2012.

interdisant la publicité à caractère politique durant les campagnes électorales sauf dans les médias de service public;

BR. considérant que ni l'Autorité nationale responsable des médias et des télécommunications, ni le Conseil des médias n'ont réalisé d'évaluation des effets de la législation sur la qualité du journalisme, le niveau de liberté éditoriale et la qualité des conditions de travail des journalistes;

Respect des droits des personnes appartenant à des minorités

BS. considérant que le respect des droits des personnes appartenant à des minorités est reconnu explicitement dans les valeurs énoncées à l'article 2 du traité UE et que l'Union s'engage à les promouvoir et à combattre l'exclusion et les discriminations sociales;

BT. considérant que la responsabilité des États membres de veiller au respect des droits fondamentaux de tous, indépendamment des origines ethniques ou des croyances, couvre tous les niveaux de l'administration publique et des autorités policières, et implique également une promotion active de la tolérance et une condamnation ferme de phénomènes tels que la violence raciale et les discours haineux;

BU. considérant que l'absence de réaction des autorités policières dans les cas de criminalité à caractère raciste¹ se traduit par une méfiance à l'égard des forces de police;

BV. considérant qu'il convient de noter que le Parlement hongrois a adopté des lois, au pénal comme au civil, en vue de lutter contre l'incitation à la haine raciale et les discours haineux;

BW. considérant que même si l'intolérance dont sont victimes les communautés rom et juive n'est pas un problème propre à la Hongrie et que d'autres États membres y sont confrontés aussi, les récents événements suscitent des inquiétudes à propos de la montée en puissance du discours anti-Roms et antisémite en Hongrie;

Liberté de religion et reconnaissance des Églises

BX. considérant que la liberté de pensée, de conscience et de religion inscrite à l'article 9 de la CEDH et à l'article 10 de la Charte fait partie des fondements de toute société démocratique, et considérant que le rôle de l'État à cet égard doit être de garantir, en toute neutralité et impartialité, le droit de pratiquer des religions, des cultes et des convictions différents;

BY. considérant que la loi sur les Églises établissait un nouveau régime juridique concernant la réglementation des associations religieuses et des Églises en Hongrie, régime qui imposait un ensemble d'exigences relatives à la reconnaissance des Églises et subordonnait cette reconnaissance à l'approbation préalable d'une majorité des deux tiers au Parlement;

¹ Rapport du rapporteur spécial des Nations unies sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et d'intolérance qui y est associée (A/HRC/20/33/Add. 1).

- BZ. considérant que l'obligation, énoncée dans la loi sur les Églises, d'obtenir la reconnaissance par le Parlement à titre de condition nécessaire à l'établissement d'une Église a été considérée par la commission de Venise¹ comme constituant une restriction à la liberté de religion;
- CA. considérant qu'à la suite de l'entrée en vigueur des dispositions rétroactives de la loi sur les Églises, plus de 300 Églises enregistrées ont perdu leur statut juridique d'Église;
- CB. considérant qu'à la demande de plusieurs communautés religieuses et du commissaire hongrois aux droits fondamentaux, la Cour constitutionnelle a examiné la constitutionnalité des dispositions de la loi sur les Églises et, dans sa décision 6/2013 du 26 février 2013, a déclaré certaines d'entre elles anticonstitutionnelles et les a annulées avec effet rétroactif;
- CC. considérant que dans cette décision, la Cour constitutionnelle, bien qu'elle ne remette pas en question le droit du Parlement de définir les conditions de fond à la reconnaissance en tant qu'Église, a estimé que la reconnaissance du statut d'Église par un vote parlementaire était susceptible d'entraîner des décisions politiquement tendancieuses, et considérant que la Cour constitutionnelle a déclaré que la loi ne prévoyait aucune obligation de présenter un exposé détaillé des motifs des décisions de refuser la reconnaissance du statut d'Église, qu'aucun délai n'était précisé pour les actions du Parlement et que la loi n'assurait aucune possibilité de recours juridique en cas de refus ou d'absence de décision;
- CD. considérant que le quatrième amendement à la Loi fondamentale, adopté deux semaines après la décision de la Cour constitutionnelle, modifiait l'article VII de la Loi fondamentale et élevait au rang constitutionnel le pouvoir du Parlement d'adopter des lois cardinales permettant de reconnaître certaines organisations menant des activités religieuses, notamment les Églises, annulant ainsi la décision de la Cour constitutionnelle;

II- Appréciation

La Loi fondamentale hongroise et son application

1. rappelle que le respect de la légalité, notamment une procédure transparente, responsable et démocratique de promulgation des lois, et d'un système de démocratie représentative fort, basé sur des élections libres et respectant les droits de l'opposition, sont des éléments essentiels des notions de démocratie et d'état de droit inscrites à l'article 2 du traité UE et proclamées dans les préambules du traité de l'Union européenne et de la Charte;
2. réaffirme avec force que, si la rédaction et l'adoption d'une nouvelle constitution relèvent des compétences des États membres, ces derniers et l'Union européenne ont la responsabilité de garantir que les procédures constitutionnelles et le contenu des

¹ Avis n° 664/2012 de la commission de Venise du 19 mars 2012 relatif à 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 (CDL-AD(2012)004).

constitutions sont conformes aux valeurs communes de l'Union, de la Charte et de la CEDH;

3. regrette que le processus de rédaction et d'adoption de la Loi fondamentale hongroise n'ait pas bénéficié de la transparence, de l'ouverture, de l'inclusivité et, en définitive, de la base consensuelle que l'on peut attendre d'un processus constitutif démocratique moderne, affaiblissant ainsi la légitimité de la Loi fondamentale elle-même;
4. prend acte de la décision de la Cour constitutionnelle susmentionnée du 28 décembre 2012, qui déclare que le parlement hongrois a outrepassé son pouvoir législatif en promulguant une série de dispositions transitoires de la Loi fondamentale contenant des règles permanentes et générales;
5. critique vivement les dispositions du quatrième amendement à la Loi fondamentale, qui compromettent la suprématie de la Loi fondamentale en réintroduisant en son texte une série de règles que la Cour constitutionnelle avait déclarées anticonstitutionnelles, autrement dit incompatibles, sur la procédure et sur le fond, avec la Loi fondamentale;
6. rappelle que, dans sa décision susmentionnée du 28 décembre 2012, la Cour constitutionnelle a clairement arrêté les normes de constitutionnalité substantielles et procédurales en déclarant que: *"Dans les États démocratiques sous le régime de l'état de droit, les constitutions comportent des normes et exigences substantielles et procédurales constantes. Le niveau des exigences substantielles et procédurales de la loi fondamentale ne doit pas être inférieur à celui de la constitution. Les exigences d'un État constitutionnel sous le régime de l'état de droit doivent continuer à être appliquées en permanence dans le présent, et elles constituent un programme pour l'avenir. L'État constitutionnel sous le régime de l'état de droit est un système de valeurs, principes et garanties constants"*¹; estime qu'une déclaration aussi explicite et digne est valable pour l'Union européenne et l'ensemble de ses États membres,
7. rappelle que les valeurs communes de l'Union que sont la démocratie et l'état de droit requièrent un système de démocratie représentative fort basé sur des élections libres et respectant les droits de l'opposition et que, conformément à l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, les élections doivent assurer *"la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif"*;
8. estime que le recours fréquent aux lois cardinales pour régler des domaines couverts par les lois ordinaires dans la plupart des États membres ou d'exposer des règles très spécifiques et détaillées, porte atteinte aux principes de démocratie et d'état de droit, puisque le gouvernement actuel, qui bénéficie du soutien d'une majorité qualifiée, a pu figer des choix politiques, avec pour conséquence de rendre plus difficile pour tout futur gouvernement ne bénéficiant que d'une majorité simple au parlement de répondre aux changements sociaux et d'ainsi potentiellement réduire l'importance de nouvelles élections;
9. estime que le recours à la procédure de proposition de loi d'initiative parlementaire individuelle pour appliquer la Constitution (au moyen de lois cardinales) ne constitue

¹ Point IV.7 de la décision.

pas une procédure législative transparente, responsable et démocratique, car en pratique cette procédure restreint le débat et la consultation publics et pourrait être contraire à la Loi fondamentale elle-même, qui oblige le gouvernement (et non les députés pris individuellement) à présenter au parlement les projets de loi nécessaires à l'application de la Loi fondamentale;

10. partage l'avis de la commission de Venise (n° CDL-AD(2012)001), selon lequel l'adoption de nombreux textes de loi dans un laps de temps très court pourrait expliquer pourquoi certaines des nouvelles dispositions ne satisfont pas aux normes européennes;

Système démocratique d'équilibre des pouvoirs

11. rappelle que la démocratie et l'état de droit requièrent une séparation des pouvoirs entre des institutions indépendantes sur la base d'un système fonctionnel d'équilibre des pouvoirs et d'un contrôle efficace de la conformité de la législation avec la Constitution;
12. estime que la limitation de la compétence constitutionnelle relative aux lois sur le budget central et les taxes est contraire aux exigences de la démocratie, de l'état de droit et du principe de contrôle juridictionnel, car elle affaiblit les garanties institutionnelles et procédurales de protection d'une série de droits constitutionnels et de contrôle des pouvoirs du parlement et du gouvernement dans le domaine budgétaire;
13. rappelle que, comme l'a déclaré la Cour constitutionnelle dans sa décision n° 45/2012, *"La constitutionnalité repose non seulement sur des exigences d'ordre procédural, formel et de conformité au droit public, mais également sur des exigences substantielles [...] Le cas échéant, la Cour constitutionnelle pourra même examiner la libre application et la constitutionnalisation des exigences substantielles, des garanties et des valeurs des États démocratiques sous le régime de l'état de droit"*;
14. estime qu'après l'entrée en vigueur du quatrième amendement, la Cour constitutionnelle ne peut plus jouer correctement son rôle d'organe suprême de protection constitutionnelle, car le pouvoir législatif peut désormais modifier la Loi fondamentale comme il l'entend, même si ces amendements constitutionnels viennent contredire d'autres obligations et principes constitutionnels;
15. est profondément préoccupé par cette redistribution des pouvoirs en matières constitutionnelles, au profit du parlement et aux détriment de la Cour constitutionnelle, qui nuit gravement au principe de séparation des pouvoirs et au bon fonctionnement du système d'équilibre des pouvoirs qui sont des corollaires indissociables de l'état de droit;
16. est aussi extrêmement préoccupé par les dispositions du quatrième amendement qui abrogent 20 ans de compétence constitutionnelle, qui contiennent tout un système de principes fondateurs et d'obligations constitutionnelles, notamment toute jurisprudence susceptible d'affecter l'application du droit de l'UE et du droit européen des droits de l'homme;
17. est aussi préoccupé par la conformité avec le droit de l'UE de la disposition du quatrième amendement qui permet au gouvernement hongrois d'imposer une taxe spéciale sur l'application des arrêts de la Cour de justice de l'UE impliquant des

obligations de paiement, lorsque le budget de l'État ne dispose pas de fonds suffisants et lorsque la dette publique excède la moitié du produit intérieur brut;

18. critique la procédure accélérée de promulgation de lois importantes, car elle porte atteinte au droit des partis de l'opposition de prendre effectivement part au processus législatif, et limite ainsi leur examen attentif de l'action de la majorité et du gouvernement et, en définitive, nuit au système d'équilibre des pouvoirs;
19. rappelle que l'indépendance des autorités de protection des données est garantie par l'article 16 du traité FUE et par l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
20. souligne que la protection contre la destitution en cours de mandat est un élément essentiel de l'obligation d'indépendance des autorités de protection des données en vertu du droit de l'UE;
21. est satisfait que la Commission ait lancé une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie concernant l'indépendance du contrôleur de la protection des données;
22. déplore que les changements institutionnels susmentionnés aient entraîné un affaiblissement manifeste des systèmes d'équilibre des pouvoirs requis par l'état de droit et le principe démocratique de la séparation des pouvoirs;

Indépendance du pouvoir judiciaire

23. rappelle que l'indépendance du pouvoir judiciaire est requise par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et constitue une exigence essentielle du principe démocratique de séparation des pouvoirs découlant de l'article 2 du traité UE;
24. rappelle que la Cour constitutionnelle, dans sa décision n° 33/2012 susmentionnée, a qualifié l'indépendance du pouvoir judiciaire et des juges d'un des acquis de la Constitution historique de la Hongrie, lorsqu'elle a déclaré que *"le principe d'indépendance judiciaire, avec tous ses éléments, est indubitablement un acquis. La Cour constitutionnelle établit par conséquent que l'indépendance judiciaire, et le principe d'immovibilité qui en découle, est non seulement une règle normative de la Loi fondamentale, mais aussi un des acquis de la Constitution historique. Il s'agit donc d'un principe d'interprétation obligatoire pour tous, basé sur les dispositions de la Loi fondamentale, et qui doit aussi être appliqué lors de l'examen d'autres contenus potentiels de la Loi fondamentale"*¹;
25. souligne qu'une protection efficace de l'indépendance du pouvoir judiciaire est à la base de la démocratie en Europe et constitue une condition préalable à la consolidation de la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires des divers États membres, qui facilite la coopération transfrontalière dans l'espace commun de justice, sur la base du principe de reconnaissance mutuelle inscrit dans les articles 81 (matière civile) et 82 (matière pénale) du traité FUE;

¹ Point 80 de la décision.

26. regrette que les nombreuses mesures adoptées, ainsi que certaines réformes en cours, n'offrent pas de garanties suffisantes de protection constitutionnelle de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'indépendance de la Cour constitutionnelle de Hongrie;
27. estime que la cessation prématurée du mandat du président de la Cour suprême viole la garantie d'inamovibilité, qui est un élément essentiel de l'indépendance du pouvoir judiciaire;
28. est satisfait de la décision 33/2012 de la Cour constitutionnelle susmentionnée, qui déclare anticonstitutionnelle la cessation d'activité obligatoire des juges à l'âge de 62 ans, ainsi que la décision de la Cour de justice de l'UE susmentionnée du 6 novembre 2012, qui estime que l'abaissement radical de l'âge de la retraite des juges hongrois constitue une injuste discrimination fondée sur l'âge et donc une violation de la directive 2000/78/CE du Conseil;
29. est satisfait des amendements à la loi CLXI de 2011 sur l'organisation et l'administration des tribunaux hongrois et à la loi CLXII de 2011 sur le statut juridique et la rémunération des juges hongrois, adoptées par le parlement hongrois le 2 juillet 2012, qui répondent à bon nombre des préoccupations exprimées précédemment dans sa résolution du 16 février 2012 et par la commission de Venise dans son avis;
30. regrette cependant que toutes les recommandations de la commission de Venise n'aient pas été mises en œuvre, en particulier concernant la nécessité de limiter les pouvoirs discrétionnaires du président de l'Office national de la justice dans le contexte du transfert d'affaires, qui sont susceptibles de porter atteinte au droit à un procès équitable et au principe de juge compétent;
31. est satisfait de l'adoption de la loi XX de 2013 sur les amendements législatifs relatifs à la limite d'âge supérieure applicable dans certaines relations judiciaires, qui fixe l'âge de la retraite des juges à 65 ans au terme d'une période transitoire de 10 ans et prévoit la réintégration des juges démis illégalement de leurs fonctions;
32. regrette cependant que, concernant les présidents de tribunaux, la loi XX de 2013 ne prévoie leur réintégration à leurs postes d'exécution d'origine que si ces postes judiciaires sont encore vacants, avec pour conséquence que tous les juges démis illégalement de leurs fonctions ne sont pas assurés d'être réintégrés exactement au même poste, avec les mêmes attributions et responsabilités que celles qui étaient les leurs avant leur révocation;
33. est satisfait de la proposition de la Commission concernant un tableau de bord permanent en matière de justice dans l'ensemble des 27 États membres de l'UE, présentée par la vice-présidente Reding, qui montre que la protection de l'indépendance du pouvoir judiciaire est une préoccupation générale de l'UE;
34. reconnaît le professionnalisme et le dévouement de la communauté judiciaire hongroise et son attachement à l'état de droit, et rappelle que depuis le début du processus démocratique en Hongrie, la Cour constitutionnelle est reconnue comme un organe constitutionnel remarquable en Europe et dans le monde;

Pluralisme des médias

35. reconnaît les efforts des autorités hongroises, qui ont abouti à des changements législatifs visant à remédier à une série d'insuffisances mises en évidence, en vue d'améliorer la législation relative aux médias et de la mettre en conformité avec les normes de l'UE et du Conseil de l'Europe;
36. est satisfait du dialogue constructif continu avec des acteurs internationaux et souligne que la coopération fructueuse entre le Conseil de l'Europe et le gouvernement hongrois a donné des résultats tangibles, reflétés dans la loi XXXIII de 2013, qui répond à plusieurs préoccupations mises en évidence dans l'évaluation juridique de la législation relative aux médias, notamment concernant les procédures de nomination et d'élection des présidents de l'autorité responsable des médias et du Conseil des médias;
37. se déclare préoccupé par les effets de la disposition du quatrième amendement qui interdit la publicité politique dans les médias commerciaux, car bien que l'objectif annoncé de cette disposition soit de réduire les coûts des campagnes politiques et de mettre tous les partis sur un pied d'égalité, elle compromet l'objectivité de l'information;
38. réitère son appel aux autorités hongroises à prendre des mesures permettant de réaliser ou de faire réaliser des évaluations proactives régulières de l'impact de la législation sur l'environnement médiatique (diminution de la qualité du journalisme, cas d'autocensure, restriction de la liberté éditoriale et érosion de la qualité des conditions de travail et de la sécurité de l'emploi pour les journalistes);
39. déplore que la création de l'Agence de presse hongroise (MTI) publique déclarée unique fournisseur d'actualités pour les radios et télévisions du service public, alors que toutes les principales radios et télévisions privées sont censées disposer de leur propre service de presse, signifie que cette agence détient un quasi-monopole sur le marché, la plupart de ses actualités étant disponibles gratuitement; rappelle la recommandation du Conseil de l'Europe de supprimer l'obligation pour les radios et télévisions publiques de recourir à l'agence de presse nationale, qui constitue une restriction excessive et injuste de la pluralité de la fourniture d'actualités aux médias;
40. note que l'autorité nationale de la concurrence doit procéder à des évaluations régulières des environnements et marchés médiatiques, et mettre en évidence les menaces potentielles pour le pluralisme;
41. souligne que les mesures visant à réglementer l'accès des médias au marché au moyen de procédures d'octroi de licences et d'autorisations de diffusion, de règles sur la protection de la sécurité publique, nationale ou militaire et de l'ordre public, et de règles sur la moralité publique ne devraient pas être utilisées abusivement aux fins d'imposer aux médias un contrôle politique ou partisan, ou une censure, et souligne qu'un juste équilibre doit être garanti à cet égard;
42. est préoccupé par le fait que les radios et télévisions du service public sont contrôlées par un système institutionnel extrêmement centralisé qui prend les véritables décisions opérationnelles sans contrôle public; souligne que les pratiques de passation de marchés publics partiales et opaques, et les informations peu objectives des radios et télévisions

du service public qui touchent un large public, faussent le marché des médias;

43. rappelle que les réglementations relatives aux contenus devraient être claires et permettre aux citoyens et aux médias de prévoir dans quelles circonstances ils enfreindraient la loi, et de déterminer les conséquences juridiques d'éventuelles violations; note avec inquiétude qu'en dépit de ces réglementations détaillées, de récentes positions publiques anti-Roms sont restées impunies par l'autorité hongroise responsable des médias et appelle à une application impartiale de la législation;

Droits des personnes appartenant à des minorités

44. note que le parlement hongrois a promulgué une législation en matière pénale et civile afin de lutter contre l'incitation à la haine raciale et les discours haineux; attire cependant l'attention sur le fait que la législation à elle seule ne suffit pas à atteindre l'objectif d'une société exempte d'intolérance et de discrimination à travers l'Europe;
45. souligne que les autorités de l'ensemble des États membres sont tenues d'agir de manière à éviter la violation des droits des personnes appartenant à des minorités, et ne peuvent rester neutres face à de telles violations;

Liberté de religion et reconnaissance des Églises

46. note avec inquiétude que les modifications introduites dans la Loi fondamentale par le quatrième amendement attribuent au parlement le pouvoir de reconnaître, au moyen de lois cardinales, et sans obligation constitutionnelle de justifier un refus de reconnaissance, certaines organisations menant des activités religieuses, notamment les Églises, ce qui pourrait porter atteinte à l'obligation de l'État de rester neutre et impartial dans ses relations avec les diverses religions et convictions;

Conclusion

47. conclut, pour les motifs expliqués ci-dessus, que la tendance systémique et générale à modifier de manière répétée le cadre constitutionnel et juridique dans un laps de temps très court, et le contenu de ces modifications, sont incompatibles avec les valeurs énoncées à l'article 2, à l'article 3, paragraphe 1, et à l'article 6 du traité UE, et s'écartent des principes visés à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE; estime qu'à moins qu'elle ne soit corrigée à temps et à suffisance, cette tendance aboutit à un risque manifeste de violation grave des valeurs énoncées à l'article 2 du traité UE;

III- RECOMMANDATIONS

Préambule

48. réaffirme que sa présente résolution ne traite pas seulement de la Hongrie, mais indissociablement de l'Union européenne dans son ensemble, de sa reconstruction et de son développement démocratiques suite à la chute des totalitarismes du XX^e siècle. Elle traite de la famille européenne, de ses valeurs et normes communes, de son intégralité et

de sa capacité d'engager un dialogue. Elle traite de la nécessité d'appliquer les traités auxquels tous les États membres ont volontairement adhéré. Elle traite de l'aide et de la confiance mutuelles dont l'Union, ses citoyens et les États membres ont besoin pour que ces traités ne restent pas lettre morte, mais forment la base juridique d'une Europe vraie, juste et ouverte, qui respecte les droits fondamentaux;

49. partage l'idée d'une Union qui ne soit pas seulement une "union de démocraties" mais également une "Union de Démocratie", fondée sur des sociétés pluralistes caractérisées par le respect des droits de l'homme et l'état de droit;
50. réaffirme qu'en temps de crise économique et sociale, s'il peut être tentant de négliger les principes constitutionnels, la crédibilité et la solidité des institutions constitutionnelles jouent un rôle clé dans le fondement des politiques économiques, budgétaires et sociales;
51. déclare que, dans le cas où la Hongrie n'appliquerait pas les recommandations indiquées au paragraphe 61, il est prêt, et invite le Conseil et la Commission à s'y préparer également, à prendre des mesures en vertu de l'article 7, paragraphe 1 du traité UE, permettant de déterminer l'existence d'un risque manifeste de grave violation de la part de la Hongrie des valeurs communes de l'Union prévues à l'article 2 du traité UE;

Appel lancé à tous les États membres

52. invite les États membres à remplir leurs obligations découlant des traités concernant le respect, la garantie, la protection et la promotion des valeurs communes de l'Union, lesquelles sont indispensables au respect de la substance de la citoyenneté de l'Union et à l'établissement d'une culture de confiance mutuelle permettant une coopération transfrontalière efficace et une zone fonctionnelle et communautaire de liberté, de sécurité et de justice;
53. estime que tous les États membres, ainsi que les institutions de l'Union, ont l'obligation morale et juridique de défendre les valeurs européennes définies dans les traités, la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme à laquelle l'Union européenne adhèrera bientôt;
54. invite les parlements nationaux à renforcer leur rôle dans le contrôle du respect des valeurs fondamentales et à dénoncer tout risque de dégradation de ces valeurs à l'intérieur des frontières européennes, dans le but de maintenir la crédibilité de l'Union vis-à-vis des pays tiers, laquelle est fondée sur le sérieux avec lequel l'Union et ses États membres prennent les valeurs qu'ils ont choisies comme guides;
55. attend de tous les États membres qu'ils prennent les mesures nécessaires, en particulier au sein du Conseil de l'Union européenne, qui permettent de contribuer loyalement à la promotion des valeurs de l'Union et de coopérer avec le Parlement et la Commission au suivi de leur respect, notamment dans le cadre du "trilogue de l'article 2" auquel il est fait référence au paragraphe 76;

Appel lancé au Conseil européen

56. rappelle au Conseil européen ses responsabilités dans le cadre d'une zone de liberté, de sécurité et de justice;
57. déplore que le Conseil européen soit la seule institution politique européenne à avoir gardé le silence, alors que la Commission, le Parlement, le Conseil de l'Europe, l'OSCE et même le gouvernement américain ont exprimé des inquiétudes quant à la situation de la Hongrie;
58. estime que le Conseil européen ne peut rester passif lorsqu'un des États membres fait face à des changements pouvant affecter négativement l'état de droit dans ledit pays et par conséquent l'état de droit au sein de l'Union européenne au sens large, en particulier quand la confiance mutuelle dans le système juridique et la coopération judiciaire sont menacées;
59. invite le président du Conseil européen à informer le Parlement de son évaluation de la situation et à consulter rapidement le président du Parlement et le président de la Commission;

Recommandations à l'intention de la Commission européenne

60. demande à la Commission, en tant que gardienne des Traités:
 - d'informer le Parlement de son évaluation du quatrième amendement de la Loi fondamentale et de son impact sur la coopération au sein de l'Union européenne;
 - d'être déterminée à veiller au plein respect des valeurs et des droits fondamentaux communs prévus à l'article 2 du traité UE, leurs violations nuisant au fondement même de l'Union et à la confiance mutuelle entre les États membres;
 - de se concentrer non seulement sur les violations spécifiques de la loi européenne qui doivent faire l'objet de sanctions notamment en vertu de l'article 258 du traité FUE, mais de tirer les conséquences d'un changement systémique du système constitutionnel et juridique d'un État membre au sein duquel de multiples violations récurrentes conduisent malheureusement à un état d'incertitude juridique qui ne répond plus aux exigences de l'article 2 du traité UE;
 - d'adopter une approche plus exhaustive afin de pouvoir faire face à tout risque potentiel de violation grave des valeurs fondamentales au sein d'un État membre donné et ce dès le début, et d'engager immédiatement un dialogue politique structuré avec l'État membre concerné et les autres institutions européennes; ce dialogue politique structuré doit être coordonné au niveau politique le plus élevé de la Commission et avoir un impact significatif sur l'ensemble des négociations entre la Commission et l'État membre impliqué dans les divers domaines européens;
 - de créer, dès l'identification de violations de l'article 2 du traité UE, une "stratégie d'alerte relative à l'article 2 du traité UE/l'état de droit" à mettre en place d'urgence et en toute priorité par la Commission, coordonnée au niveau politique le plus élevé et pleinement appliquée dans les diverses politiques sectorielles européennes jusqu'à la restauration du plein respect de l'article 2 du traité UE et l'élimination de tout risque de

violation de celui-ci;

- de tenir des réunions techniques avec les services de l'État membre concerné mais de s'abstenir de conclure des négociations dans des domaines politiques autres que ceux relatifs à l'article 2 du traité UE jusqu'à la garantie du plein respect de l'article 2 du traité UE;
- de mettre en œuvre une approche horizontale impliquant tous les services concernés de la Commission afin d'assurer le respect de l'état de droit dans tous les domaines, y compris le secteur économique;
- de mettre à jour sa communication de 2003 sur l'article 7 du traité sur l'Union européenne (COM(2003) 606) et d'élaborer une proposition détaillée de mécanisme de contrôle rapide et indépendant et de système d'alerte précoce;
- de contrôler régulièrement le bon fonctionnement de l'espace européen de justice, et d'agir lorsque l'indépendance du pouvoir judiciaire est menacée dans un État membre, dans le but d'éviter une diminution de la confiance mutuelle entre les autorités judiciaires nationales, ce qui entraverait inévitablement l'application correcte des instruments européens en matières de reconnaissance mutuelle et de coopération transfrontalière;
- de veiller à ce que les États membres garantissent la mise en œuvre correcte de la Charte des droits fondamentaux quant au pluralisme des médias et à l'égalité d'accès à l'information;
- de contrôler l'application effective des règles assurant des procédures transparentes et équitables concernant le financement des médias et la répartition des parrainages et des publicités gouvernementales, de manière à garantir qu'elles n'interfèrent pas avec la liberté d'information et d'expression, le pluralisme ou les lignes éditoriales suivies par les médias;
- de prendre, en temps voulu, des mesures appropriées, proportionnées et progressives, lorsque des problèmes surviennent en rapport avec la liberté d'expression, d'information, la liberté et le pluralisme des médias au sein de l'Union européenne et des États membres, sur la base d'une analyse détaillée et méticuleuse de la situation et des problèmes à résoudre, et des meilleures façons d'y remédier;
- de traiter ces questions dans le cadre de l'application de la directive sur les services de médias audiovisuels afin d'améliorer la coopération entre les organes de régulation des États membres et de la Commission, en présentant dès que possible une proposition législative visant à la révision de l'article 30 de cette directive;
- de traiter la question de la conformité à la loi européenne de la nouvelle disposition du quatrième amendement qui permet au gouvernement hongrois d'instaurer un impôt spécial sur l'application des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, impliquant des obligations de paiement lorsque le budget de l'État ne dispose pas de suffisamment de moyens financiers et que la dette publique dépasse la moitié du produit intérieur brut, et de suggérer des mesures appropriées pour empêcher ce qui

pourrait conduire à une violation du principe de coopération loyale tel que défini à l'article 4, paragraphe 3 du traité UE.

Recommandations à l'intention des autorités hongroises

61. demande instamment aux autorités hongroises de suivre les recommandations suivantes sans plus attendre, en vue de restaurer pleinement l'état de droit et ses principales exigences concernant le cadre constitutionnel, le système d'équilibre des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que de solides garanties pour les droits fondamentaux, dont la liberté d'expression, la liberté des médias, la liberté de culte et le droit à la propriété:

Concernant la Loi fondamentale:

- de pleinement restaurer la suprématie de la Loi fondamentale en y supprimant les dispositions précédemment déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle;
- de pleinement appliquer les recommandations de la commission de Venise et, en particulier, de réviser la liste des domaines requérant une majorité qualifiée en accord avec les recommandations de la commission de Venise et dans le but d'assurer de futures élections crédibles;
- de garantir un système parlementaire dynamique qui respecte également l'opposition en accordant un temps raisonnable à un véritable débat entre la majorité et l'opposition, ainsi qu'à la participation d'un public plus large à la procédure législative;

Concernant l'équilibre des pouvoirs:

- de restaurer le droit de la Cour constitutionnelle de revoir toute la législation sans exception en vue de contrebalancer les mesures parlementaires et exécutives et d'assurer, par un contrôle juridictionnel complet, que la Loi fondamentale reste toujours la loi suprême du pays;
- de restaurer pleinement les prérogatives de la Cour constitutionnelle en tant qu'organe suprême de protection constitutionnelle, et par conséquent la suprématie de la Loi fondamentale en supprimant de son texte les limites du pouvoir de la Cour constitutionnelle en matière de révision de la constitutionnalité de toute modification de la Loi fondamentale ainsi que le rejet de deux décennies de jurisprudence constitutionnelle;
- de restaurer la jurisprudence de la Cour constitutionnelle établie avant l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, en particulier dans le domaine des droits fondamentaux¹;
- de restaurer les prérogatives du parlement dans le domaine budgétaire et donc d'assurer la pleine légitimité démocratique des décisions budgétaires en supprimant la

¹ Voir le document de travail n° 5.

restriction des pouvoirs parlementaires par le Conseil "Budget" non parlementaire;

- de fournir des précisions sur la manière dont les autorités hongroises ont l'intention d'empêcher la fin prématurée du mandat des hauts fonctionnaires dans le but d'assurer l'indépendance institutionnelle de l'autorité de protection des données;

Concernant l'indépendance de la justice:

- de pleinement restaurer et garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire en assurant la définition, dans la Loi fondamentale, des principes d'inamovibilité et de mandat garanti des juges, des règles régissant la structure et la composition des organes gouvernementaux du pouvoir judiciaire, ainsi que des garanties relatives à l'indépendance de la Cour constitutionnelle;
- d'appliquer rapidement et correctement les décisions mentionnées ci-dessus de la Cour de justice de l'Union européenne du 6 novembre 2012 et de la Cour constitutionnelle hongroise, en permettant aux juges démis de leurs fonctions, et qui le souhaitent, d'être réintégrés aux postes qu'ils occupaient précédemment, y compris les juges compétents dont les postes exécutifs originaux ne sont plus disponibles;
- d'établir des critères de sélection objectifs, ou de confier au Conseil judiciaire national la définition desdits critères, dans le but de garantir que les règles de transfert de dossiers respectent le droit à un procès équitable et le principe d'un juge légitime;
- d'appliquer les recommandations restantes prévues dans l'avis de la commission de Venise n °CDL-AD(2012)020 sur les lois cardinales relatives au pouvoir judiciaire qui ont été modifiées suite à l'adoption de l'avis CDL-AD(2012)001;

Concernant les médias et le pluralisme:

- de respecter l'engagement de poursuivre les discussions avec des experts sur les activités de coopération,, dans une perspective à plus long terme en matière de liberté des médias, en se fondant sur les recommandations restantes les plus importantes de l'expertise juridique de 2012 du Conseil de l'Europe;
- d'assurer l'implication étroite et opportune de toutes les parties concernées, y compris de professionnels des médias, de partis de l'opposition, et de la société civile, dans tout nouvel examen de cette législation qui régit un aspect si fondamental du fonctionnement d'une société démocratique, et dans le processus de mise en œuvre;
- de respecter l'obligation positive découlant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 10 de la CEDH, de protéger la liberté d'expression en tant que condition préalable à une démocratie fonctionnelle;
- de respecter, garantir, protéger et promouvoir le droit fondamental à la liberté d'expression et d'information, ainsi que la liberté et le pluralisme des médias, et de renoncer au développement ou au soutien de mécanismes menaçant la liberté des médias et l'indépendance journalistique et éditoriale;

- de veiller à ce que des procédures et des mécanismes juridiquement contraignants soient en place pour la sélection et la désignation de dirigeants des médias publics, de conseils d'administration, de conseils des médias et d'organes de régulation, en accord avec les principes d'indépendance, d'intégrité, d'expérience et de professionnalisme, la représentation de tout l'éventail politique et social, la sécurité et la continuité juridiques;
- de fournir des garanties juridiques concernant la protection intégrale du principe de confidentialité des sources et d'appliquer strictement la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme;
- d'assurer que les règles relatives aux informations politiques dans l'ensemble du secteur audiovisuel garantissent un accès équitable aux divers concurrents, opinions et points de vue politiques, en particulier lors d'élections et de référendums, permettant ainsi aux citoyens de se faire leurs propres opinions sans être influencés par une puissance d'influence dominante;

Concernant le respect des droits fondamentaux

- de prendre des mesures constructives pour assurer le respect des droits fondamentaux de toute personne, y compris des personnes appartenant à des minorités;

Concernant la liberté de culte et la reconnaissance des Églises:

- d'établir des exigences précises, neutres et impartiales, et des procédures institutionnelles en matière de reconnaissance des organisations religieuses, notamment les Églises, qui respectent le devoir de l'État de rester neutre et impartial dans ses relations avec les différentes religions et convictions, et de fournir des moyens efficaces de recours en cas de non reconnaissance ou d'absence de décision en accord avec les exigences constitutionnelles indiquées dans la décision 6/2013 mentionnée ci-dessus de la Cour constitutionnelle;

Recommandations à l'intention des institutions européennes concernant l'établissement d'un nouveau mécanisme permettant d'appliquer efficacement l'article 2 du traité UE

62. rappelle le besoin urgent de faire face au "dilemme de Copenhague", à l'égard duquel l'Union européenne reste très stricte quant au respect des valeurs et des normes communes par les pays candidats, mais manque d'outils efficaces de contrôle et de sanction dès que ces pays ont rejoint l'Union européenne;
63. demande fermement que les États membres soient régulièrement évalués quant à la manière dont ils assurent le respect permanent des valeurs fondamentales de l'Union, et des critères de la démocratie et de l'état de droit;
64. réclame une coopération plus étroite entre les institutions européennes et les autres organes internationaux, en particulier avec le Conseil de l'Europe et la commission de Venise, ainsi qu'une utilisation de leur expertise en matière de défense des principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'état de droit;

65. reconnaît et apprécie les initiatives prises, l'analyse menée et les recommandations émises par le Conseil de l'Europe, en particulier par son secrétaire général, l'Assemblée parlementaire et le commissaire aux droits de l'homme ainsi que la commission de Venise;
66. invite toutes les institutions européennes à lancer une réflexion et un débat communs (ce qui est également demandé par les ministres des affaires étrangères d'Allemagne, du Danemark, de la Finlande et des Pays-Bas, dans leur lettre mentionnée ci-dessus, adressée au président de la Commission) sur la manière de doter l'Union des outils qui lui permettraient de remplir ses obligations découlant des traités, en ce qui concerne la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux, tout en évitant les risques de différences de traitement entre États membres;
67. estime qu'une révision future des traités devrait mener à une distinction plus nette entre une phase initiale, visant l'évaluation des risques de violation grave des valeurs mentionnées à l'article 2 du traité UE, et une procédure plus efficace lors d'une phase ultérieure, qui devrait prévoir des mesures permettant de traiter une violation réelle, grave et persistante, de ces valeurs;
68. étant donné le mécanisme institutionnel actuel prévu à l'article 7 du traité UE, réitère ses demandes faites dans sa résolution du 12 décembre 2012 concernant la situation des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne (2010-2011), d'établir un nouveau mécanisme ("groupe de haut-niveau de Copenhague") pour garantir le respect, par tous les États membres, des valeurs communes inscrites dans l'article 2 du traité UE;
69. réaffirme que la mise en place d'un tel mécanisme pourrait impliquer de repenser le mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, lequel devrait être renforcé de manière à inclure le contrôle régulier du respect, par les États membres, de l'article 2 du traité UE;
70. réaffirme que, dans tous les cas, ce nouveau mécanisme doit être indépendant de toute influence politique, rapide et efficace;
71. recommande que ce mécanisme serve à:
 - contrôler régulièrement le respect des droits fondamentaux, l'état de démocratie et l'état de droit au sein de tous les États membres tout en respectant pleinement les traditions constitutionnelles nationales;
 - réaliser un tel contrôle de manière uniforme au sein de tous les États membres afin d'éviter les risques de différences de traitement entre États membres;
 - avertir très tôt l'Union européenne de tout risque de dégradation des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;
 - émettre des recommandations à l'intention des institutions européennes et des États membres sur la façon de réagir et de remédier à toute dégradation des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;

72. charge son comité responsable de la protection, à l'intérieur du territoire de l'Union, des droits des citoyens, des droits de l'homme et des droits fondamentaux, et de la détermination des risques manifestes de grave violation des principes communs par un État membre, de soumettre une proposition détaillée sous la forme d'un rapport à la Conférence des présidents et à la plénière;
73. souligne que ce mécanisme ne peut ni influencer, ni dupliquer, le travail effectué par le Conseil de l'Europe et les autres organes internationaux, mais doit agir en pleine coopération avec eux;
74. entend convoquer, avant la fin 2013, une conférence sur cette question qui réunira des représentants des États membres, des institutions européennes, du Conseil de l'Europe, des Cours suprêmes et constitutionnelles nationales, de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme;

IV- SUIVI

75. invite les autorités hongroises à informer le Parlement, la Commission, la présidence du Conseil et le Conseil de l'Europe de la procédure et du calendrier qu'elles ont l'intention de suivre pour l'application des recommandations indiquées au paragraphe 61;
76. invite la Commission et le Conseil à désigner chacun un représentant qui, avec le rapporteur du Parlement ("trilogie de l'article 2"), procédera à une évaluation des informations envoyées par les autorités hongroises sur l'application des recommandations indiquées au paragraphe 61;
77. demande à la Conférence des présidents d'activer le mécanisme prévu à l'article 7, paragraphe 1 du traité UE, au cas où les réponses des autorités hongroises aux recommandations mentionnées ci-dessus ne répondraient pas aux exigences de l'article 2 du traité UE;
78. charge son Président de transmettre la présente résolution au Parlement, au président et au gouvernement hongrois, aux présidents de la Cour constitutionnelle et de la Kúria, au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats, à l'Agence des droits fondamentaux, au Conseil de l'Europe, à l'OSCE et au secrétaire d'État des États-Unis.