



Strasbourg, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)034

Avis n° 1051 / 2021

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

HONGRIE

AVIS

**SUR LES AMENDEMENTS A LA LOI SUR L'EGALITE DE
TRAITEMENT ET LA PROMOTION DE L'EGALITE DES CHANCES ET
A LA LOI SUR LE COMMISSAIRE AUX DROITS FONDAMENTAUX**

**TELLES QU'ADOPTÉES PAR LE PARLEMENT HONGROIS EN
DECEMBRE 2020**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 128^e session plénière
(Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)**

sur la base des commentaires de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)
M. Jorgen-Steen SØRENSEN (membre, Danemark)**

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
	A. Le processus législatif et la raison d'être des modifications introduites par l'ACTE CLXV de 2020 et l'ACTE CXXVII de 2020.....	3
	B. La portée de l'avis	4
III.	Analyse	5
	A. Normes internationales	5
	B. Modifications de la loi CXI de 2011 (loi sur le commissaire) et de la loi CXXV de 2003 (loi sur l'égalité de traitement) à la lumière des normes internationales	7
	1. Remarques générales	7
	2. Le Commissaire aux droits fondamentaux et le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme	8
	3. Nouveau mandat du Commissaire aux droits fondamentaux	9
	4. Conséquences opérationnelles internes	11
	C. Procédure utilisée pour l'adoption des amendements.....	12
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre du 5 février 2021, la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a demandé un avis de la Commission de Venise sur le paquet législatif et constitutionnel adopté par le Parlement hongrois en décembre 2020. La Commission de Venise a adopté son avis sur les amendements constitutionnels lors de sa 127^e session plénière en juillet 2021¹. La portée de cet avis est limitée aux amendements législatifs concernant la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances et la loi sur le Commissaire aux droits fondamentaux (CDL-REF(2021)060 et CDL-REF(2021)061).

2. M. Richard Barrett, M. Philp Dimitrov, M. Cesare Pinelli et M. Jorgen-Steen Sørensen ont été rapporteurs pour cet avis.

3. En raison de la situation sanitaire, il n'a pas été possible de se rendre à Budapest. À la place, les rapporteurs, assistés de Mmes Sopio Japaridze et Martina Silvestri du Secrétariat, ont tenu une série de réunions en ligne les 13 et 14 septembre 2021 avec des représentants du ministère de la Justice, du Bureau du Commissaire aux droits fondamentaux, des représentants des partis politiques de la majorité parlementaire (Fidesz et KDNP) et de l'opposition (Jobbik), ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission est reconnaissante aux autorités pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi CLXV de 2020 modifiant certaines lois dans le domaine de la justice, extrait concernant la loi CXI sur le Commissaire aux droits fondamentaux (CDL-REF(2021)060), la loi CXXVII de 2020 modifiant certaines lois afin d'assurer une application plus efficace de l'exigence d'égalité de traitement (CDL-REF(2021)061), la loi CXI de 2011 sur le Commissaire aux droits fondamentaux (CDL-REF(2021)067) et la loi CXXV de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances (CDL-REF(2021)068). La traduction ne reflète pas toujours fidèlement la version originale sur tous les points, par conséquent certaines questions soulevées peuvent être dues à des problèmes de traduction.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs, des résultats des réunions virtuelles et des contributions écrites des parties prenantes. Suite à un échange de vues avec M. Csaba Hende, Vice-président de l'Assemblée nationale hongroise, Président de la Commission de la législation, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 128^e session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

II. Contexte

A. Le processus législatif et la raison d'être des modifications introduites par l'ACTE CLXV de 2020 et l'ACTE CXXVII de 2020.

6. La loi CLXV de 2020 a été soumise au Parlement par le ministère de la Justice le 10 novembre 2020. Elle a été adoptée le 15 décembre 2020. La loi CXXVII de 2020 modifiant certaines lois pour assurer une application plus efficace de l'exigence d'égalité de traitement a été initiée le 10 novembre 2020 par la commission parlementaire des affaires de la justice. La loi CXXVII de 2020 a été adoptée le 1^{er} décembre 2020.

¹ Voir Commission de Venise, CDL-AD(2021)029 - Avis sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement hongrois en décembre 2020.

7. La partie pertinente de la loi CLXV modifiant la loi CXI 2011 sur le Commissaire aux droits fondamentaux, et la loi CXXVII sont entrées en vigueur le 1er janvier 2021. Le Commissaire aux droits fondamentaux est devenu le successeur légal de L'Autorité pour l'égalité de traitement (ci-après : AET).

8. La loi CLXV fait partie d'un ensemble plus large de mesures législatives et constitutionnelles adoptées par le Parlement hongrois pendant l'état d'urgence en décembre 2020².

9. La loi CLXV et la loi CXXVII de 2020 ont pour effet de fusionner l'Autorité pour l'égalité de traitement de 2005, organisme administratif public autonome chargé de veiller au respect des principes d'égalité de traitement, avec le Commissariat aux droits fondamentaux (ci-après : CFR).

10. La Commission de Venise a été informée que les amendements législatifs introduits par la loi CLXV et la loi CXXVII ont fait l'objet d'une procédure accélérée, ce qui a limité la possibilité pour la société civile et les autres parties prenantes intéressées d'apporter une contribution significative³. Les autorités hongroises n'ont reçu aucune information sur l'urgence ou la nécessité d'accélérer le processus législatif. En outre, aucune raison n'a été avancée pour expliquer pourquoi il était nécessaire d'adopter les amendements en question pendant l'état d'urgence, qui s'accompagnait de restrictions sévères des droits fondamentaux, notamment du droit de se réunir et de discuter⁴.

11. La justification fournie par les autorités hongroises en réponse aux questions contenues dans la communication conjointe des procédures spéciales,⁵ concernant la fusion de l'ETA et de la CFR, était d'assurer une protection encore plus efficace des droits fondamentaux. En intégrant l'ETA dans la CFR, les cas de violation de l'égalité de traitement seraient entendus par une institution constitutionnelle qui se préoccupe principalement de la protection des droits de l'homme et qui, contrairement à l'ETA, a le droit d'initier un contrôle des normes ex post de la Cour constitutionnelle⁶.

B. La portée de l'avis

12. Le présent avis évaluera la compatibilité des amendements juridiques concernant la fusion de l'ETA avec le CFR avec les normes internationales relatives aux organismes de promotion de l'égalité/institutions nationales des droits de l'homme.

² *Ibid*, para. 7.

³ Voir les mandats de l'Expert indépendant sur la protection contre la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées ; du Rapporteur spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible ; du Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; de l'Expert indépendant sur la jouissance de tous les droits de l'homme par les personnes âgées ; du Rapporteur spécial sur la liberté de religion et de conviction ; et du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles, OL HUN 1/2021, 22 mars 2021, pages 3-4.

⁴ Voir *supra* (note 1), para. 13.

⁵ Voir *supra* (note 3).

⁶ Voir [les observations du gouvernement de la Hongrie concernant la communication conjointe OL HUN 1/2021](#).

III. Analyse

A. Normes internationales

13. « Des institutions nationales des droits de l'homme (ci-après : INDH) efficaces, pluralistes et indépendantes font partie des piliers du respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de la démocratie⁷ ».

14. Un large éventail d'instruments internationaux exige des Etats membres qu'ils mettent en place des organismes nationaux pour l'égalité (ci-après : ONEM)/institutions nationales des droits de l'homme et qu'ils élaborent des normes pour leur fonctionnement. Les Principes de Paris,⁸ ainsi que la Recommandation de politique générale n°2 de ⁹l'ECRI, fournissent des normes détaillées à cet égard. S'appuyant sur de nombreux instruments régionaux relatifs aux NEBs/Institutions nationales des droits de l'homme, les Principes de Venise ¹⁰développent davantage les normes visant à protéger et à promouvoir l'institution de l'Ombudsman et encouragent les Etats à entreprendre toutes les actions nécessaires pour renforcer et développer cette institution conformément à ces normes.

Architecture institutionnelle

15. Il n'existe pas de modèle standard dans les Etats membres du Conseil de l'Europe pour les NEB/NHRI.¹¹ Leurs formes peuvent varier en fonction des traditions juridiques et administratives des Etats membres. Ils peuvent être organisés à différents niveaux et avec différentes compétences. Les États jouissent d'une grande marge d'appréciation en ce qui concerne l'arrangement institutionnel. Cependant, les modèles choisis doivent "renforcer l'institution et améliorer le niveau de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans le pays", ¹²et « efficacité pratique du cadre choisi pour ces institutions devrait être [...] conforme aux normes internationalement acceptées et reconnues, et ce cadre ne devrait ni menacer l'autonomie ou l'indépendance de l'institution ni diminuer sa capacité à remplir son mandat¹³ ».

16. La Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI précise que : « Les organismes de promotion de l'égalité peuvent être autonomes ou faire partie intégrante d'institutions multi-

⁷ Voir la *Recommandation (2021)1 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le développement et le renforcement d'institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes*, 31 mars 2021.

⁸ Voir la *résolution 48/134 du 20 décembre 1993 de l'Assemblée générale des Nations unies sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. ("Les Principes de Paris").

⁹ Voir Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Recommandation de politique générale n°2 sur les organismes de promotion de l'égalité pour lutter contre le racisme et l'intolérance au niveau national*, 7 décembre 2017.

¹⁰ La Commission de Venise a adopté les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (les "Principes de Venise"), lors de sa 118e session plénière (Venise, 15-16 mars 2019). Les Principes de Venise ont été approuvés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe lors de la 1345e réunion des Délégués des Ministres, le 2 mai 2019 ; par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2301(2019), le 2 octobre 2019 ; par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Résolution 451(2019), les 29-31 octobre 2019. La résolution A/RES/75/186 des Nations Unies, adoptée par consensus par l'Assemblée générale le 16 décembre 2020, reconnaît dans son préambule "les Principes sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur (les Principes de Venise)" ; au § 2 du dispositif, elle encourage vivement les États membres à créer et à renforcer les institutions d'ombudsman "conformément aux principes sur la protection et la promotion de l'institution d'ombudsman (les Principes de Venise)" ; au § 8 du dispositif, elle "encourage les institutions d'ombudsman et de médiateur, lorsqu'elles existent, (a) à fonctionner, le cas échéant, conformément à tous les instruments internationaux pertinents, y compris les Principes de Paris et les Principes de Venise."

¹¹ Voir Résolution 2301(2019) de l'APCE sur les institutions de médiation en Europe - La nécessité d'un ensemble de normes communes, paragraphe 3.

¹² Voir *supra* (note 10), paragraphes 4 et 5.

¹³ Voir la *résolution 75/186 de l'AGNU sur le rôle de l'Ombudsman et des institutions médiatrices dans la promotion et la protection des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de l'état de droit*, 16 décembre 2020, paragraphe 4.

mandats comprenant un mandat de droits de l'homme ou de médiateur ». Dans ce dernier cas, la législation doit, entre autres, définir explicitement le mandat de l'institution en matière d'égalité et allouer des ressources humaines et financières appropriées à chaque mandat afin de garantir une concentration adéquate sur le mandat d'égalité. En outre, les structures de direction, de conseil et de gestion doivent être organisées de manière à assurer un leadership clair, la promotion et la visibilité du mandat d'égalité¹⁴.

17. La Commission de Venise a toujours souligné dans ses avis précédents la grande marge d'appréciation des Etats concernant le modèle de l'INDH et la nécessité, dans le cadre du modèle choisi, de fournir les conditions et les garanties nécessaires pour assurer le fonctionnement indépendant et efficace de l'institution, conformément aux normes pertinentes et aux bonnes pratiques en la matière¹⁵. La Commission a toujours souligné « que les Etats jouissent d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne ces arrangements institutionnels, qui dépendent dans une large mesure de la situation spécifique nationale ». Toutefois, elle a également souligné que la réorganisation et la diminution du nombre d'institutions indépendantes doivent exclure un abaissement du niveau existant de garanties pour la protection des droits concernés et un impact négatif sur le système d'équilibre des pouvoirs d'un pays et sur son efficacité¹⁶.

18. Comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le facteur déterminant pour l'intégration de l'Office dans un autre organe est de rendre la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination encore plus efficaces, avec des garanties d'accorder une priorité adéquate à ces questions dans la structure intégrée¹⁷.

19. La recommandation de la Commission européenne sur les normes applicables aux organismes chargés de promouvoir l'égalité fait référence à la grande marge de manœuvre laissée par le texte des directives sur l'égalité en ce qui concerne la structure et le fonctionnement des organismes chargés de promouvoir l'égalité¹⁸.

Indépendance et efficacité

20. L'indépendance et l'efficacité sont des facteurs clés pour assurer un fonctionnement efficace des ONEM/NHRI et pour garantir l'impact souhaité. L'indépendance comprend l'indépendance financière et administrative, tandis que l'efficacité exige que ces institutions soient en mesure de déployer toutes leurs fonctions et tous leurs pouvoirs dans la mesure qui garantit l'impact et la pleine réalisation de leur potentiel¹⁹.

21. Les Principes de Paris sont clairs sur la nécessité pour une INDH de disposer d'un financement adéquat pour garantir son indépendance et sa capacité à déterminer librement ses priorités²⁰. Les Principes de Venise soulignent en outre l'importance d'un financement adéquat pour l'exercice complet, indépendant et efficace des responsabilités et fonctions de

¹⁴ Voir *supra* (note 9), paragraphe 7. Le paragraphe 8 de la même recommandation stipule en outre que " Lorsque les organismes chargés de l'égalité font partie d'institutions à mandats multiples, la présente recommandation de politique générale s'applique à ces institutions et à leurs activités dans le domaine de l'égalité. Les compétences et les pouvoirs attachés à tous les mandats de ces institutions devraient être harmonisés et nivelés de manière à ce que chaque mandat bénéficie, dans la mesure du possible, des compétences et des pouvoirs les plus larges dont dispose n'importe lequel des autres mandats ".

¹⁵ Voir CDL-AD(2015)017, République de Moldova - Avis sur la Loi sur l'Avocat du Peuple, para. 25 et 26 ; Voir aussi CDL-AD(2021)017, République de Moldova - Avis sur le projet de loi modifiant certains actes normatifs concernant l'Avocat du Peuple, paragraphe 52.

¹⁶ Voir CDL-AD(2011)016 - Avis sur la nouvelle Constitution de la Hongrie, para. 115.

¹⁷ Voir l'avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, 21 mars 2011, 4.2 Diversité.

¹⁸ Voir la recommandation de la Commission européenne sur les normes applicables aux organismes de promotion de l'égalité, 22.06.2018, paragraphe 18.

¹⁹ Voir *supra* (note 17), 4.4 Indépendance et 4.5 Efficacité.

²⁰ Voir *supra* (note 8), paragraphe 2 du chapitre "Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme".

l'ombudsman²¹. La résolution A/RES/75/186 des Nations Unies souligne en outre l'importance de l'indépendance financière et administrative de ces institutions et encourage les États membres à doter les institutions d'ombudsman et de médiateur d'une allocation financière adéquate pour le personnel et les autres besoins budgétaires, afin de garantir l'exercice efficace et indépendant de leur mandat²². Les fonds publics devraient être alloués à un poste budgétaire distinct applicable uniquement à l'institution nationale qui, à son tour, devrait disposer d'une autonomie complète pour l'allocation de son budget en fonction de ses priorités²³.

22. L'un des éléments clés de l'indépendance des INDH est la capacité à prendre des décisions concernant leur propre personnel. La Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI précise que les INDH doivent prendre des décisions indépendantes concernant leur structure interne et la gestion de leurs ressources et avoir le pouvoir de recruter et de nommer leur propre personnel.²⁴ Selon le principe 22 des Principes de Venise, « L'institution de l'Ombudsman doit disposer d'un personnel suffisant et d'une flexibilité structurelle appropriée [...] L'Ombudsman doit être en mesure de recruter son personnel ». Le principe 22 est repris dans les recommandations du Comité des Ministres (2019)6 et (2021)1²⁵.

23. L'ONEM/NRI doit disposer de ressources humaines, techniques et financières adéquates pour exercer efficacement ses pouvoirs. « Les ressources ne peuvent être considérées comme adéquates que si elles permettent aux organismes de promotion de l'égalité d'exercer efficacement chacune de leurs fonctions en matière d'égalité, dans un délai raisonnable et dans les limites fixées par le droit national »²⁶.

24. La Commission de Venise a déjà noté que l'élargissement des mandats des institutions existantes comporte des risques de sous-financement et que, par conséquent, tout changement des fonctions de l'institution, quelles que soient les circonstances, doit être accompagné d'un soutien financier et administratif qui permettra à l'institution d'atteindre un niveau encore plus élevé dans l'accomplissement de ses mandats²⁷.

B. Modifications de la loi CXI de 2011 (loi sur le commissaire) et de la loi CXXV de 2003 (loi sur l'égalité de traitement) à la lumière des normes internationales

1. Remarques générales

25. Il a été constamment souligné par différents instruments internationaux que les États jouissent d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne l'arrangement institutionnel des ONEM/NHRI. La diversité de ces organes englobe leur structure, ainsi que leurs fonctions et leurs pouvoirs. Il existe des potentialités, mais aussi des risques, associés à l'établissement de liens entre les organismes nationaux et les institutions nationales, en particulier sous la forme d'une fusion qui "est la plus complexe des liaisons et dont la mise en œuvre requiert donc la plus grande attention"²⁷.

²¹ Voir CDL-AD(2019)005, Principes de la Commission de Venise sur la protection et la promotion de l'institution du médiateur ("Principes de Venise"), paragraphe a.21.

²² Voir *supra* (note 13), para. 1(b).

²³ Voir les observations générales du sous-comité d'accréditation, G.O. 1.10 sur le "financement adéquat des institutions nationales des droits de l'homme".

²⁴ Voir *supra* (note 9), paragraphes 27 et 28.

²⁵ Voir la recommandation CM/Rec(2019)6 du Comité des ministres aux États membres sur le développement de l'institution du médiateur, 16 octobre 2019, paragraphe 6 ; Voir *supra* (note 7), paragraphe 7 de l'annexe à la recommandation.

²⁶ Voir *supra* (note 18), 1.2.2 Ressources.

²⁷ Voir Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), *Equality Bodies and National Human Rights Institutions, making the link to Maximise Impact*, novembre 2011, disponible à l'adresse : <https://equineteurope.org/publications/equality-bodies-and-national-human-rights-institutions-making-the-link-to-maximise-impact/> ; Voir également Equinet, *Enhancing the impact of equality bodies and ombudsperson offices : making links*, 2017, disponible à l'adresse : <https://equineteurope.org/publications/enhancing-the-impact-of-equality-bodies-and-ombudsperson-offices-making-links/>.

26. Au cours des réunions virtuelles, l'attention de la délégation de la Commission de Venise a été attirée sur le fait que l'ETA, en tant qu'institution fonctionnant bien et politiquement impartiale, jouit du respect et de la confiance du public, alors que l'efficacité et l'indépendance de la CFR ont été remises en question²⁸ préoccupations similaires ont été exprimées dans différents rapports d'organisations internationales²⁹.

27. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'affirmer que la fusion de l'ETA avec le CFR peut être considérée comme un « déclassement » *a priori* de la question de la non-discrimination, comme l'ont exprimé certains interlocuteurs au cours des réunions virtuelles. Elle réaffirme une fois de plus que ce n'est pas la forme qui compte, mais le fond - le modèle choisi devant fournir les conditions et les garanties nécessaires pour assurer le fonctionnement indépendant et efficace de l'institution, conformément aux normes pertinentes et aux bonnes pratiques en la matière.

2. Le Commissaire aux droits fondamentaux et le sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme

28. L'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (ci-après dénommée GANHRI), par l'intermédiaire de son sous-comité d'accréditation (ci-après dénommé SCA), est chargée d'examiner et d'accréditer les INDH conformément aux Principes de Paris³⁰.

29. En octobre 2019, le CSA, a décidé de reporter à sa deuxième session de 2020 l'examen de l'accréditation de statut « A » (conforme aux Principes de Paris) du CFR, qui lui avait été accordée en 2014. Dans son rapport, le CSA a conclu que le CCR n'a « pas fait preuve d'efforts adéquats pour traiter toutes les questions relatives aux droits de l'homme, ni ne s'est exprimé d'une manière qui promeut et protège tous les droits de l'homme ». Le CSA a en outre noté que le commissaire n'a fait qu'un usage limité des mécanismes internationaux et régionaux de défense des droits de l'homme dans le cadre de questions sensibles.³¹ Le CSA s'est *notamment* référé aux préoccupations exprimées par la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme en 2017, selon lesquelles, malgré son mandat, la CRF a été réticente à transmettre des plaintes à la Cour constitutionnelle pour examen dans des cas qu'elle juge politiques ou institutionnels³².

30. En juin 2021, le sous-comité d'accréditation a recommandé que le CFR soit rétrogradé au statut "B" (partiellement conforme aux Principes de Paris). Toutefois, conformément à l'article 18.1 du statut de GANHRI, cette recommandation ne prend pas effet pendant une période d'un an. Ceci afin de donner l'opportunité au CFR de fournir les preuves

²⁸ Voir Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des sexes et de non-discrimination, Rapport Flash sur la Hongrie, 26 novembre 2020, disponible à l'adresse : [Hongrie - Réseau européen d'experts juridiques en matière d'égalité des droits](#) ; Voir également la coalition d'ONG hongroise *Civilizáció*, déclaration du 26 novembre 2020, disponible à l'adresse suivante : [La suppression de l'Autorité pour l'égalité de traitement et le transfert de ses tâches au Médiateur risquent d'affaiblir davantage la protection des droits de l'homme en Hongrie - Civilizáció \(civilizacio.net\)](#) ; Voir également la déclaration d'ILGA-Europe du 10 novembre 2020, disponible à l'adresse : <https://www.ilga-europe.org/resources/news/latest-news/ilga-europe-alarmed-hungarian-parliaments-moves-abolish-national-equal>.

²⁹ Voir le chapitre par pays sur la situation de l'État de droit en Hongrie, SWD(2021) 714, pp.23-24 ; Voir également le rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, *Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, Un renouveau démocratique pour l'Europe*, 2021, p. 126, disponible sur : [Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit : Un renouveau démocratique pour l'Europe. \(coe.int\)](#) ; Voir également le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, déclaration du 20 novembre 2020, disponible à l'adresse : [La Commissaire appelle le Parlement hongrois à reporter le vote sur des projets de loi qui, s'ils étaient adoptés, auraient des effets néfastes de grande ampleur sur les droits de l'homme dans le pays - Voir \(coe.int\)](#).

³⁰ Voir "Les Principes de Paris". Ces principes fournissent des normes détaillées pour la création et le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'homme.

³¹ Voir Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI), Rapport et recommandations de la session du sous-comité d'accréditation (SCA), 14-18 octobre 2019, p.25, disponible sur : [Rapports du SCA - GANHRI](#)

³² Voir *Ibid.* p.24.

documentaires nécessaires pour établir sa conformité continue avec les Principes de Paris³³. Dans son rapport, le SCA est arrivé à la conclusion suivante:

« le CCR ne s'est pas engagé efficacement et n'a pas abordé publiquement toutes les questions relatives aux droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les groupes vulnérables tels que les minorités ethniques, les LGBTI, les réfugiés et les migrants, ainsi que les affaires jugées par la Cour constitutionnelle sur le plan politique et institutionnel, le pluralisme des médias, l'espace civique et l'indépendance de la justice. [...] le Commissaire ne s'est pas exprimé de manière à promouvoir la protection de tous les droits de l'homme. Cette absence de prise de position démontre un manque d'indépendance suffisant. [...] le fonctionnement du CCR a sérieusement compromis sa conformité aux Principes de Paris »³⁴.

31. La Commission regrette que la réforme (la fusion de l'ETA avec le CFR) ne semble pas avoir été soigneusement planifiée et qu'elle ait été mise en œuvre à un moment critique pour le CFR, alors que l'examen de son accréditation de statut « A » a été reporté par le SCA, en raison de graves préoccupations liées à sa conformité aux Principes de Paris.

3. Nouveau mandat du Commissaire aux droits fondamentaux

32. Suite à ces modifications, le CFR accomplira les tâches prévues par la loi sur l'égalité de traitement (article 9 de la loi CXXVII) et agira dans le cadre de procédures administratives dans les cas prévus par la loi sur l'égalité de traitement (article 1 de la loi CXXVII). Quant à l'ETA, par fusion avec l'OCFR, elle cessera d'exister à compter du 1er janvier 2021 et son successeur légal général sera le CFR (article 12 de la loi CXXVII).

33. À la suite de l'amendement introduit par la section 10 de la loi CXXVII, un tout nouveau chapitre (chapitre III/C) régissant les procédures en vertu de la loi sur l'égalité de traitement a été inséré dans la loi sur les commissaires. Selon la section 39/M (1) - (6) :

(2) Si, sur la base de la pétition, la procédure peut être engagée à la fois en vertu de la présente loi et de la loi sur l'égalité de traitement, la procédure est engagée conformément à la déclaration du pétitionnaire. Si, sur la base de la déclaration du pétitionnaire, celui-ci demande que la procédure soit engagée en vertu de la loi sur l'égalité de traitement, la pétition est considérée comme une demande faite en vertu de la loi sur l'égalité.

(3) Si le pétitionnaire ne fait pas de déclaration ou ne demande pas l'ouverture des deux procédures, le Commissaire aux droits fondamentaux, avec l'exception spécifiée dans la sous-section (4), ouvre une procédure en vertu de la loi sur l'égalité de traitement et en informe le pétitionnaire dans un délai de 10 jours, auquel cas la pétition est considérée comme une demande faite en vertu de la loi sur l'égalité de traitement.

(4) Si, dans une affaire relative à l'application des droits des nationalités vivant en Hongrie, le requérant ne fait pas de déclaration ou demande l'ouverture des deux procédures, le Commissaire aux droits fondamentaux prend une décision sur la base de la proposition du Commissaire adjoint aux droits fondamentaux responsable de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie quant à savoir si l'ouverture d'une procédure en vertu de cette loi ou de la loi sur l'égalité de traitement. est considérée comme justifiée.

(5) Le Commissaire aux droits fondamentaux ne peut pas examiner la décision administrative prise en vertu de la présente loi dans le cadre des procédures spécifiées au paragraphe (1).

(6) Les procédures menées en vertu de la présente loi n'empêchent pas qu'après leur conclusion, le Commissaire aux droits fondamentaux, sur demande ou d'office, puisse

³³ Voir Global Alliance of National Human Rights Institutions (GANHRI), Report and Recommendations of the Virtual Session of the Sub-Committee on Accreditation (SCA), 14-21 juin 2021, pp.12-13, le CFR conserve le statut "A" jusqu'à la première session du SCA en 2022.

³⁴ Voir *Ibid.* p.13.

engager une procédure dans la même affaire en vertu des dispositions de la loi sur l'égalité de traitement.

34. Suite à la fusion, la CFR a pour mandat de mener deux types de procédures qui sont différentes en termes de nature et de résultat. En vertu de la loi sur l'égalité de traitement, les plaintes sont examinées dans le cadre d'une procédure administrative avec des délais précis, la possibilité d'imposer des amendes et d'autres sanctions, et la possibilité de demander un contrôle judiciaire. Dans le cas des procédures engagées en vertu de la loi sur les commissaires, aucun délai n'est prescrit et aucune décision contraignante n'est prise à la fin, mais seulement des recommandations.

35. La situation est encore compliquée par le fait que c'est le pétitionnaire qui doit choisir une procédure plutôt qu'une autre (la loi sur l'égalité de traitement ou la loi sur les commissaires), et ce n'est que dans le cas où aucune préférence particulière n'est exprimée par le pétitionnaire, ou qu'il/elle demande l'ouverture des deux procédures, que le CFR engagera la procédure en vertu de la loi sur l'égalité. Il est inhabituel de laisser au pétitionnaire le choix de la procédure à suivre.

36. Lorsque l'affaire concerne l'application des droits des nationalités vivant en Hongrie, et si le requérant ne fait pas de déclaration, ou demande l'ouverture des deux procédures, la CFR prend une décision sur la base de la proposition du Commissaire adjoint aux droits fondamentaux responsable de la protection des droits des nationalités vivant en Hongrie. La Commission de Venise est consciente du mandat spécial détenu par le Commissaire adjoint ; cependant, en l'absence d'un rapport explicatif, cette exception semble compliquer davantage le système de protection contre la discrimination nouvellement introduit et peut donner l'impression d'ouvrir un espace pour un argument de traitement différentiel.

37. Après la fusion, le rôle du commissaire en matière d'égalité de traitement sera "dans le cadre d'une procédure de l'autorité administrative" (article 39/M (1)) et l'examen de ces procédures par la CRF sera spécifiquement exclu par l'article 39/M (5). Il semble que de telles procédures administratives aient pu être examinées par le CFR dans le passé. Cela met en évidence les difficultés qui peuvent survenir lorsqu'on mélange un mandat qui aboutit à des recommandations avec un mandat qui emprunte la voie formelle des procédures administratives.

38. Enfin, la nouvelle législation permet au Commissaire (i) d'enquêter sur une plainte d'abord en sa qualité de Médiateur, puis, une fois cet examen terminé (ii) d'agir en tant que successeur de l'ATE si le plaignant le demande ou si le Commissaire le décide d'*office* (article 39/M(6)). La Commission de Venise observe à cet égard que le rôle quasi-judiciaire du Commissaire dans le second type de procédure requiert une impartialité qu'il est peu probable qu'il puisse garantir après avoir déjà examiné l'affaire en vertu de la loi sur le Commissaire.

39. Une analyse des dispositions légales suggère qu'après la fusion, le CCR combine à la fois les fonctions de soutien et de contentieux et les fonctions de décision. Dans ce cas, comme le suggère la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI, il est nécessaire de veiller à ce que chaque fonction soit assurée par une unité différente ou par un personnel différent³⁵. Cela ne semble pas être le cas.

40. Il apparaît qu'en définitive, du fait de la fusion et de la collision des compétences dont jouissait déjà le CCR en vertu de la loi CXI et acquises en sa qualité de successeur de l'ATE, le nouveau système de protection contre la discrimination est globalement plus compliqué et risque donc d'être moins efficace que le précédent.

³⁵ Voir *supra* (note 9), paragraphe 28. Voir également *supra* (note 17), 6. conclusions et recommandations, 6.2.2.

4. Conséquences opérationnelles internes

a. En ce qui concerne la structure interne

41. Conformément à la section 10 de la loi CXXVII, le chapitre III/C - Procédures en vertu de la loi sur l'égalité de traitement, a été inséré dans la loi CXI. La section 39/M (7) du nouveau chapitre établit que « l'exécution des tâches du commissaire aux droits fondamentaux spécifiées dans la loi sur l'égalité de traitement est assurée par une unité organisationnelle distincte du Bureau désignée à cet effet » (ci-après : Direction de l'égalité de traitement (ETD)). La section 11(1) de la loi CXXVII ajoute les sous-sections (2e) - (2h) à la section 42 de la loi sur les commissaires. Selon la section 42 (2g), le chef de l'unité organisationnelle distincte est un "directeur général pour l'égalité de traitement" (ci-après : DGET) qui est assisté dans son travail par un directeur général adjoint (section 42 (2h)). La section 42 (3c) explique en outre que les fonctionnaires employés à l'ETD sont nommés et licenciés par le DGET avec le consentement du CFR. La section 42 (3d) ajoute que le contenu de la sous-section (3c) est applicable aux employés employés de l'ETD. Enfin, selon la section 42 (3e), si le poste de DGET est vacant, les droits énumérés ci-dessus concernant les fonctionnaires ou les employés employés de l'ETD sont exercés par le CFR (section 11 (3) de la loi CXXVII).

42. Au cours des réunions virtuelles, la Commission de Venise a été informée qu'à ce jour (après 9 mois de la fusion), ni le directeur général pour l'égalité de traitement ni le directeur général adjoint n'ont été nommés. En outre, le CCR n'a pas pu confirmer la date à laquelle ces postes vacants seront pourvus ni donner de précisions sur les critères et les règles de sélection. Selon les informations complémentaires reçues par la Commission de Venise, pour diverses raisons, l'ETD est actuellement en sous-effectif, ce qui affecte la qualité globale de ses performances. La Commission rappelle aux autorités hongroises que les États membres doivent veiller à ce que les organismes de promotion de l'égalité disposent d'un personnel suffisant et suffisamment qualifié pour garantir l'accomplissement effectif de leurs fonctions³⁶.

43. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer les développements concernant la rotation du personnel ou l'effet causé par l'absence de nomination du DGET ou de son adjoint. Le rôle de la Commission est d'évaluer les modifications susmentionnées à la lumière des normes internationales pertinentes.

44. L'analyse de ces dispositions suggère qu'elles ne sont pas en contradiction avec les normes d'efficacité et d'indépendance englobant, entre autres, une décision sur la structure interne de l'institution et la politique de recrutement/nomination du personnel³⁷. Toutefois, la Commission rappelle aux autorités hongroises que le non-respect de la réglementation en la matière rend les garanties qui y sont prévues purement théoriques et illusoire, dépourvues de toute implication pratique et effective. Sans la DGET, il est difficile d'imaginer la promotion et la visibilité du mandat d'égalité comme l'exige la Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI³⁸. La Commission encourage les autorités hongroises à veiller à ce que le DGET et son adjoint soient nommés en temps utile, conformément à des critères clairs et transparents définis par la loi.

b. En ce qui concerne les moyens financiers et administratifs

45. Selon l'amendement introduit par la loi CLXV (section 36) à la section 41 (4) de la loi CXI, "l'Office disposera d'un chapitre distinct dans le budget central et les pouvoirs du chef de l'organe dirigeant le chapitre seront exercés par le Commissaire aux droits fondamentaux".

³⁶ Voir *supra* (note 18), 1.2.2 (2).

³⁷ Voir les paras. 22-24 ci-dessus.

³⁸ Voir *supra* (note 9), paragraphe 7(C).

46. Par le passé, des préoccupations ont été exprimées au sujet du manque de financement et de son effet potentiel sur l'indépendance du CFR et sa capacité à agir comme un mécanisme fort et efficace.³⁹ Dans son rapport d'octobre 2019, le SCA a encouragé le commissaire à continuer de plaider pour un financement adéquat⁴⁰.

47. Au cours de la réunion virtuelle avec le CFR, la Commission de Venise a été informée que 462 000 000 HUF, un budget de l'ETD pour 2020, a été ajouté au budget global du CFR pour 2021 pour des tâches liées à l'égalité de traitement, dont la distribution interne est une compétence du CFR. La Commission de Venise n'a pas reçu d'informations supplémentaires concernant la distribution interne du budget, en particulier le budget distribué à l'ETD.

48. Une fois encore, il n'entre pas dans le mandat de la Commission de Venise d'évaluer si le budget 2021 du CCR est adapté aux besoins de l'institution et si la somme allouée à l'ETD est appropriée pour assurer son fonctionnement efficace. Toutefois, la Commission rappelle aux autorités hongroises que cet élément est lourd de conséquences pour l'exercice indépendant et efficace du mandat des CEN et qu'il doit donc être examiné de manière adéquate.

49. La Commission se félicite du fait que le CFR dispose d'un chapitre distinct dans le budget central et d'une autonomie pour allouer son budget en fonction de ses priorités, comme l'exigent les normes internationales. Elle espère toujours que l'ETD ne court aucun risque de sous-financement et que les travaux sur les questions d'égalité, à la suite de la fusion, seront portés à un niveau plus élevé⁴¹.

C. Procédure utilisée pour l'adoption des amendements

50. Les modifications introduites par la loi CLXV de 2020 et la loi CXXVII de 2020 ont été adoptées de manière rapide et sans larges consultations. La société civile et les autres parties prenantes intéressées n'ont pas eu l'occasion d'apporter une contribution significative, conformément aux recommandations de la Commission de Venise dans la liste de contrôle de l'État de droit.⁴² Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a exprimé sa crainte que « plusieurs propositions contenues dans le paquet législatif complexe, soumises sans consultation préalable et portant sur des questions telles que le fonctionnement des [...] structures nationales des droits de l'homme [...] ne servent à saper la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme en Hongrie »⁴³.

51. Des préoccupations concernant les changements fréquents et soudains de la législation en Hongrie et le rythme accéléré de la nouvelle législation ont été exprimées dans le rapport 2021 sur l'État de droit de la Commission européenne.⁴⁴ Secrétaire général du Conseil de l'Europe a exprimé des préoccupations concernant le niveau de transparence et de consultation avec lequel les propositions législatives doivent être traitées⁴⁵.

52. Le Secrétaire général des Nations Unies a souligné l'importance particulière du droit à une participation significative en période de crise comme celle du COVID-19. Il a souligné que la

³⁹ Voir le Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme sur sa mission en Hongrie, 19 janvier 2017, paragraphe 94.

⁴⁰ Voir *supra* (note 32), page 26, 1 Financement adéquat.

⁴¹ Voir *supra* (note 15), CDL-AD(2021)017, paras. 66-67.

⁴² Voir Commission de Venise, *Liste de contrôle de l'État de droit*, CDL-AD(2016)007, point 5.

⁴³ Voir le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, déclaration du 20 novembre 2020, disponible à l'adresse : [La Commissaire appelle le Parlement hongrois à reporter le vote sur des projets de loi qui, s'ils étaient adoptés, auraient des effets néfastes de grande ampleur sur les droits de l'homme dans le pays - Voir \(coe.int\)](#).

⁴⁴ Voir Commission européenne, *Rapport sur l'État de droit, La situation de l'État de droit dans l'Union européenne*, COM (2021) 700, 20 juillet 2021, p.21, disponible à l'adresse : [2021 Rapport sur l'État de droit - Communication et chapitres par pays | Commission européenne \(europa.eu\)](#)

⁴⁵ Voir le rapport du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, *État de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, Un nouveau démocratique pour l'Europe*, 2021, p.80, disponible à l'adresse suivante : [Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit : Un nouveau démocratique pour l'Europe. \(coe.int\)](#)

participation significative à la prise de décision est un droit de l'homme qui doit être défendu face à la résistance, un impératif amplifié par des crises telles que COVID-19⁴⁶.

53. Lors des réunions virtuelles avec le ministère de la Justice et avec la majorité parlementaire, les rapporteurs ont été informés que la législation hongroise⁴⁷ n'exige pas de consultations publiques lorsque des projets de loi sont soumis par des membres du Parlement. Par conséquent, il n'était pas nécessaire de mener des consultations publiques concernant la loi CXXVII de 2020, initiée par la Commission parlementaire des affaires de la justice. D'autre part, aucune explication n'a été fournie quant au non-respect de l'exigence obligatoire de consultations publiques concernant la loi CLXV de 2020, initiée par le ministère de la Justice. Au cours des réunions virtuelles, des représentants de la société civile ont exprimé leurs préoccupations concernant une pratique couramment appliquée par le gouvernement, lorsque des membres du Parlement initient des projets de loi sur des sujets très contestés afin d'éviter les consultations publiques⁴⁸.

54. La Commission de Venise est consciente qu'en Hongrie, comme dans d'autres pays, les règles applicables au processus législatif diffèrent selon l'auteur du projet de loi et que les projets soumis par les membres du Parlement, contrairement à ceux soumis par le Gouvernement ou le Président de la République, ne nécessitent pas une consultation publique obligatoire. Toutefois, une consultation publique pour les projets soumis par les membres du Parlement n'est pas non plus explicitement exclue.⁴⁹ En outre, la Commission de Venise réitère l'importance, dans une société démocratique, d'un débat public ouvert et d'une participation significative au processus législatif et encourage les autorités hongroises à toujours respecter cette norme internationale importante.

55. La Commission a souligné à plusieurs reprises l'importance de l'élément procédural de la qualité du processus législatif : la conduite d'une consultation publique, transparente et responsable avec les organisations de la société civile et les parties prenantes concernées avant l'adoption de la législation,⁵⁰ *entre autres*, concernant une question très sensible - le médiateur / les institutions nationales des droits de l'homme.⁵¹ En outre, elle a souligné que les consultations avec toutes les parties prenantes et la société civile doivent avoir lieu indépendamment d'un calendrier strict ou d'autres engagements qu'un État doit respecter.⁵² participation démocratique à la prise de décision publique et le contrôle de celle-ci constituent un aspect important de l'État de droit, dont le principe fondamental doit prévaloir même dans un état d'urgence publique⁵³. La Commission de Venise réaffirme que l'état d'urgence ne peut servir de justification ou de prétexte

⁴⁶ Voir les remarques du Secrétaire général lors de l'événement parallèle de haut niveau : " Participation, droits de l'homme et le défi de la gouvernance à venir ", 25 septembre 2020, disponible à l'adresse suivante : <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-09-25/secretary-generals-remarks-high-level-side-event-participation-human-rights-and-the-governance-challenge-ahead-delivered>.

⁴⁷ Voir la loi CXXXI de 2010 sur la participation du public à la préparation de la législation, articles 1 et 8.

⁴⁸ Voir Commentaires des ONG hongroises sur le projet de rapport sur la situation des droits fondamentaux : normes et pratiques en Hongrie et sur la position du gouvernement hongrois, 23 mai 2013, disponible sur : https://helsinki.hu/wp-content/uploads/HUN_Draft-report_Gov_NGOs_comments_20130523.pdf

⁴⁹ Voir CDL-AD(2017)015, Hongrie - Avis sur le projet de loi sur la transparence des organisations recevant un soutien de l'étranger, paragraphe 26.

⁵⁰ Voir *Ibid*, paragraphe 27, Voir également les *lignes directrices* 2014 de l'OSCE/BIDDH *sur la protection des défenseurs des droits de l'homme*, section II, sous-section G sur le droit de participer aux affaires publiques.

⁵¹ Voir CDL-AD(2021)017, République de Moldova - Avis sur le projet de loi modifiant certains actes normatifs concernant l'Avocat du Peuple, paragraphe 81.

⁵² Voir CDL-AD(2021)023, Turquie - Avis sur la compatibilité avec les normes internationales des droits de l'homme de la loi n° 7262 sur la prévention du financement de la prolifération des armes de destruction massive, par. 14 et 84.

⁵³ Voir Commission de Venise, *Rapport sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant les états d'urgence : Réflexions*, CDL-AD(2020)014, paragraphe 9.

pour contourner les règles et les principes que les États membres du Conseil de l'Europe ont accepté de respecter.

56. L'adoption rapide de la loi CLXV de 2020 et de la loi CXXVII de 2020, sans aucune consultation, ne répond pas aux exigences susmentionnées.

IV. Conclusion

57. La Commission de Venise regrette que les lois en question aient été adoptées pendant l'état d'urgence, de manière précipitée, sans aucune consultation de la société civile et des autres parties prenantes. La Commission réaffirme que tout changement lié à la structure des organismes de promotion de l'égalité/institutions nationales des droits de l'homme doit être effectué dans le but de rendre la protection et la promotion des droits en question encore plus efficaces et efficientes.

58. Le fonctionnement efficace de l'institution nationale des droits de l'homme dépend de son indépendance, notamment financière et administrative. La Commission de Venise observe avec satisfaction que le Commissaire aux droits fondamentaux est en mesure de prendre des décisions sur la structure interne de l'institution et le recrutement/la nomination du personnel, comme l'exigent les normes internationales pertinentes. Toutefois, elle regrette qu'aucun directeur général pour l'égalité de traitement n'ait été nommé à ce jour, neuf mois après la fusion. Dans le même esprit, la Commission de Venise se félicite de l'autonomie dont jouit le Commissaire aux droits fondamentaux pour allouer son budget en fonction de ses priorités et, malgré l'absence d'informations pertinentes, elle espère que le budget sera alloué de manière à garantir un travail efficace et sans entrave de l'unité nouvellement créée (le département de l'égalité de traitement).

59. La Commission de Venise réaffirme que la fusion des organismes de promotion de l'égalité avec les institutions nationales des droits de l'homme comporte des risques, y compris, mais sans s'y limiter, les différentes traditions, procédures juridiques et approches que les institutions peuvent avoir mises en place, et observe que la collision des compétences dont jouit déjà le Commissaire en vertu de la loi CXI et de celles qu'il a acquises en sa qualité de successeur de l'Autorité pour l'égalité de traitement est une démonstration claire d'un risque susceptible de compromettre l'efficacité du travail dans le domaine de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la discrimination.

60. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes :

- Veiller à ce que le commissaire aux droits fondamentaux dispose de ressources humaines, techniques et financières suffisantes pour mettre en œuvre efficacement son nouveau mandat au titre de la loi sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances.
- Veiller à ce que le personnel ayant des compétences nouvelles ou multidisciplinaires reçoive un soutien adéquat pour développer ses connaissances et ses compétences ;
- Veiller à ce que les fonctions d'appui et de contentieux et les fonctions décisionnelles soient assurées par une unité différente ou par un personnel différent ;
- Veiller à ce que le double mandat du commissaire aux droits fondamentaux et le système complexe de deux séries de procédures différentes en vertu de la loi sur l'égalité de traitement et de la loi sur le commissaire ne soient appliqués que d'une manière qui soit dans le meilleur intérêt du pétitionnaire et qui rende le travail dans le cadre de chaque mandat plus efficace et efficient.

61. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités hongroises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.