

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CORRUPTION DANS LE CADRE DE
TRANSACTIONS COMMERCIALES INTERNATIONALES**

RAPPORT DE PHASE 4 SUR LA HONGRIE

Le Groupe de travail sur la corruption a adopté ce rapport le 27 juin 2019.

Traduction non-vérifiée

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

Christine URIARTE, + (33-1) 45 24 97 91, Christine.URIARTE@oecd.org

Solène PHILIPPE + (33-1) 45 24 49 87, Solene.PHILIPPE@oecd.org

JT03460326

INTRODUCTION

1. En juin 2019, le Groupe de travail de l'OCDE sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (« le Groupe de travail ») a procédé à sa quatrième évaluation de l'application par la Hongrie de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (« la Convention »), de la Recommandation de 2009 visant à renforcer la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (« la Recommandation de 2009 ») et des instruments connexes.

Précédentes évaluations de la Hongrie par le Groupe de travail sur la corruption

2. Le suivi de l'application et de la mise en œuvre de la Convention, de la Recommandation de 2009 et des instruments qui s'y rattachent par les membres du Groupe de travail se déroule en plusieurs phases successives, selon des principes convenus. Le processus de suivi oblige l'ensemble des Parties à la Convention et prévoit des missions sur place au cours des Phases 2, 3 et 4. Les missions sur place comprennent des réunions avec les autorités répressives et les autorités publiques compétentes, ainsi qu'avec des représentants de la société civile et du secteur privé. Les rapports d'évaluation et les recommandations du Groupe de travail sur la corruption sont tous publiés systématiquement sur le site internet de l'OCDE. Ces rapports sont adoptés à l'« unanimité moins une voix », ce qui signifie que la Partie évaluée peut exprimer ses vues et opinions mais n'a pas le droit d'opposer son veto au rapport final et aux recommandations.

**Encadré 1.
Précédentes
évaluations de la
Hongrie par le
Groupe de travail
sur la corruption**

2014 Rapport de suivi de Phase 3
2012 Rapport de Phase 3
2007 Rapport de suivi de Phase 2
2005 Rapport de Phase 2
2004 Rapport de Phase 1bis
2003 Rapport de Phase 1

3. L'évaluation de la Hongrie au titre de la Phase 3 a eu lieu en mars 2012. À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, la Hongrie avait intégralement appliqué cinq des recommandations formulées à l'issue de la Phase 3, en avait appliqué partiellement douze et n'en avait pas appliqué cinq¹.

Processus d'évaluation de Phase 4 et mission sur place

4. Les évaluations de Phase 4 se concentrent sur trois questions transversales essentielles : la répression de la corruption transnationale, sa détection et la responsabilité des personnes morales. Elles s'intéressent également aux progrès accomplis par la Partie évaluée pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de la Phase 3 auxquelles elle n'avait pas donné suite, ainsi qu'aux questions soulevées par des modifications de la législation nationale et du dispositif institutionnel mis en place pour combattre la corruption, et à toutes questions nouvelles venues à l'attention du Groupe de travail. La Phase 4 repose sur une approche individualisée, et aboutit à un rapport et des recommandations qui prennent en considération les enjeux propres à chaque pays, et rendent compte des résultats obtenus d'une manière plus ciblée que les phases précédentes. L'examen de la Phase 4 se concentre donc d'abord et avant tout sur les recommandations de la Phase 3 qui n'ont pas été intégralement mises en œuvre à la fin de ce cycle. C'est pourquoi les questions qui ne soulevaient pas de problème ou avaient été résolues à la fin de la Phase 3 peuvent ne pas être reprises dans le présent rapport, tandis que des questions totalement nouvelles qui ont surgi depuis cette date peuvent y être évoquées pour la première fois.

¹ Voir, en Annexe 1 à ce Rapport, la liste des Recommandations formulées dans le Rapport de Phase 3 sur la Hongrie et l'évaluation par le Groupe de travail de leur mise en œuvre à l'issue du cycle d'examen de la Phase 3.

5. L'équipe constituée pour l'évaluation de Phase 4 de la Hongrie était composée d'examineurs principaux venant de la Nouvelle-Zélande et de la République slovaque, ainsi que de membres de la Division de lutte contre la corruption de l'OCDE². Conformément aux procédures d'évaluation de Phase 4³, après avoir reçu les réponses de la Hongrie au questionnaire de Phase 4, qui contenait des questions spécifiques au pays, l'équipe d'examen a effectué une mission sur place en Hongrie du 19 au 21 février 2019. La mission sur place s'est entièrement déroulée à Budapest. Quatorze panels ont été organisés pour obtenir un panorama complet de points de vue. En plus des sessions d'ouverture et de clôture avec les autorités hongroises, des panels ont été organisés avec les principaux ministères et les principales administrations de Hongrie responsables de l'application de la Convention, y compris le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Justice, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce, le bureau du Procureur général, l'Administration nationale des impôts et des douanes et l'Autorité de surveillance financière hongroise. Des panels ont également été organisés avec les organismes publics suivants, qui entretiennent des contacts fréquents avec le secteur privé : le Service spécial de la sécurité nationale, le Conseil des marchés publics, l'Agence hongroise pour la promotion des exportations, la Banque hongroise d'import-export (Eximbank) et l'Agence hongroise de crédit à l'exportation (MEHIB). Enfin, des panels ont réuni les parties prenantes suivantes du secteur privé, à savoir des représentants de la société civile, des universitaires, des représentants des professions comptables et de vérification des comptes, et un ensemble de représentants d'autres acteurs du secteur privé (deux panels).

6. Les examinateurs principaux sont sensibles au fait que la Hongrie a tout mis en œuvre pour que la mission sur place soit parfaitement organisée. Tous les panels se sont déroulés au ministère de l'Intérieur, qui a coordonné cette mission. Les représentants des pouvoirs publics se sont montrés ouverts et francs à propos des défis auxquels ils sont confrontés dans l'application de la Convention. Les panels réunissant des parties prenantes autres que des organismes publics ont été constructifs et ont fourni de précieuses informations sur les efforts déployés par la Hongrie afin d'exécuter ses obligations en matière de lutte contre la corruption transnationale et, plus généralement, ses obligations en vertu de la Convention. Ils ont également fourni un éclairage sur le niveau de sensibilisation du secteur privé et sa volonté d'empêcher la corruption transnationale au moyen de mesures et de programmes de conformité. Le ministère de l'Intérieur n'a ménagé aucun effort afin d'obtenir la participation de tous les représentants des organismes publics et des organisations non gouvernementales dont l'équipe d'examen avait demandé le concours. À la suite d'une demande de dernière minute de l'équipe d'examen, la Hongrie a organisé des panels supplémentaires le dernier jour avec le Bureau de protection de la Constitution et du Service de l'Ombudsman, et a fait revenir un représentant du bureau du Procureur général pour répondre à des questions supplémentaires. Malheureusement, l'équipe d'examen n'a pas pu rencontrer des représentants des médias. Les autorités hongroises ont indiqué qu'elles s'étaient efforcées jusqu'au dernier jour de la mission sur place d'obtenir cette rencontre, néanmoins sans succès puisque les représentants des médias n'ont pas accepté de participer.

² La Nouvelle-Zélande était représentée par : M. Andrew Goddard, Conseiller politique principal, ministère de la Justice ; et M^{me} Rebecca Rolls, Directrice générale, Département des enquêtes, Bureau de lutte contre les fraudes graves. La République slovaque était représentée par : M. Bálint Horváth, Unité nationale anticorruption, Agence nationale de lutte contre la criminalité, Direction de la police nationale ; et M^{me} Silvia Matulova, Division législation et méthodologie comptable, Département de la fiscalité et des douanes, ministère des Finances. Le Secrétariat était représenté par trois collègues de la Division de lutte contre la corruption, Direction des affaires financières et des entreprises : M^{mes} Christine Uriarte, analyste juridique principale ; Claire Léger, analyste juridique ; et Solène Philippe, analyste juridique. M^{me} Kathryn Gordon, économiste principale, a fourni une contribution sur les indicateurs économiques et les risques de corruption transnationale de la Hongrie.

³ Les procédures de la Phase 4 sont définies dans le guide intitulé [OECD Anti-Bribery Convention: Phase 4 Monitoring Guide](#).

7. Les autorités hongroises ont œuvré en étroite coordination avec l'équipe d'examen avant et après la mission sur place. Le questionnaire de Phase 4 a été soumis en temps voulu et a fourni une excellente base de préparation de la mission sur place. Après celle-ci, la Hongrie a répondu en détail aux 81 questions de suivi de l'équipe d'examen et fourni les nombreux documents demandés par l'équipe d'examen en vue de la rédaction de ce rapport. Pendant toute la Phase 4, la Hongrie s'est montrée coopérative et ouverte aux vues des examinateurs principaux. À titre d'exemple, pendant la session d'ouverture de la mission sur place, un représentant du bureau du Procureur général a souligné que le système hongrois de lutte contre la corruption transnationale se trouve actuellement dans une Phase de transition, due en grande partie aux récentes modifications du Code de procédure pénale (CPP), visant notamment à accroître les pouvoirs d'enquête⁴. Le représentant du bureau du Procureur général a déclaré qu'une restructuration majeure de ce bureau a été lancée le 1^{er} février 2019, afin d'exploiter pleinement les nouvelles possibilités présentées par ces modifications mais admis qu'il reste « encore beaucoup de choses à améliorer » et ajouté que les suggestions du Groupe de travail à ce propos sont les bienvenues.

Les indicateurs économiques pertinents pour la Hongrie et les risques de corruption transnationale

8. Depuis le début des années 1990, les investissements directs étrangers entrants ont été le principal moteur de croissance de l'économie hongroise et ont permis à la Hongrie de s'intégrer avec succès dans des chaînes de valeur mondiales. À la suite d'une récession prolongée due à la crise financière internationale et à la crise de la zone euro, l'économie a connu une croissance vigoureuse depuis 2013, la reprise économique initiale, sous l'effet des exportations, s'étant étendue à la consommation des ménages. Le revenu par habitant des près de 10 millions de Hongrois demeure faible, mais le mouvement de convergence vers le revenu moyen des pays de l'OCDE et de l'Union européenne (UE) a repris et le PIB par habitant a atteint les deux tiers de la moyenne des pays de l'OCDE⁵. Néanmoins, le PIB total de la Hongrie demeure largement inférieur à la moyenne du Groupe de travail (graphique 2).

9. Les autorités hongroises rapportent qu'au cours des dernières années, il ne s'est produit aucun changement significatif dans la composition des exportations de la Hongrie – les principaux produits d'exportation sont les machines et les équipements de transport, suivis des produits transformés et des produits de l'industrie agro-alimentaire⁶. Les autorités hongroises indiquent également que la part des petites et moyennes entreprises (PME) dans les exportations a baissé de 32.4 % en 2013 à 24.2 % en 2016⁷. Elles précisent que les dix destinations les plus importantes des exportations hongroises ont été les suivantes en 2017 : l'Allemagne (27.3 %), la Roumanie (5.2 %), l'Italie (5.1 %), l'Autriche (4.8 %), la République slovaque (4.7 %), la France (4.4 %), la République tchèque (4.3 %), la Pologne (4.1 %), le Royaume-Uni (3.5 %) et les Pays-Bas (3.4 %). La Hongrie ajoute qu'en 2017, la part des exportations vers l'UE a atteint 79 % et celle des importations en provenance de l'UE s'est élevée à 77 %.

⁴ Ces modifications sont évoquées au fil du présent rapport, dans la mesure où elles sont importantes.

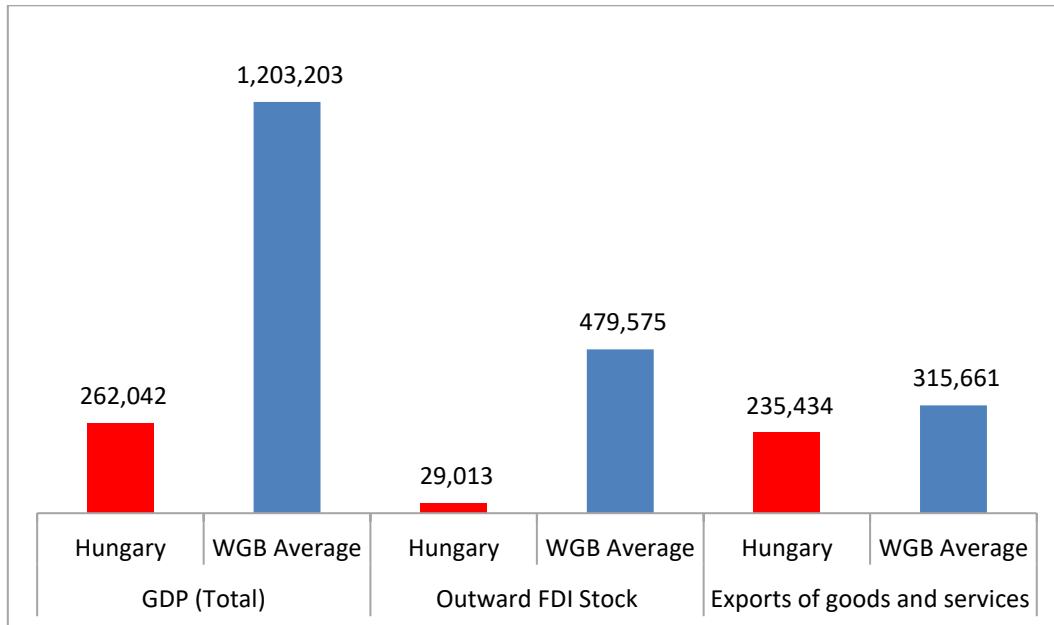
⁵ Ce paragraphe est extrait de la section "Analyse et Évaluation" de l'Étude économique de la Hongrie réalisée en 2018 par l'OCDE.

⁶ Les informations sur la composition des exportations ont été fournies par l'Office hongrois de la statistique.

⁷ Les informations communiquées par la Hongrie à propos des exportations des PME concernent des entreprises de 0 à 249 salariés.

Graphique 1. Données économiques de la Hongrie comparées aux moyennes du Groupe de travail

(En millions USD courants)



Note : Les données sur le PIB et l'encours des investissements directs étrangers datent de 2017 ou de l'année la plus récente. Les données sur le PIB de la Hongrie et les exportations de produits et de services datent de 2016. Les statistiques sur les échanges sont celles de 2016.

Source : [Statistiques de l'OCDE](#) exception faite de quelques données manquantes dans ces statistiques, qui proviennent de [UNCTADStat](#).

10. Les facteurs suivants ont contribué à l'intégration importante de la Hongrie dans les chaînes de valeur mondiales au cours des deux dernières décennies : la proximité géographique avec les marchés de l'Europe occidentale, des coûts de main-d'œuvre significativement moins élevés et des améliorations des infrastructures de transport⁸. Bien que plus de 40 % de tous les emplois soient générés grâce à la participation à des chaînes de valeur mondiales (cette part est égale à près de 80 % dans les industries manufacturières), un grand nombre de ces emplois sont occupés dans des secteurs à faible intensité de connaissances, telles les activités d'assemblage dans l'industrie automobile⁹.

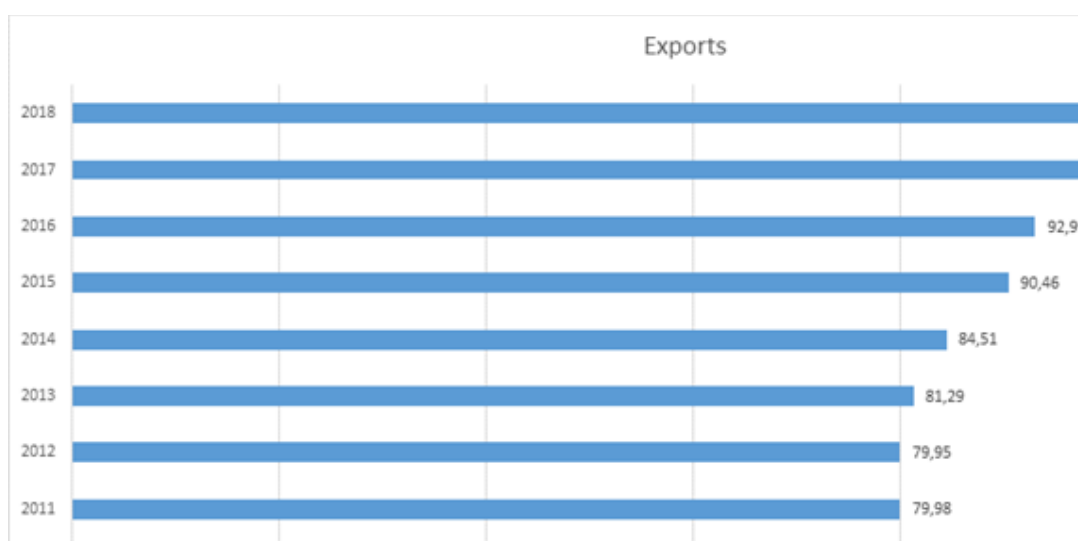
11. Ce positionnement est lié à la présence significative d'entreprises multinationales étrangères dans le secteur de l'électricité et de la fabrication d'équipements de transport. Le graphique 2 (ci-dessus) montre que la Hongrie est un exportateur très important par rapport à la moyenne du Groupe de travail

⁸ L'[OCDE décrit les chaînes de valeur mondiales](#) comme le résultat de l'optimisation des processus de production des entreprises, par la localisation des différentes phases de production dans des sites différents, grâce à l'externalisation et à la délocalisation d'activités. L'OCDE indique que l'émergence de chaînes de valeur mondiales contredit « la sagesse conventionnelle, c'est-à-dire la manière dont nous voyons la mondialisation de l'économie et en particulier les politiques que nous élaborons à son propos. »

⁹ Ce paragraphe est extrait de la section "Analyse et Évaluation" de l'Étude économique de la Hongrie réalisée en 2018 par l'OCDE.

(spécialement par rapport à sa population de 10 millions d'habitants), mais un faible investisseur à l'étranger. Le graphique 3 ci-dessous, fournie par les autorités hongroises, montre une augmentation constante et robuste des activités d'exportation entre 2010 et 2017, qui ont atteint 1 milliard EUR pour la première fois en 2017. En revanche, les producteurs à capitaux nationaux ont moins réussi que dans d'autres pays à s'intégrer dans les chaînes de production mondiales. En outre, le secteur des services contribue moins aux exportations des industries manufacturières que dans tout autre pays européen¹⁰.

Graphique 2 Croissance des exportations hongroises de 2010 à 2017



Source : Office central hongrois de la statistique, 2019

12. Ainsi, les risques de corruption liés à des exportations et des investissements étrangers réalisés par des entreprises nationales sont relativement faibles en Hongrie. En revanche, la Hongrie est très exposée à des risques de corruption transnationale liés aux exportations, provenant des activités des entreprises multinationales qui utilisent la Hongrie comme base de fabrication (y compris d'assemblage) et réexportent ensuite les produits vers d'autres marchés. Le succès de la position de plaque tournante de la Hongrie dans le système mondial d'échanges de produits manufacturés signifie que sa capacité de répression pourrait compter de plus en plus dans la capacité internationale de répression de la corruption transnationale.

13. En outre, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce explique que la Hongrie poursuit une politique économique propice à l'investissement et -à la croissance, qui met particulièrement l'accent sur la promotion de l'innovation et de la production industrielle basée sur les nouvelles technologies. Afin de créer des emplois à forte intensité de technologie et à haute valeur ajoutée, la Hongrie a l'intention d'attirer plus de capitaux en faveur de la recherche et du développement, et de convaincre les investisseurs d'implanter en Hongrie non seulement leurs usines de fabrication mais également leurs centres de recherche, de développement et d'innovation. Afin de promouvoir des investissements en recherche et développement (R&D), la Hongrie a mis en place diverses mesures incitatives en 2017, à savoir une subvention en numéraire pour encourager la création de centres de R&D, et une subvention afin de soutenir les investissements technologiques des grandes entreprises qui emploient plus de 100 personnes en

¹⁰ Ce paragraphe se fonde sur le document intitulé [Overview of the 2016 Economic Survey of Hungary](#), page 38. OCDE 2106.

Hongrie¹¹. Dans le cadre de ce nouveau régime d'incitations, la Hongrie a apporté en 2018 un financement à sept grands projets d'investissement à forte intensité technologique et à dix projets automobiles impliquant des travaux de R&D et d'ingénierie, y compris celui d'un grand constructeur automobile britannique. En outre, en 2019, une grande compagnie d'aviation allemande a ouvert un nouveau centre d'ingénierie et de service à Debrecen, et un important groupe de distribution britannique a annoncé qu'il ouvrirait un nouveau centre de services commerciaux et technologiques en Hongrie, créateur de 800 nouveaux emplois.

14. Les autorités hongroises expliquent que le secteur de la santé et l'industrie pharmaceutique connaissent une croissance rapide en Hongrie, qui reflète sa longue tradition dans le domaine des soins de santé et des produits pharmaceutiques¹². La Hongrie est donc en mesure d'offrir des produits innovants et de grande qualité dans ce secteur. La Hongrie indique que le succès du secteur de la santé est un moteur essentiel de la transformation de l'économie hongroise, afin de passer d'une économie reposant sur la production à une économie fondée sur la R&D. La Hongrie a actuellement 81 partenaires stratégiques dans ce secteur – dont l'une est une société médicale multinationale et six sont des entreprises pharmaceutiques multinationales réputées. Selon les statistiques communiquées par la Hongrie, en 2017, les principaux pays destinataires de ses exportations de produits pharmaceutiques ont été les suivants : la Fédération de Russie, l'Allemagne, la Roumanie, la France et la République tchèque et l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni et l'Italie pour ce qui est de ses exportations d'équipements médicaux,-.

15. La Hongrie compte 371 entreprises publiques, dont 370 sont majoritairement détenues par l'État et ne sont pas cotées en bourse. Les entreprises publiques emploient 4.2 % de la population active non agricole, soit le double de la moyenne de l'OCDE et le quatrième pourcentage le plus élevé de l'OCDE (graphique 4 ci-dessous). Les secteurs d'activité les plus importants pour les entreprises publiques, en termes de valeur totale, sont l'électricité et le gaz, le transport et la finance¹³. Le portefeuille important d'entreprises publiques de la Hongrie pose des défis en ce qui concerne l'application des accords de gouvernance qui permettent de gérer convenablement les risques de corruption qui y sont associés. L'OCDE indique que le système de gouvernance des entreprises publiques de Hongrie suit un « modèle centralisé à quelques exceptions près »¹⁴. Plus précisément, « la société Hungarian National Asset Management Inc. est chargée d'exercer les droits de propriété s'attachant à tous les actifs étatiques, sauf disposition contraire de la loi ou d'un décret ministériel »¹⁵.

¹¹ La subvention aux grandes entreprises ne peut leur être accordée qu'à condition qu'elles augmentent leur effectif de R&D de 25 personnes et atteignent un minimum de 3 millions EUR de coûts éligibles pendant un an au moins et trois ans au plus.

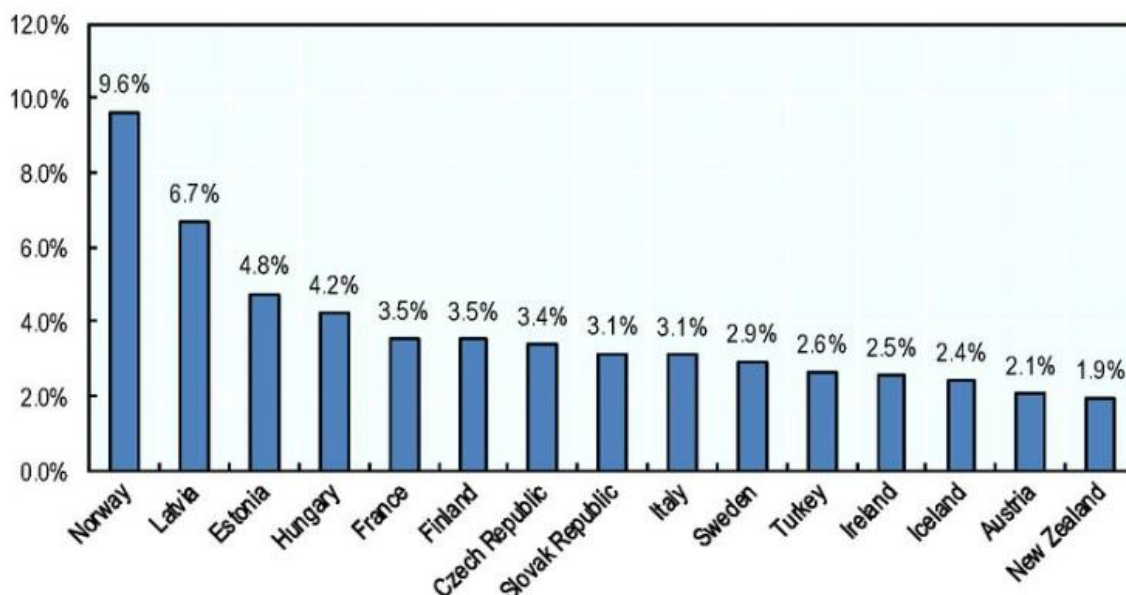
¹² La tradition de la Hongrie dans le domaine des soins de santé remonte aux monastères du 11^e siècle (Voir : Health Care Systems in Transition, 1999, European Observatory of Health Care Systems: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/80826/E68317.pdf?ua=1)

¹³ Voir : [Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises in the OECD and Partner Countries](#), pages 12 et 36, OCDE, 2017

¹⁴ Voir : [Ownership and Governance of State Owned Enterprises: A Compendium of National Practices](#), page 32, OCDE, 2017

¹⁵ Voir : [Ownership and Governance of State Owned Enterprises: A Compendium of National Practices](#), page 28, OCDE, 2017

Graphique 3. Pourcentage de la population active non agricole employé par les entreprises publiques : 15 premiers pays de l'OCDE (fin 2015)



Source : [Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises in the OECD and Partner Countries](#), page 25, OCDE, 2017

16. Dans l'indice 2018 de la facilité de faire des affaires de la Banque Mondiale, la Hongrie se classe au 48^e rang des 190 pays composant l'indice, soit une place largement comparable à celle d'autres membres du Groupe de travail (par exemple, l'Italie, le Mexique et la Bulgarie). Néanmoins, dans le cadre de sa mission de consultation au titre de l'article IV avec la Hongrie en 2018¹⁶, le Conseil exécutif du Fonds monétaire international a souligné l'importance de poursuivre les efforts afin d'appliquer les recommandations du Conseil national de la compétitivité de la Hongrie¹⁷ de manière à améliorer l'environnement commercial, en particulier en faisant des progrès supplémentaires dans le « traitement (...) de la corruption perçue ». De la même manière, l'OCDE identifie un risque relativement élevé de corruption dans les marchés publics en Hongrie impliquant les fonds structurels de l'UE, sur la base de données datant de 2016¹⁸.

Aperçu de la répression de la corruption transnationale

17. Depuis l'entrée en vigueur de l'infraction de corruption transnationale en mars 1999, la Hongrie a condamné 26 personnes physiques et en a acquitté 2 au titre de cette infraction de corruption. Ces 26

¹⁶ Voir : <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/08/03/pr18328-hungary-imf-executive-board-concludes-article-iv-consultation>

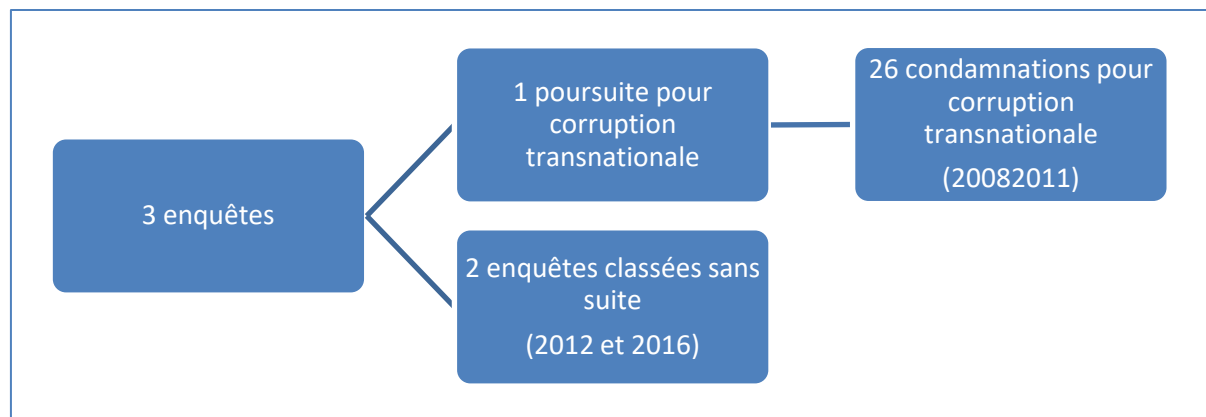
¹⁷ Un [site internet de la Commission européenne](#) indique que le Conseil national de la compétitivité est un organe consultatif composé de membres renommés du monde scientifique et économique, dont la mission est de fournir des analyses économiques et des avis politiques au gouvernement, afin de relever les défis politiques liés à la compétitivité. Le Conseil a été créé en 2016.

¹⁸ [OECD Economic Surveys: Hungary](#) (OCDE, 2019, p. 154)

personnes ont toutes été condamnées dans la même affaire : des versements de pots-de-vin de faible montant effectués à des agents des douanes d'un pays voisin Partie à la Convention. Ces condamnations ont été prononcées entre 2008 et 2011. La Hongrie n'a pas précisé comment ces infractions avaient été détectées. En outre, depuis la Phase 3, aucune allégation formelle de corruption transnationale impliquant des entreprises hongroises n'a été signalée aux autorités répressives hongroises, et, au moment de l'évaluation de Phase 4, deux affaires présumées de corruption transnationale impliquant des entreprises hongroises avaient été rapportés dans les médias¹⁹.

18. À l'époque de la Phase 3, les autorités hongroises avaient fait savoir qu'une enquête pour corruption transnationale dans le secteur des industries extractives avait été classée sans suite au début de l'année 2012, étant donné que « les preuves réunies ne confirmaient pas le soupçon ». La procédure relative à cette allégation se poursuit au moment où nous rédigeons ce rapport dans le pays de l'agent public étranger, qui n'est pas Partie à la Convention. La Hongrie indique que le Bureau central d'enquête du ministère public (BCEMP) fournit une aide judiciaire continue au tribunal du pays non-Partie à la Convention dans cette affaire, sous la forme d'audition de témoins par liaison vidéo. Au cours de la Phase 3, une seconde enquête pour allégation de corruption d'agents publics étrangers dans un autre pays qui n'était pas non plus Partie à la Convention, concernant le secteur des communications, avait été suspendue, en juillet 2013, en attendant l'exécution d'une demande d'entraide judiciaire envoyée à ce pays, et avait été classée sans suite en 2016 faute de preuves communiquées en réponse à la demande. La Hongrie a exécuté une demande d'entraide judiciaire envoyée par ce même pays non-Partie à la Convention. Une troisième affaire concernant le secteur des industries extractives n'avait pas donné lieu à l'ouverture d'une enquête en Hongrie ; la procédure avait été lancée dans une autre Partie à la Convention et portait sur une allégation d'infraction de corruption d'agents publics étrangers d'un pays tiers, commise par une entreprise hongroise et une personne physique hongroise. Cette affaire avait été mise au jour par une déclaration spontanée de l'entreprise hongroise. Les autorités hongroises expliquent qu'elles ont fourni une entraide judiciaire à la Partie concernée, sans discontinuer pendant une longue période.

Graphique 4 – Affaires de corruption transnationale survenues en Hongrie depuis 1999



19. Depuis la Phase 3, aucune enquête ni poursuite pour corruption transnationale n'a été diligentée en Hongrie.

Commentaire

¹⁹ Le Secrétariat de l'OCDE compile des rapports de suspicions de corruption transnationale impliquant des Parties à la Convention découverts dans des médias. Le Secrétariat assure principalement cette veille dans les langues suivantes : anglais, français, allemand, russe et espagnol.

Les examinateurs principaux notent que les indicateurs économiques de la Hongrie révèlent une augmentation constante et robuste des activités d'exportation, qui ont atteint 1 milliard EUR pour la première fois en 2017. La croissance des exportations de la Hongrie est largement attribuée aux entreprises multinationales qui utilisent la Hongrie comme base de fabrication (y compris d'assemblage) et réexportent ensuite les produits vers d'autres marchés. En outre, la Hongrie poursuit une politique économique propice à -l'investissement et -à la croissance, qui met particulièrement l'accent sur la promotion de l'innovation et de la production industrielle basée sur les nouvelles technologies. En conséquence, l'exposition de la Hongrie aux risques de corruption transnationale liés aux exportations provient largement des activités de ces multinationales, qui se développent rapidement dans la production industrielle reposant sur les nouvelles technologies, y compris dans les secteurs des transports, de la santé et pharmaceutique – qui sont tous à haut risque de corruption. L'économie de la Hongrie se caractérise également par un grand portefeuille d'entreprises publiques, y compris dans des secteurs à haut risque de corruption, notamment l'électricité et le gaz, les transports et la finance.

Au vu de l'absence d'enquêtes et de poursuites pour corruption transnationale depuis la Phase 3, les examinateurs principaux recommandent à la Hongrie de procéder à une évaluation de l'exposition au risque de corruption transnationale : 1) des entreprises hongroises, y compris les PME ; 2) des entreprises multinationales utilisant la Hongrie comme base de fabrication et réexportant ensuite les produits vers d'autres marchés ; 3) liée à la présence croissante des entreprises multinationales afin de développer et d'exporter des produits industriels fondés sur les nouvelles technologies, y compris dans les secteurs des transports, de la santé et pharmaceutique ; et 4) des entreprises publiques, y compris dans les secteurs de l'électricité et du gaz, des transports et de la finance. Les examinateurs principaux recommandent en outre que la Hongrie élabore une stratégie afin d'accroître la détection et la répression de l'infraction de corruption transnationale, sur la base des informations livrées par l'évaluation du risque de corruption transnationale.

1. DÉTECTION DE L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE

1.1. Bilan de la mise en œuvre des recommandations de la Phase 3 et Questions nouvelles

20. Ainsi que nous l'avons noté dans l'Introduction, la Hongrie n'a fait état, depuis la Phase 3, d'aucune détection ou action de répression liée à la corruption d'un agent public étranger dans le cadre de transactions commerciales internationales. Les paragraphes 17 et 18 de l'Introduction donnent des informations supplémentaires sur la répression de la corruption transnationale en Hongrie.

21. Dans le Rapport de Phase 3, le Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions commerciales internationales (le « Groupe de travail ») a formulé plusieurs recommandations visant à améliorer les capacités et les efforts de détection de la Hongrie. En premier lieu, il a recommandé à la Hongrie de faire preuve de plus d'initiative pour recueillir des informations auprès de sources diverses avant l'enquête, à la fois pour multiplier les sources d'où proviennent les allégations et pour améliorer les enquêtes. En second lieu, le Groupe de travail a formulé des recommandations à propos des obligations de signalement des agents publics ; des mesures fiscales ; des comptables et vérificateurs des comptes ; des programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité des entreprises ; de la sensibilisation du secteur privé et public ; et des lanceurs d'alerte. Le Groupe de travail a également décidé de procéder au suivi de la qualité des déclarations d'opérations suspectes (DOS) reçues et diffusées par l'Autorité de surveillance financière hongroise. Cette partie du rapport évalue les progrès accomplis par la Hongrie dans la mise en œuvre de ces recommandations et définit la question devant donner lieu à un suivi. Elle évalue également la capacité de la Hongrie à détecter des affaires de corruption transnationale par le biais de ses représentations étrangères, des médias et des organisations non gouvernementales.

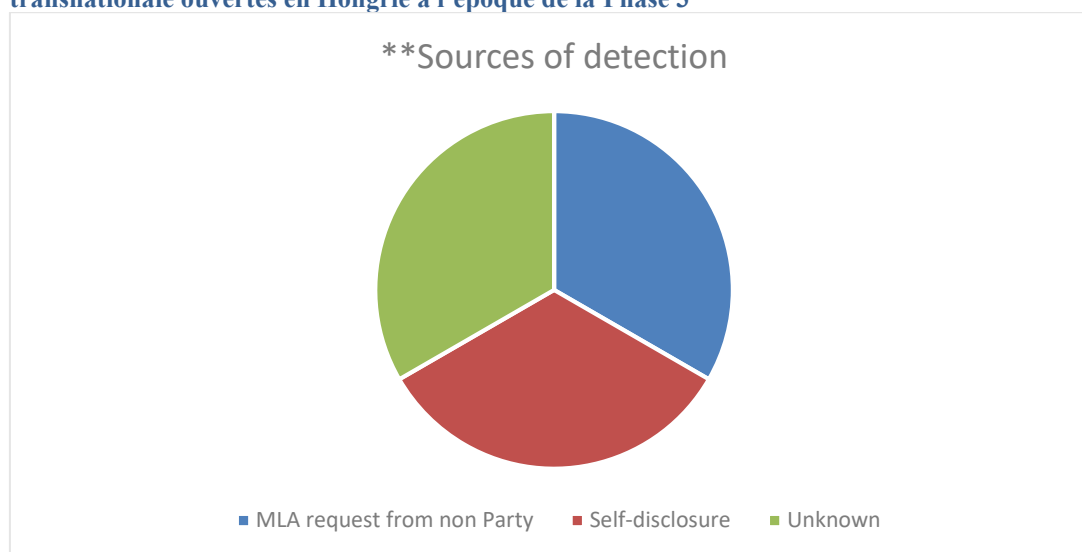
1.2. Autorités nationales

1.2.1. Détection proactive par les autorités répressives

Aperçu général de la question

22. À la fin de la Phase 3, la Hongrie n'avait que partiellement appliqué la recommandation l'invitant à faire preuve de plus d'initiative pour recueillir des informations auprès de sources diverses avant l'instruction, à la fois pour multiplier les sources d'où proviennent les allégations et pour améliorer les enquêtes [Recommandation 3(e)]. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait considéré que la Hongrie n'avait pas une capacité suffisante de détection active de la corruption, y compris la corruption transnationale. Les activités de répression de la corruption ont été décrites comme dépendant essentiellement des éléments que leur rapportent des plaignants, d'autres autorités répressives (y compris des autorités étrangères) ou les médias. Le Groupe de travail avait indiqué que la Hongrie avait besoin d'une politique cohérente et globale en matière de détection de la corruption transnationale, ainsi que pour les enquêtes et poursuites liées à cette infraction, ce qui impliquerait des efforts accrus pour utiliser toutes les sources possibles de détection. Dans le Rapport de suivi écrit rédigé deux ans après la Phase 3, le Groupe de travail avait noté que, même si la Hongrie avait pris plusieurs mesures importantes afin d'accroître les ressources affectées aux enquêtes et aux poursuites, elle devrait prendre encore plus les devants pour détecter la corruption transnationale.

Graphique 5 : Sources de détection ayant débouché sur les trois enquêtes pour corruption transnationale ouvertes en Hongrie à l'époque de la Phase 3²⁰



Légende :

Sources de détection

Demande d'entraide judiciaire d'un pays non Parties

Dénonciation volontaire

Source inconnue

** Chaque section de ce graphique représente une affaire.

23. En 2011, avant le commencement de l'évaluation de Phase 3 de la Hongrie, la Hongrie a obtenu une condamnation dans une affaire de corruption transnationale. Depuis lors, les autorités hongroises n'ont pas détecté de nouvelles affaires de corruption transnationale. Les examinateurs principaux estiment que la Hongrie n'a pas élaboré une stratégie globale de détection de la corruption transnationale, ni pris des mesures spécifiques pour pris davantage les devants pour utiliser les sources potentielles de détection. Il semble y avoir un manque de connaissance de plusieurs sources potentielles de détection ou de confiance dans -ces sources (chaque source potentielle est évoquée de manière plus détaillée dans cette partie du rapport).

24. En outre, les autorités qui ont participé à la mission sur place considèrent que le risque de corruption transnationale par les entreprises hongroises est faible. Toutefois, bien que les activités d'exportation et d'investissement des entreprises nationales puissent être relativement faibles, leur présence internationale s'accroît constamment. Par ailleurs, les autorités hongroises doivent évaluer le risque de corruption transnationale par toutes les entreprises, y compris les filiales étrangères. Comme on l'a vu dans l'Introduction, la Hongrie est une plate-forme pour des entreprises multinationales qui exercent leur activité dans la région par l'intermédiaire de filiales étrangères, y compris dans des secteurs à haut risque de corruption, tel celui de la santé. Toutefois, le bureau du Procureur général, par exemple, ne considère pas qu'il ait un rôle dans la détection des affaires de corruption transnationale par ces entreprises, étant donné qu'il n'a pas les moyens, les ressources ou les opportunités nécessaires afin de détecter des infractions commises à l'étranger. En conséquence, la Hongrie peut créer involontairement un

²⁰ Voir l'examen de ces affaires au paragraphe 18 de ce rapport.

environnement qui permet aux filiales étrangères de se livrer impunément à des actes de corruption transnationale, y compris en tant qu'intermédiaires, dans des affaires de corruption transnationale complexes -couvrant plusieurs pays. En étant susceptible d'être le maillon faible de la détection et de la poursuite d'affaires impliquant des filiales étrangères, les entreprises multinationales qui souhaitent recourir à la corruption dans le cadre de leurs activités dans la région risquent de venir chercher protection en Hongrie. Les examinateurs principaux estiment que l'absence de sensibilisation au risque de corruption transnationale par des filiales étrangères et l'absence de traitement de ce risque représentent une lacune majeure de l'application de la Convention par la Hongrie. La section C.2.2 de ce rapport traite de la question, étroitement liée, de la responsabilité des personnes morales.

La réforme législative qui pourrait améliorer la détection et la répression de la corruption transnationale

25. Plusieurs changements législatifs récents sont susceptibles d'améliorer la capacité de la Hongrie à détecter des infractions pénales, y compris la corruption transnationale. Le nouveau Code de procédure pénale (CPP), en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2018, a introduit plusieurs dispositions importantes, à savoir :

- les articles 407 à 409 et 731 à 738 du CPP renforcent la possibilité d'utiliser et de formaliser les accords de résolution hors procès qui s'appliquent exclusivement à des personnes physiques. Le nouveau CPP instaure également un système de mesures graduelles afin d'encourager les auteurs d'infractions à se dénoncer, en leur donnant la possibilité de se voir infliger des sanctions plus légères à différents stades de la procédure pénale. Un expert juridique qui a rencontré l'équipe d'examen lors de la mission sur place estime que ces dispositions pourraient être de puissants outils de détection de la corruption transnationale.
- Le nouveau CPP introduit des innovations procédurales et de nouveaux outils pour améliorer entre autres l'efficacité de la procédure préalable à l'enquête, en facilitant la collecte de données au stade le plus précoce, ainsi que l'utilisation de ces données au stade de l'enquête. Une nouvelle procédure dénommée « procédure préliminaire » (articles 339 à 347 du CPP) peut être utilisée pour établir un soupçon de commission d'infraction et ouvrir une enquête pénale. Par exemple, un article de presse pourrait déclencher l'ouverture d'une procédure préliminaire. Les autorités d'enquête disposent de neuf mois au plus pour collecter des données, y compris en recourant à des moyens d'investigation secrète, afin d'établir une la validité du soupçon. Les procureurs sont chargés de superviser la procédure préliminaire. L'intervention des procureurs à un stade précoce devrait faciliter la recevabilité des preuves collectées pendant la Phase préalable à l'enquête. La coopération entre les autorités d'enquête et les procureurs au stade préalable à l'enquête devrait également augmenter les chances de succès des investigations. En outre, le nouveau CPP fournit des outils supplémentaires d'enquête, y compris en matière de surveillance des transactions financières.
- Le nouveau CPP (Sixième Section) introduit les nouveaux outils d'enquête secrets suivants : i) surveillance secrète par une personne coopérant secrètement (article 215(5) et (6)) ; ii) désinformation (article 215(7)) ; iii) surveillance des transactions financières (articles 216 à 218)²¹; iv) « achats secrets » par une personne coopérant secrètement ou un fonctionnaire de l'autorité enquêtrice opérant secrètement (article 226) ; et v)

²¹ La surveillance des transactions financières permet à la police de surveiller secrètement des comptes bancaires et de bloquer ces comptes avec l'autorisation d'un procureur. Cet outil est utilisé parallèlement aux pouvoirs de la CRF.

perquisitions et interception des communications d'une résidence, d'un véhicule ou d'un objet pendant l'enquête (article 232(2)).

26. Toutefois, les représentants du ministère public présents lors de la mission sur place ont évoqué le manque général de ressources et d'expertise du Bureau central d'enquête du ministère public (BCEMP) pour l'utilisation de ces nouveaux outils²². Actuellement, le BCEMP doit externaliser l'application de ces nouveaux outils auprès de la police et de la section d'enquête de l'administration nationale des impôts et des douanes. Les procureurs se félicitent des pouvoirs accrus qui leur sont conférés au stade préalable à l'enquête en vertu du nouveau CPP, mais considèrent qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires afin de les utiliser en pratique. Le BCEMP n'a pas la capacité de surveiller des sources publiques, comme les médias étrangers, ou de s'associer activement avec des parties prenantes publiques et privées susceptibles de détecter des actes de corruption transnationale, telles que les organismes de crédit à l'exportation et d'aide au développement. En ce qui concerne les ressources, les autorités ont indiqué que l'effectif de personnel du BCEMP a été augmenté de 10 % et que les procureurs disposeront de capacités accrues en ce qui concerne les techniques de renseignement en libre accès, de police scientifique et de méthodes secrètes. Les autorités hongroises ont également indiqué que des formations d'une semaine à l'utilisation des nouveaux outils d'investigation secrète seront dispensées aux procureurs du BCEMP au printemps et à l'automne 2019.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la Recommandation 3(e) formulée à l'issue de la Phase 3 n'a été que partiellement appliquée. La Hongrie a restructuré ses services de répression afin d'accroître leur rôle de détection et d'enquête, et le nouveau CPP a été adopté afin de développer la capacité de la Hongrie à détecter les infractions et à enquêter sur elles, y compris l'infraction de corruption transnationale, au moyen de nouvelles mesures secrètes et d'un ensemble de mesures favorisant le recours à des accords de résolution hors procès. Toutefois, le BCEMP ne dispose pas des ressources ou des compétences nécessaires pour mettre ces nouvelles mesures en œuvre. Qui plus est, la Hongrie n'a détecté aucune affaire de corruption transnationale depuis la Phase 3. Les examinateurs principaux recommandent donc à la Hongrie de prendre sans tarder des mesures pour :

- a. élaborer et appliquer une stratégie afin de détecter les affaires de corruption transnationale et d'enquêter activement sur elles, y compris au moyen de toutes les sources de détection disponibles à au sein ou en dehors des autorités répressives ;***
- b. accroître significativement le niveau de ressources et de compétences disponibles afin de gérer la charge de travail liée aux affaires de corruption transnationale, actuelles et prévues, et afin d'utiliser des techniques traditionnelles de détection et d'enquête, y compris la perquisition et la saisie de documents bancaires et l'interrogatoire de témoins, sans oublier les nouveaux outils d'enquête secrète ; et***
- c. assigner les responsabilités en matière de répression de la corruption transnationale, notamment à l'encontre de filiales étrangères, et enquêter de manière diligente en cas de soupçons d'actes de corruption transnationale perpétrés par des filiales étrangères, en particulier en raison de la présence significative de ces filiales en Hongrie afin de mener des activités dans des pays voisins, notamment dans des secteurs à haut risque.***

²² En Hongrie, le BCEMP a compétence exclusive pour diligenter des enquêtes et des poursuites sur des affaires de corruption transnationale. La Section B.3.2 donne des informations supplémentaires sur la structure et les pouvoirs du BCEMP.

1.2.2. Détection au moyen des demandes d'entraide judiciaire²³

27. Dans les réponses au questionnaire de Phase 4, les autorités hongroises indiquent que les informations provenant d'autorités étrangères (dans le cadre d'un échange spontané d'informations ou d'une demande d'entraide judiciaire liée à leurs enquêtes) peuvent être une source majeure d'informations leur permettant de détecter des affaires de corruption transnationale et d'enquêter sur elles. Toutefois, à l'exception de l'affaire évoquée au cours de la Phase 3, pour laquelle une enquête a été ouverte à la suite d'une demande d'entraide judiciaire reçue par la Hongrie²⁴, la Hongrie ne fait état d'aucune autre affaire de corruption transnationale qui ait été détectée de cette manière. La Hongrie a exécuté sept demandes émanant de Parties à la Convention pendant la période suivant la Phase 3, concernant la corruption d'agents publics de ces Parties par des entreprises ou personnes physiques étrangères ; toutefois, il n'existe aucune information permettant de savoir si ces affaires impliquaient des entreprises ou des personnes physiques hongroises²⁵. En outre, la Hongrie ne pourrait pas confirmer si ces demandes concernaient des entreprises hongroises, y compris des filiales étrangères, sans disposer d'informations supplémentaires sur ces demandes, notamment à propos des Parties ayant émis ces demandes, des dates, des numéros de dossier, etc. On ignore donc si ces affaires auraient pu fournir des informations aux autorités hongroises afin de détecter des infractions de corruption transnationale.

Commentaire

En l'absence d'informations sur la nationalité des corrupteurs présumés dans les demandes d'entraide judiciaire que la Hongrie a reçues depuis la Phase 3, il n'est pas possible d'évaluer si elle a utilisé s'est servie de ces demandes d'entraide judiciaire pour détecter la corruption d'agents publics étrangers par des entreprises et des personnes physiques hongroises. Les examinateurs principaux recommandent donc de procéder à un suivi afin de vérifier si la Hongrie utilise en pratique les demandes d'entraide judiciaire afin de détecter des affaires de corruption transnationale.

1.2.3. Détection par des agents publics

Initiatives de sensibilisation supplémentaires à l'attention de l'administration publique²⁶

28. Pendant la Phase 3, le Groupe de travail a noté que le gouvernement hongrois devait intensifier les activités de sensibilisation à la corruption transnationale dans le secteur public. À titre d'exemple, le ministère des Affaires étrangères et du commerce (y compris le personnel travaillant à l'étranger) et l'administration fiscale n'avaient reçu aucune formation aux risques de corruption transnationale ou aux méthodes de prévention, de détection et de signalement des soupçons. Le Groupe de travail a donc recommandé à la Hongrie de renforcer ses initiatives de sensibilisation à l'attention du secteur public, en veillant à ce que les organismes publics qui travaillent avec des sociétés hongroises exerçant des activités

²³ Dans la Section B.3.3, on trouvera une description de la manière dont la Hongrie traite les demandes d'entraide judiciaire qu'elle reçoit.

²⁴ Bien que la demande d'entraide judiciaire ait déclenché l'ouverture d'une enquête par les autorités hongroises, comme on l'a vu dans l'Introduction, cette enquête n'a pas conduit à des poursuites.

²⁵ Conformément aux procédures de la Phase 4, les pays membres du Groupe de travail ont été invités à partager leurs expériences de la coopération internationale avec les autorités hongroises. Dans les informations fournies par les Parties à propos des demandes d'entraide judiciaire envoyées à la Hongrie à propos de la corruption de leurs agents publics par des entreprises ou des personnes physiques étrangères, la nationalité de ces entreprises ou de ces personnes n'a pas été identifiée.

²⁶ La Section C.3 du présent rapport analyse les efforts de sensibilisation supplémentaire à l'intention du secteur privé.

à l'étranger élaborent des programmes de formation pour leur propre personnel, axés spécifiquement sur la corruption transnationale [Recommandation 7(b)(i) et (ii)]. À l'issue de l'examen de Phase 3 de la Hongrie, le Groupe de travail a de nouveau déploré le faible niveau des efforts de sensibilisation déployés par la Hongrie à l'intention du secteur public, et estimé que cette recommandation n'était que partiellement appliquée.

29. Depuis la Phase 3, le Service spécial de la sécurité nationale, service indépendant de la Police chargé de détecter et de prévenir des infractions commises par des agents des autorités répressives, y compris l'infraction de corruption, a pris plusieurs initiatives de sensibilisation supplémentaire en matière de lutte contre la corruption, de déontologie et d'intégrité, destinées à des agents publics et des entreprises privées. Il a adressé une lettre d'information électronique sur la déontologie et l'intégrité à des entreprises et des agents publics. Le Service spécial de la sécurité nationale a également dispensé, en ligne et en personne, des formations sur la prévention de la corruption, l'intégrité et la déontologie à 10 000 agents publics et à 50 000 fonctionnaires des autorités répressives ; ainsi que des cours de formation à la détection de la corruption et à l'enquête sur des affaires de corruption à 650 membres du personnel des autorités policières et répressives. Toutefois, aucune de ces initiatives n'a concerné spécifiquement la corruption transnationale.

30. Depuis la Phase 3, l'Agence hongroise du commerce (MNKH), qui a été intégrée dans l'Agence hongroise pour la promotion des exportations (HEPA)²⁷ a pris différentes mesures pour sensibiliser davantage son personnel et les PME aux risques de corruption transnationale. À titre d'exemple, le personnel de la MNKH a assisté à trois sessions de formation obligatoires (2015, 2016, 2017) organisées par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce, axées sur le thème « Sécurité informatique et utilisation pratique des technologies de la communication en pratique dans une optique internationale », qui ont permis de dispenser aux participants des informations détaillées sur les moyens de détecter et de réduire la corruption transnationale. En général, le ministère des Affaires étrangères et du commerce a également organisé des sessions spéciales de formation à la gestion de l'intégrité, couvrant la prévention de la corruption, pour préparer son personnel à des détachements de longue durée à l'étranger. Cette « Table ronde régionale sur la gestion de l'intégrité », qui a eu lieu à deux reprises en 2018 et devrait devenir un événement annuel, a également réuni des membres du personnel de l'Office de protection de la Constitution, de l'Office de l'information, du Service spécial de la sécurité nationale, de l'Université nationale du service public et de la Cour des comptes. La formation dispensée aux attachés commerciaux leur apprend comment communiquer avec des sociétés hongroises actives à l'étranger à propos du risque de corruption transnationale.

31. Les autorités hongroises expliquent que les organismes officiels de crédit à l'exportation, (la Banque hongroise d'import-export (Eximbank) et l'Agence hongroise de crédit à l'exportation (MEHIB)) ont correctement intégré dans leurs règlements intérieurs et leurs documents juridiques les exigences de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur la corruption et les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public²⁸. Toutefois, ces agences n'ont pas organisé des sessions de formation ou de sensibilisation de leur personnel aux risques et à la prévention de la corruption transnationale. Les examinateurs principaux estiment que ce manque d'initiative pourrait se traduire par un risque accru de commission

²⁷ En 2014, la HITA (Agence hongroise du commerce et de l'investissement) a été scindée en deux agences : la HIPA (Agence hongroise pour la promotion des investissements), qui encourage et soutient les investissements directs étrangers en Hongrie, et l'Agence hongroise du commerce (MNKH), qui est chargée des activités de promotion des exportations et de la représentation des intérêts commerciaux hongrois à l'étranger. L'Agence hongroise du commerce a ensuite été restructurée et est devenue un organisme public sous le nom de HEPA (l'Agence hongroise pour la promotion des exportations) ayant pour mission de développer les exportations des PME hongroises.

²⁸ "Pour plus d'informations, voir les réponses de la Hongrie dans le document [2017 Review of the Responses to the Survey on Measures to Combat Bribery in Officially Supported Export Credit](#) (Groupe de travail de l'OCDE sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation).

d'actes de corruption transnationale par les sociétés hongroises. Le représentant d'Eximbank et de MEHIB qui a participé à la mission sur place a expliqué que la Recommandation de 2006 était toujours en vigueur en Hongrie à cette époque, et qu'à la différence de la Recommandation de 2019, elle ne recommande pas de dispenser une formation au personnel. Ce représentant a en outre expliqué qu'en général, les clients d'Eximbank et de MEHIB viennent du secteur de la santé, des industries manufacturières et de l'agriculture, et qu'ils comprennent à la fois des PME et quelques grandes entreprises. Eximbank et MEHIB se concentrent sur le financement et l'assurance des transactions conclues avec des pays et régions où le risque de corruption peut être considéré comme relativement élevé, y compris les pays de l'ancien bloc soviétique, l'Asie du sud-est, l'Asie centrale et l'Afrique subsaharienne.

Commentaire

Globalement, depuis la Phase 3, et à l'exception de l'Agence hongroise pour la promotion des exportations, les examinateurs principaux notent que les autorités hongroises ont fait des efforts très limités pour sensibiliser davantage le secteur public aux risques de corruption transnationale. Ils estiment donc que la Recommandation 7(b) de la Phase 3 n'a été que partiellement mise en œuvre. Les examinateurs principaux réitèrent la Recommandation formulée à l'issue de la Phase 3 et appellent donc la Hongrie à renforcer les mesures de sensibilisation du secteur public, en veillant à ce que les agences publiques travaillant avec des sociétés hongroises opérant à l'étranger élaborent des programmes de formation à l'intention de leur personnel, axées sur la corruption transnationale. En outre, étant donné que les organismes officiels de crédit à l'exportation hongroises financent des transactions dans des secteurs et des pays à haut risque, les examinateurs principaux recommandent que ces agences se concentrent en priorité sur les activités de formation et de sensibilisation de leur personnel, afin de l'aider à identifier et traiter les actes de corruption potentielle d'agents publics étrangers commis par des demandeurs de crédits et des clients.

Obligation de signaler des faits de corruption transnationale

32. En 2011, la Hongrie a introduit dans le Code pénal (CP) l'obligation pour les agents publics de signaler des soupçons de corruption transnationale, conformément à une recommandation formulée par le Groupe de travail au cours de la Phase 2. Toutefois, le Groupe de travail a considéré au cours de la Phase 3 que la Hongrie devait prendre des initiatives de sensibilisation à cette nouvelle obligation incombant aux agents publics et élaborer les politiques et procédures à suivre pour effectuer des signalements auprès des autorités répressives [Recommandation 8(a)]. À la fin de la période d'évaluation de la Phase 3, le Groupe de travail a considéré que cette recommandation n'avait été que partiellement appliquée et qu'il fallait intensifier encore les efforts de sensibilisation à l'obligation de signalement. Les mesures qui avaient été prises à cette date incluaient l'organisation par le ministère de la Justice d'une formation à la corruption transnationale – y compris l'obligation de signalement – à l'intention des employés de l'Agence hongroise du commerce et de l'investissement (HITA), et l'adoption d'un Code de conduite des fonctionnaires en juin 2013, qui inclut l'obligation de signalement de toute conduite fautive.

33. En 2015, les infractions de corruption d'agents publics nationaux et étrangers ont été réunies dans un seul article du CP sur la « Corruption active d'agents publics » (article 293 CP)²⁹. En parallèle, le délit

²⁹ L'article 293 du CP dispose que : « (1) Toute personne qui a l'intention d'influencer un agent public en donnant ou promettant un avantage indu à un agent public ou à toute autre personne pour le compte de cet agent public, en relation avec les devoirs de l'agent public, se rend coupable d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au maximum.

(2) La personne commettant l'acte de corruption est passible d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq ans, si elle donne ou promet un avantage indu afin d'induire l'agent public à violer les devoirs de sa fonction, à outrepasser ses pouvoirs ou autrement à détourner ses fonctions officielles.

de défaut de signalement par un agent public d'un acte de corruption commis dans les relations internationales, antérieurement couvert par l'article 258/F du CP³⁰, a été intégré dans l'article 300 du CP, intitulé « Défaut de signalement de délits », qui vise un large éventail d'infractions de corruption.

34. L'article 300 du CP pose plusieurs problèmes. En fusionnant le défaut de signalement d'un acte de corruption transnationale avec le délit de défaut de signalement de toutes les infractions de corruption, l'obligation de signalement de la corruption transnationale risque désormais d'être moins claire. Même si les agents publics qui ont participé à la mission sur place connaissaient l'obligation de signaler un acte de corruption nationale qui leur incombe en vertu du CP, on peut se demander s'ils savaient également que cette obligation s'étend à la corruption transnationale. Les autorités hongroises ne pensent pas que ce manque de sensibilisation découle de l'absence de précision de l'article 300 du CP à propos de cette obligation de signalement d'actes de corruption transnationale, étant donné qu'il fait explicitement référence à l'obligation de signaler la corruption active d'un agent public. Néanmoins, bien qu'une formation obligatoire sur l'obligation de signalement soit dispensée aux agents publics par l'Université nationale du service public, cette formation ne traite pas spécifiquement de la corruption transnationale. La Hongrie n'a fait état d'aucune autre formation ou initiative de sensibilisation à ce sujet.

35. En réalité, aucune affaire de corruption, y compris de corruption transnationale, n'a été signalée par un agent public et aucune procédure n'a été engagée en relation avec des manquements éventuels à l'obligation de signalement. Il est impossible de savoir clairement si l'absence de signalements est liée à la confusion à propos du critère de signalement en vertu de l'article 300, – à savoir la « connaissance positive d'un acte de corruption active ou passive qui n'a pas encore été détecté » – ou à d'autres facteurs, y compris des lacunes du cadre hongrois de protection des lanceurs d'alerte (Voir les développements de la Section A.2.8 de ce rapport). En outre, les salariés des entreprises publiques ne sont pas soumis à l'obligation de signalement ; or, comme on va vu dans l'Introduction, le secteur des entreprises publiques hongroises est relativement important.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la Recommandation 8(a) formulée à l'issue de la Phase 3 demeure partiellement inappliquée, étant donné qu'aucune initiative supplémentaire n'a été prise depuis la Phase 3 pour sensibiliser davantage les agents publics à leur obligation légale de signaler des actes de corruption transnationale. En outre, depuis la Phase 3, la fusion de l'obligation de signaler des actes de corruption transnationale dans une obligation générale de signalement des délits de corruption peut rendre l'obligation de signaler spécifiquement des actes de corruption transnationale moins claire. Les examinateurs principaux réitèrent donc la Recommandation 8(a) formulée à l'issue de la Phase 3 et appellent la Hongrie à prendre des initiatives de sensibilisation supplémentaires et à élaborer les politiques et procédures à suivre pour que les agents publics respectent leur obligation légale d'effectuer des signalements d'actes de corruption transnationale auprès des autorités répressives.

1.2.4. Détection par le système LAB/CFT

36. Au cours de la Phase 3, tout en saluant les améliorations apportées par la Hongrie à son régime de lutte anti-blanchiment et contre le financement du terrorisme (LAB/CFT), le Groupe de travail n'a pas pu évaluer s'il a effectivement permis de détecter les produits de la corruption d'agents publics étrangers, en

(3) Toute personne qui commet l'infraction pénale définie aux paragraphes (1) et (2) en relation avec un agent public étranger est passible des peines indiquées à ces paragraphes. »

³⁰ L'article 258/F de l'ancien CP disposait que : « Tout agent public ayant été informé par des sources crédibles qu'un acte de corruption a été commis dans des relations internationales (articles 258/B-258/D du Code pénal) et qui n'a pas encore été détecté, se rend coupable d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement maximale de trois ans s'il ne signale pas au plus tôt l'acte en question aux autorités. »

raison de l'absence de tout cas de répression d'actes de corruption transnationale. Le Groupe de travail a donc décidé de procéder à un suivi des mesures qui seront prises par l'Autorité de surveillance financière hongroise afin de surveiller les déclarations d'opérations suspectes (DOS), d'améliorer la qualité de ces déclarations et de fournir des informations pertinentes sur les DOS qui seront diffusées auprès des autorités répressives.

37. En 2016, le Comité MONEYVAL a adopté un rapport d'évaluation sur le système LAB/CFT de la Hongrie³¹. Le système LAB/CFT de la Hongrie a été évalué positivement en ce qui concerne la coopération internationale et l'intelligence financière, mais des lacunes ont été identifiées dans plusieurs domaines importants. Le système a été jugé incomplet en ce qui concerne le délit de blanchiment de capitaux et les obligations de vérification des informations sur les clients des professionnels concernés. Les enquêtes et poursuites pour blanchiment de capitaux ont été jugées inefficaces et les sanctions insuffisantes. Bien que le cadre légal et institutionnel en matière de confiscation et de saisies ait été jugé adéquat, il est apparu que le nombre de ces mesures appliquées en pratique était faible. Au vu des conclusions du rapport MONEYVAL, l'équipe d'examen s'est employée à évaluer toutes les améliorations qui auraient un impact sur la détection des affaires de corruption transnationale et l'enquête portant sur celles-ci.

Qualité des DOS

38. Depuis la Phase 3, et le rapport de MONEYVAL de 2016, la Hongrie a pris plusieurs mesures clés pour améliorer son régime LAB/CFT, comme en attestent les rapports de suivi de MONEYVAL³². En 2017, la Hongrie a adopté la Loi LIII sur la prévention et la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, afin de transposer la Quatrième Directive LAB/CFT de l'UE, ainsi qu'une nouvelle Évaluation du risque national de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme. La Loi LIII comble des lacunes importantes en matière d'obligations de vérification des informations sur les clients (bien qu'il demeure encore quelques lacunes, y compris en ce qui concerne les clients qui sont des personnes politiquement exposées). Dorénavant, la législation insiste davantage sur une approche fondée sur le risque, et impose aux entités tenues d'une obligation de signalement de procéder à leur propre évaluation du risque, ce qui, de l'avis de l'Autorité de surveillance financière hongroise, les place dans une meilleure position pour détecter et prouver des transactions suspectes. La Loi LIII clarifie également le fait que l'obligation de signalement porte également sur les produits des infractions principales concernées. En outre, depuis la Phase 3, l'Autorité de surveillance financière hongroise a continué de s'engager aux côtés du secteur privé de différentes manières ; y compris en fournissant des typologies des pratiques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et des indicateurs afin de soutenir les efforts de détection.

Utilisation du système LAB/CFT pour détecter des faits de corruption transnationale

39. L'Autorité de surveillance financière hongroise n'a pas produit de typologies ni mené des actions de formation ou de sensibilisation à l'intention des établissements financiers et des professions et activités non financières désignées, qui visent le blanchiment des produits de la corruption transnationale. Pendant la mission sur place, le directeur de l'Autorité de surveillance financière hongroise a fait observer que la nouvelle Évaluation du risque national n'inclut pas la corruption transnationale. Les examinateurs

³¹ <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MER-Hungary-2016.pdf>

³² Premier rapport de suivi, décembre 2017, <https://rm.coe.int/moneyval-2017-21-hungary-1st-enhanced-follow-up-report-technical-compl/1680792c61> ;
Second rapport de suivi, décembre 2018, <https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/1680932f59>

principaux notent, rejoignant ainsi l'opinion du bureau du Procureur général selon laquelle il existe un faible risque de corruption transnationale par les sociétés hongroises (voir Section A.2.8 du présent rapport), que la nouvelle Évaluation du risque national ne tient pas compte du rôle important de plateforme que joue la Hongrie -pour des filiales étrangères qui exercent leurs activités dans des pays voisins et des secteurs à haut risque. Après la mission sur place, l'Autorité de surveillance financière hongroise a indiqué que des initiatives de sensibilisation, de formation et de définition de typologies seraient prises en ce qui concerne le blanchiment des produits de la corruption transnationale, afin d'améliorer, plus précisément, le fonctionnement du système de détection qu'offre le système LAB/CFT à ce sujet.

40. Il n'est donc guère surprenant qu'en dépit des améliorations notées par MONEYVAL, aucune affaire de blanchiment n'ait été détectée par le biais du système LAB/CFT lorsque l'infraction principale est la corruption transnationale. En outre, à supposer même que le système LAB/CFT génère des informations sur la corruption d'agents publics étrangers, il n'est pas certain que ces informations aboutiraient réellement à des enquêtes, étant donné que la coopération entre l'Autorité de surveillance financière hongroise et le Bureau central d'enquête du ministère public (BCEMP) semble limitée. Bien que des réunions régulières aient lieu entre cette Autorité, les autorités répressives et les procureurs, les statistiques montrent que l'Autorité de surveillance financière hongroise a signalé un très petit nombre d'affaires au BCEMP depuis 2015 (0 en 2015 ; 3 en 2016 ; 3 en 2017 ; et 2 en 2018). En outre, l'Autorité de surveillance financière hongroise rapporte que le BCEMP lui demande rarement des informations à l'appui de ses enquêtes. Les services du ministère public reconnaissent qu'ils devraient intensifier leurs efforts pour exploiter le potentiel de l'Agence de surveillance financière hongroise afin d'obtenir des informations sur la corruption transnationale, en particulier au moyen d'actions de formation. Comparativement, la coopération avec le Service spécial de la sécurité nationale, qui est chargé du signalement et de la prévention d'autres infractions de corruption, semble robuste (l'Agence de surveillance financière hongroise a ainsi transmis 218 affaires au Service spécial de la sécurité nationale en 2018, lequel a transmis 212 demandes à l'Agence de surveillance financière hongroise).

Commentaire

Les examinateurs principaux notent que la Hongrie a poursuivi ses efforts pour améliorer son système LAB/CFT. Toutefois, à ce jour, aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par ce moyen, ce qui peut être lié à une méconnaissance du risque de corruption transnationale, y compris par des filiales étrangères qui utilisent la Hongrie comme une plate-forme afin d'exercer des activités dans des pays voisins, et en raison de la présence croissante de sociétés hongroises à l'international. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence, à titre de priorité, que la Hongrie évalue les risques de blanchiment de capitaux liés à la corruption transnationale en relation avec des sociétés hongroises, y compris des filiales étrangères, sensibilise davantage à ces risques par le biais du système LAB/CFT et envisage d'utiliser de typologies à cet effet.

1.2.5. Détection par les autorités fiscales

41. À la fin de la Phase 3, la Hongrie n'avait que partiellement appliqué la recommandation du Groupe de travail l'appelant à fournir une formation régulière aux agents du fisc sur les commissions occultes et les techniques de détection pouvant aider, dans la pratique, à déceler les faits de corruption d'agents publics étrangers dissimulés, prenant la forme de pots-de-vin présentés comme des charges fiscalement déductibles. Même si les agents du fisc ont reçu une certaine formation pour repérer les commissions occultes, une formation plus ciblée a été jugée nécessaire pour la détection des pots-de-vin octroyés à des agents publics étrangers, déguisés en charges déductibles.

42. Lors de la mission sur place, l'Administration nationale des impôts et des douanes a reconnu qu'elle n'avait pas l'expérience de la détection de pots-de-vin versés à des agents publics étrangers au cours de contrôles fiscaux. Après la mission sur place, cette administration a fourni des informations

supplémentaires sur le rôle qu'elle a joué jusqu'à présent dans la détection de la corruption transnationale. L'Institut pour la formation, la santé et la culture de l'Administration nationale des impôts et des douanes, qui est responsable des programmes de formation, ne semble pas avoir utilisé le manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention des vérificateurs fiscaux de l'OCDE³³ pour dispenser une formation aux autorités fiscales sur la détection des paiements de pots-de-vin. L'Administration nationale des impôts et des douanes décrit une formation de cinq jours sur la détection d'activités criminelles pendant les contrôles fiscaux et douaniers, et projette d'organiser, en 2019, une formation sur la corruption des agents publics à l'intention des administrateurs et managers, mais il semble que ni l'une ni l'autre de ces initiatives n'incluent des activités visant spécifiquement à la détection de la corruption transnationale. En outre, l'Administration nationale des impôts et des douanes indique qu'elle n'a identifié aucun signal d'alerte ayant déclenché des soupçons de la part des vérificateurs fiscaux leur faisant suspecter que certains types de déductions puissent représenter des pots-de-vin, étant donné qu'elle se concentre sur la supervision des déclarations fiscales afin de déterminer si les contribuables se sont acquittés de leurs obligations fiscales. Cette même Administration ajoute qu'en vertu de la Loi CXXII de 2010 sur l'Administration nationale des impôts et des douanes, elle a pour mission essentielle de veiller à ce que les recettes publiques soient suffisantes pour alimenter le budget central ; en outre, un contrôle fiscal est de nature administrative et non pénale.

43. Depuis la Phase 3, des représentants de l'Administration nationale des impôts et des douanes ont indiqué qu'ils n'avaient connaissance d'aucun signalement de soupçons d'actes de corruption transnationale commis par des contribuables qui ait été transmis au BCEMP ou à toute autre autorité répressive hongroise. En vertu de la Loi CL de 2017, la branche « administration fiscale » de l'Administration nationale des impôts et des douanes devrait envoyer des informations sur tout cas de fraude budgétaire suspectée à la branche « enquêtes » de cette Administration, qui a seule compétence pour diligenter une enquête à ce propos. L'Administration nationale des impôts et des douanes indique que dans le cas où un paiement de pot-de-vin serait détecté, il devrait être signalé à la police ou au ministère public. Elle ajoute cependant que cela n'arriverait pas très fréquemment, étant donné que sa responsabilité principale est d'identifier la fraude budgétaire. Toutefois, l'administration fiscale est tenue de signaler les soupçons de corruption transnationale qu'elle détecte dans le cadre de ses contrôles fiscaux aux autorités répressives, en vertu de l'obligation générale incombant aux agents publics de dénoncer des infractions pénales en vertu de l'article 300 du CP (Voir également, sur les obligations générales de signalement des agents publics, les paragraphes 32 à 35 du présent rapport.).

44. En outre, l'Administration nationale des impôts et des douanes n'a pas connaissance d'avoir reçu une demande d'informations fiscales du BCEMP ou de toute autre autorité répressive hongroise, qui puisse fournir la preuve d'une corruption d'agents publics étrangers. Les autorités hongroises expliquent que l'Administration nationale des impôts et des douanes n'a pas l'autorisation d'enquêter sur des affaires de corruption ou de les traiter d'une manière quelconque ; elle ne peut que transmettre ces affaires aux autorités compétentes. Les informations soumises à la branche « enquêtes » de l'Administration nationale des impôts et des douanes ne donnent lieu à un examen supplémentaire qu'en présence d'un soupçon de fraude budgétaire.

45. L'Administration nationale des impôts et des douanes explique qu'elle publie des brochures d'information sur son site web officiel, qui traitent d'un large éventail de questions fiscales, y compris des règles de base sur l'impôt sur les sociétés, et informent les contribuables sur les charges déductibles. Toutefois, cette administration ne semble pas avoir sensibilisé précisément les contribuables à la non-déductibilité des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers ; elle indique que les contribuables sont largement informés du fait que la corruption est illégale et ajoute que les entités contribuables qui

³³ Le Manuel de sensibilisation à la corruption à l'intention des vérificateurs fiscaux de l'OCDE peut être consulté à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/tax/crime/37131825.pdf>

voudraient enfreindre la loi feraient donc tout ce qu'elles peuvent pour dissimuler des transactions constituant des actes de corruption. Les examinateurs principaux considèrent que l'Administration nationale des impôts et des douanes manque une occasion importante de mieux faire savoir que la corruption transnationale est une infraction en Hongrie, et qu'elle ne peut ignorer que les contribuables peuvent dissimuler des paiements de pots-de-vin en les faisant passer pour des charges déductibles. En effet, à supposer même qu'un contribuable soit condamné pour corruption transnationale, il semble improbable que l'Administration nationale des impôts et des douanes en soit informée et qu'elle puisse ainsi repérer rétroactivement des paiements de pots-de-vin, étant donné qu'il n'existe aucun canal permettant de lui faire savoir que des condamnations ont été prononcées pour corruption transnationale. En outre, les autorités hongroises expliquent que l'Administration nationale des impôts et des douanes ne peut pas s'acquitter de la charge légale de la preuve, dans le cadre d'un contrôle fiscal, en se servant des éléments recueillis dans le cadre de la seule procédure pénale. Ainsi, même une condamnation définitive prononcée par un tribunal ne lui permettrait de refuser la déductibilité d'un pot-de-vin.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la Recommandation 6(a) formulée à l'issue de la Phase 3 n'a été que partiellement appliquée, et réitèrent donc la recommandation appelant la Hongrie à fournir une formation régulière aux agents du fisc sur les commissions occultes et les techniques de détection pouvant aider, dans la pratique, à déceler les faits de corruption d'agents publics étrangers dissimulés, prenant la forme de pots-de-vin présentés comme des charges fiscalement déductibles. Les examinateurs principaux recommandent en outre à la Hongrie d'utiliser le Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention des vérificateurs fiscaux de l'OCDE afin de dispenser cette formation. Par ailleurs, ils lui recommandent: i) de mettre en place un cadre légal et administratif efficace afin de faciliter le signalement par les autorités fiscales des soupçons de corruption transnationale qui naîtraient dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions au BCEMP ; ii) de dispenser des conseils pour faciliter ce signalement ; et iii) de faire en sorte que l'Administration nationale des impôts et des douanes soit informée immédiatement de toutes les condamnations pour corruption transnationale, afin qu'elle puisse déterminer s'il y a lieu de refuser rétroactivement la déductibilité fiscale de charges qui représentent en réalité des paiements de pots-de-vin. Ils lui recommandent en outre de sensibiliser davantage le secteur privé au fait que des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers ne sont pas fiscalement déductibles.

1.2.6. Détection par les systèmes d'attribution de marchés financés par l'aide publique au développement (APD)

46. Désormais, les Parties à la Convention doivent se conformer à la Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption de 2016 et cette conformité fait l'objet d'une évaluation. La Section D.1 de ce rapport traite des questions relatives au respect de cette nouvelle recommandation, y compris en ce qui concerne la détection et le signalement de faits de corruption transnationale.

1.2.7. Détection par des représentations étrangères

47. Aucune affaire de corruption transnationale n'a été détectée par des représentations à l'étranger, y compris par des attachés commerciaux et le personnel des ambassades de Hongrie. Les autorités hongroises n'ont pas assigné ce rôle aux fonctionnaires hongrois en poste à l'étranger, y compris dans des pays où des sociétés hongroises exercent des activités économiques importantes. Les autorités hongroises considèrent que les représentations à l'étranger ne peuvent pas obtenir les informations pertinentes nécessaires à la détection de faits de corruption transnationale. Dès lors, aucune formation spécifique n'a été organisée et aucune initiative de sensibilisation supplémentaire n'a été prise pour promouvoir ce rôle, y compris en

procédant à une veille permanente des médias locaux qui rendraient compte d'allégations se rapportant à des affaires de corruption impliquant des personnes physiques et morales hongroises.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent à la Hongrie de prendre les mesures qui s'imposent, dans les pays où des entreprises hongroises exercent des activités économiques importantes, afin de sensibiliser ses représentations à l'étranger au risque d'actes de corruption transnationale qui pourraient être commis par lesdites entreprises, y compris en procédant à une veille permanente des médias locaux qui rendraient compte d'allégations se rapportant à de tels actes, et afin de les informer de leur obligation de transmettre ces informations aux autorités compétentes en Hongrie.

1.2.8. Protection des lanceurs d'alerte

48. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a noté avec satisfaction l'adoption d'une nouvelle loi en Hongrie protégeant les lanceurs d'alerte qui dénoncent des atteintes à « l'intérêt public », tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Le Groupe de travail a recommandé à la Hongrie d'établir clairement que la protection des lanceurs d'alerte qui signalent des faits de corruption transnationale est prévue par cette loi et de faire en sorte que la responsabilité de son application soit clairement attribuée. Le Groupe de travail a observé par ailleurs que l'application de la nouvelle loi dans la pratique nécessitera une évolution importante des mentalités. Il a donc recommandé à la Hongrie de prendre des mesures afin de sensibiliser et de former le secteur public et le secteur privé sur les nouvelles mesures de protection. Le Groupe de travail a recommandé d'effectuer un suivi de l'application de la nouvelle loi. [Recommandation 8(b)] À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, la Hongrie avait adopté une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte, qui protège expressément les personnes qui signalent des faits de corruption transnationale. Toutefois, le Groupe de travail a considéré que la Hongrie devait encore intensifier ses initiatives de sensibilisation aux nouvelles protections auprès du secteur privé et du secteur public, et a considéré que la Recommandation 8(b) avait été partiellement mise en œuvre.

49. Depuis la Phase 3, aucune affaire de corruption transnationale n'a été détecté à la suite d'un signalement effectué par un lanceur d'alerte en Hongrie. Le cadre législatif, qui repose essentiellement sur la Loi CLXV de 2013 sur les plaintes et divulgations d'intérêt public, ne confère pas de protections claires et efficaces aux lanceurs d'alerte. Les examinateurs principaux estiment que l'application d'une réforme efficace dans ce domaine se heurte à une difficulté majeure, qui tient largement au très mauvais souvenir de la pratique de l'« information » qui est resté gravé dans la mémoire collective. La sensibilisation à la manière dont les canaux de signalement et les protections accordées aux lanceurs d'alerte contribuent à une plus grande intégrité dans le service public et le secteur privé pourrait aider à vaincre cette méfiance, et dissiper l'impression que les informations communiquées par des lanceurs d'alerte ne sont pas utiles³⁴.

Cadre réglementaire

50. Comme le note le rapport écrit de suivi rédigé dans les deux ans suivant la Phase 3, une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte (Loi CLXV de 2013 sur les plaintes et divulgations d'intérêt public) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, qui prévoit les canaux de signalement suivants :

³⁴ Dans ses réponses au questionnaire de la Phase 4, la Hongrie a indiqué que les « informations [fournies par les lanceurs d'alerte] sont extrêmement douteuses et, dans la plupart des cas, ne sont pas étayées par des preuves ».

- Ombudsman : des « divulgations d'intérêt public » peuvent (mais ne doivent pas obligatoirement) être faites par « toute personne » au moyen d'un système électronique opéré par l'Ombudsman.
- Employeur : les employeurs peuvent créer un canal interne de signalement à l'intention de leurs employés – c'est-à-dire des « personnes ayant un lien contractuel » avec l'employeur et des « personnes ayant un intérêt légitime à effectuer un signalement ou à remédier à la conduite concernée ». Bien que les employeurs ne soient pas obligés de mettre ces mécanismes de signalement en place, si un employeur choisit de ce faire, la loi impose à l'employeur d'enquêter sur tous les signalements effectués par des lanceurs d'alerte et d'informer ceux-ci des conclusions de cette enquête. Les institutions publiques ne sont pas considérées comme des « employeurs » aux fins de la Loi CLXV et sont soumises à un ensemble de règles séparées (voir paragraphe suivant).

51. En outre, en vertu du Décret gouvernemental 370/2011 sur le système de contrôles internes et l'audit interne des institutions budgétaires centrales, toute « autorité budgétaire », y compris les entreprises publiques, a l'obligation de mettre en place un système de signalement, dont les autorités hongroises indiquent qu'il peut recevoir des signalements de soupçons de faits de corruption transnationale. La Hongrie indique en outre que la loi impose de faire connaître l'existence de ces systèmes de communication des signalements. Plusieurs initiatives ont été prises en ce sens, notamment l'envoi de lettres d'information électroniques aux agents publics à propos du « traitement anonyme des divulgations dans l'intérêt public ». Toutefois, la Hongrie n'a pas fourni d'informations sur le fonctionnement de ce système de signalement et les protections accordées à ceux qui l'utilisent.

52. Par ailleurs, la question de savoir quelles protections sont octroyées aux lanceurs d'alerte qui utilisent le canal de l'Ombudsman et de l'employeur n'est pas claire. En vertu de la Loi CVLXV et des amendements apportés à la Loi CXI de 2011 sur le Commissaire aux droits fondamentaux, l'Ombudsman assume plusieurs responsabilités en matière de divulgations d'intérêt public. Bien que les services de l'Ombudsman n'aient pas le pouvoir d'enquêter sur les signalements faits par les lanceurs d'alerte, ils opèrent un système électronique de signalement et transmettent ces signalements à l'autorité compétente. L'Ombudsman surveille également la manière dont les divulgations sont gérées par diverses autorités et vérifie, sur demande, si certaines divulgations sont traitées convenablement. En outre, un lanceur d'alerte peut former un recours auprès de l'Ombudsman dans les situations suivantes : 1) l'autorité qui a reçu la divulgation l'a déclarée non fondée ; 2) le lanceur d'alerte est en désaccord avec les conclusions de l'enquête ; ou 3) le lanceur d'alerte considère que l'autorité n'a pas effectué une enquête complète sur la divulgation.

53. Il n'est pas clairement établi que les « divulgations d'intérêt public » en vertu de la Loi CLXV incluent la corruption transnationale, spécialement en raison de l'absence d'expérience pratique dans ce domaine³⁵. En outre, le mécanisme de divulgations d'intérêt public opéré par l'Ombudsman a été décrit comme « semi-autonome » par les autorités lors de la mission sur place, étant donné qu'il n'existe aucune obligation de suivi des divulgations faites de manière anonyme. Par ailleurs, les lanceurs d'alerte doivent indiquer leur nom et leur adresse pour pouvoir utiliser le système électronique, bien qu'ils puissent demander que leurs signalements soient anonymisés avant leur envoi aux autorités compétentes. Au cours de la mission sur place, le représentant de l'Ombudsman a confirmé qu'il n'a jamais fourni des données identifiant un lanceur d'alerte aux autorités en charge des enquêtes, y compris les autorités répressives.

³⁵ Dans l'article 1(3) de la Loi CLXV définit une « divulgation d'intérêt public » comme un signalement qui « attire l'attention sur une circonstance à laquelle il faut remédier ou qu'il faut faire cesser dans l'intérêt de la collectivité ou de la société dans son ensemble ».

54. Le cadre applicable aux systèmes de signalement mis en place par les employeurs pose également plusieurs problèmes. L'article 11 de la Loi n'impose pas aux employeurs d'adopter des mesures pour protéger les lanceurs d'alerte contre des représailles s'ils utilisent le système de signalement interne. Si un employé subit des représailles, il n'existe aucune autorité publique désignée auprès de laquelle une réclamation puisse être faite, ni aucun recours disponible pour réparer ces représailles. En outre, il ne semble pas que des protections aient été mises en place pour les employés du secteur public et du secteur privé qui signalent des actes suspectés de corruption transnationale aux autorités compétentes, de bonne foi et pour des motifs raisonnables. Les organisations non gouvernementales (ONG) présentes au cours de la mission sur place ont mis en lumière le fait que les lanceurs d'alerte doivent saisir les tribunaux d'actions pour licenciement abusif, sur le fondement du droit du travail, afin de solliciter leur réintégration et l'indemnisation de leur préjudice, en se lançant ainsi dans une procédure qui peut être longue et à l'issue incertaine. En outre, la loi n'exempte pas explicitement les lanceurs d'alerte de leur responsabilité civile pour diffamation lorsqu'ils font des signalements qu'ils pensent exacts.

55. En outre, bien qu'un lanceur d'alerte utilisant le canal de signalement de l'employeur ne puisse être identifié que par ceux qui enquêtent sur le signalement, il peut y avoir un risque d'identification du lanceur d'alerte, simplement par le fait de savoir que le signalement a été fait ou par le contenu du signalement, étant donné que la personne visée par le signalement doit être immédiatement informée de ce fait. Il faut donc qu'une clarification soit apportée sur les mesures de sauvegarde à prendre pour protéger l'identité des lanceurs d'alerte, dans le cas où des informations, même anonymisées, permettraient de les identifier. En outre, le critère qui conduit à la décision de ne pas ouvrir une enquête – c'est-à-dire « le préjudice causé à l'intérêt public ou à un intérêt privé primordial n'est pas proportionné à la limitation des droits de la personne concernée » -- peut sembler vague ; néanmoins, les autorités indiquent que cette disposition protège les employeurs contre des procédures inutiles dans le cas de signalements de problèmes ou de violations très mineures, et qu'elle ne s'applique pas lorsque les faits justifient l'ouverture d'une procédure pénale.

56. En outre, la manière dont les deux canaux de signalement – l'Ombudsman et l'employeur – interagissent n'est pas claire ; en particulier, la question de savoir si les lanceurs d'alerte sont censés attendre le résultat de la procédure interne avant de pouvoir recourir au canal de l'Ombudsman n'est pas claire.

Le signalement des infractions et la protection des lanceurs d'alerte en pratique

57. Depuis 2014, l'Ombudsman a reçu quelque 350 signalements par an. En pratique, la grande majorité d'entre eux ne se rapportait pas à des infractions éventuelles, mais à des problèmes tels que des conflits entre locataires et propriétaires de logements. Un à deux pour cent d'entre eux concernaient des allégations de corruption nationale (32 depuis 2014). Des représentants du secteur privé présents lors de la mission sur place ont estimé que le faible nombre de signalements démontre que les employés sont peu informés de l'existence du canal de signalement de l'Ombudsman. Les services de l'Ombudsman l'ont d'ailleurs confirmé, en indiquant qu'ils étaient très peu mobilisés pour informer le secteur privé de l'existence de leur système de signalement.

58. Des représentants du secteur privé présents lors de la mission sur place ont indiqué que des canaux de signalement ont essentiellement été mis en place dans des entreprises multinationales et des sociétés cotées en bourse. Des représentants de filiales d'entreprises multinationales ont indiqué que des systèmes de signalement très perfectionnés ont été mis en place à l'échelle de leur groupe, en application de la législation en vigueur dans le pays où se trouve leur siège. Plutôt que de se servir de canaux de signalement au sein de la filiale hongroise, un lanceur d'alerte doit utiliser les canaux mis en place au siège de l'entreprise. Toutefois, ce système ne protégerait pas nécessairement les lanceurs d'alerte contre des représailles par la filiale située en Hongrie.

59. Des représentants du secteur privé ont également noté que des employés seraient réticents à signaler des actes illicites en raison de la mauvaise image de la dénonciation en Hongrie et de peur de subir des représailles. Ils ont noté que des systèmes de signalement sont encouragés en interne dans les entreprises multinationales et les sociétés cotées en bourse, mais ajouté que le gouvernement devrait également prendre des initiatives de sensibilisation à la question.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la Recommandation 8(b) demeure partiellement appliquée. Ils sont sensibles aux raisons historiques de la défiance générale à l'égard de la dénonciation en Hongrie, et pensent qu'il sera difficile de réformer davantage sans un changement de mentalité à l'égard de la dénonciation. Simultanément, des réformes rendraient le système de signalement plus solide et plus sûr et accroîtraient la confiance dans son utilisation.

Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que la Hongrie prenne notamment les mesures suivantes, pour accroître l'efficacité de son système de signalement afin de détecter des faits de corruption d'agents publics étrangers :

- a. sensibiliser davantage le secteur public et le secteur privé, y compris les PME, sur la manière dont un système efficace de signalement aide à détecter des délits, y compris la corruption transnationale, et est gage d'une plus grande intégrité dans la gouvernance publique et privée ;*
- b. clarifier le fait que le système de signalement s'applique au signalement de soupçons de corruption transnationale ;*
- c. préciser comment les trois canaux de signalement – l'Ombudsman, l'employeur et le système de contrôle interne des institutions publiques – interagissent ;*
- d. Veiller à ce que les mesures de protection de l'identité des lanceurs d'alerte soient efficaces ;*
et,
- e. mettre en place un mécanisme approprié de réparation des actes de représailles à l'encontre des employés du secteur public et du secteur privé qui signalent des actes suspectés de corruption transnationale aux autorités compétentes, de bonne foi et pour des motifs raisonnables.*

1.3. Le secteur privé et autres sources non gouvernementales

1.3.1. Détection par les professionnels de la comptabilité et de la vérification comptable

60. À la fin de la Phase 3, la Hongrie n'avait que partiellement appliqué la recommandation du Groupe de travail [Recommandation 5(b)] préconisant de prendre les mesures appropriées afin de sensibiliser les vérificateurs des comptes et les comptables à l'infraction de corruption transnationale, y compris en dispensant des formations régulières, afin de faciliter la détection de cette infraction. À l'époque de l'évaluation de Phase 3, aucune formation régulière n'était organisée sur cette question aux professionnels de la comptabilité et de la vérification comptable, que ce soit par les autorités réglementaires ou par un organisme professionnel. À la date du rapport écrit de suivi de Phase 3, des activités de sensibilisation avaient été organisées pour les vérificateurs comptables, mais non pour les comptables.

61. Les professionnels hongrois de la comptabilité et de la vérification comptable n'ont joué aucun rôle, à ce jour, dans la détection d'une affaire de corruption transnationale. Depuis la Phase 3, ni les autorités hongroises ni les professionnels hongrois de la comptabilité et de la vérification comptable n'ont pris des initiatives de sensibilisation ou organisé des formations axées sur l'infraction de corruption

transnationale. Pendant la mission sur place, la profession a souligné qu'il était rare de repérer une fraude ou un acte de corruption pendant une vérification comptable et, à supposer même que cela arrive, qu'il n'existe aucune obligation de signalement, excepté en interne auprès du directoire ou du conseil de surveillance de la société. Des représentants de cabinets de comptables et de vérificateurs comptables ont expliqué que le risque de corruption transnationale est jugé relativement faible en Hongrie, en raison des activités d'exportation assez limitées des sociétés hongroises. En outre, la vérification des comptes des groupe de sociétés multinationales est généralement réalisé au siège de ces sociétés et le rapport de cet mission est communiqué à ce même siège.

Commentaire

Les examinateurs principaux estiment que la Recommandation 5(b) formulée à l'issue de la Phase 3, préconisant de sensibiliser les vérificateurs des comptes et les comptables à l'infraction de corruption transnationale, n'a été que partiellement mise en œuvre. Ils recommandent donc à la Hongrie de prendre, dès que possible, les mesures qui s'imposent afin que des formations spécifiques à l'infraction de corruption transnationale soient dispensées par l'administration hongroise ou la profession des comptables et vérificateurs des comptes, en particulier en raison du fait que les sociétés hongroises deviennent plus actives dans le commerce international.

1.3.2. Détection par les médias hongrois

62. Les médias peuvent être une source importante d'informations sur des allégations de corruption transnationale. Avant la mission sur place, l'équipe d'examen avait eu connaissance de rapports d'organismes de surveillance à propos des restrictions frappant les médias en Hongrie depuis 2010³⁶, et s'est donc demandée si les médias hongrois pouvaient jouer un rôle actif dans le signalement d'affaires de corruption transnationale impliquant des personnes physiques et morales hongroises. Par ailleurs, l'équipe d'examen a noté que les médias indépendants avaient signalé avec succès des allégations portant sur des faits corruption aux plus hauts niveaux politiques en Hongrie au moins jusqu'en septembre 2018.

63. L'équipe d'examen n'a pas eu l'occasion de rencontrer des représentants des médias au cours de la mission sur place³⁷. Toutefois, elle a pu soulever la question de l'indépendance des médias au cours d'une discussion animée lors d'un panel avec des représentants de la société civile. Une grande et très ancienne organisation de défense des droits de l'homme a expliqué que les représentants des médias qui

³⁶ Ces restrictions découlent notamment des modifications et des lois suivantes : 1) Modifications apportées à l'article 61 de la Constitution hongroise, adoptées en 2010, qui suppriment le principe de l'interdiction des monopoles de l'information et ajoutent le droit d'obtenir des informations adéquates sur la vie publique ; 2) Loi portant création de l'Autorité nationale des médias et des infocommunications et le Conseil des médias, adoptée en 2010, qui étend le pouvoir du Conseil des médias à l'édition et à l'internet ; 3) Loi CIV 2010 sur la liberté de la presse et les règles fondamentales régissant le contenu des médias ; et 4) Loi CLXXV de 2010 sur les services de médias et les médias de masse. Freedom House a rétrogradé la note attribuée aux médias hongrois, de « libres » à « partiellement libres » (*Partly Free' – Freedom House downgrades Hungary*, février 2009, Budapest Business Journal on the web). La Hongrie a régressé de la 23^e à la 73^e place dans l'Indice mondial de la liberté de la presse (*Reporters Without Borders: 2018 World Press Freedom Index*). Les restrictions frappant les médias sont prétendument dues à des dispositions concernant les questions suivantes traitées dans la législation sur les médias adoptée en Hongrie en 2010 : 1) définition des contenus illégaux des médias ; 2) protection des sources journalistiques ; et 3) indépendance des médias grâce au Conseil des médias. En outre, des questions ont été soulevées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe à propos de la distribution des fonds des campagnes publicitaires publiques et de la concentration de la propriété des médias. Voir, par exemple : *Opinion on Media Legislation (Act CLXXXV on Media Services and on the Mass Media, Act CIV on the Freedom of the Press, and the Legislation on Taxation of Advertisement Revenues of Mass Media) of Hungary adopted by the Venice Commission at its 103rd Plenary Session* (Venise, 19-20 juin 2015).

³⁷ Voir l'Introduction à ce rapport, sur l'absence de participation des médias à la mission sur place.

veulent faire état d'actes de corruption se heurtent à une difficulté importante, à savoir la possibilité d'accéder à des informations pertinentes provenant des pouvoirs publics, en raison des lois et des procédures qui limitent l'accès à ces informations. Le processus est très long – souvent trois ans – et passe souvent par les tribunaux. En outre, afin d'avoir accès aux informations, les journalistes sont tenus de fournir des informations circonstanciées sur l'affaire sur laquelle ils enquêtent.

Commentaire

Étant donné que des représentants des médias n'ont pas participé à la mission sur place, les examinateurs principaux n'ont pas pu discuter avec eux des rapports provenant d'organismes de surveillance à propos des nouvelles restrictions frappant les médias en Hongrie, et ne peuvent donc pas évaluer si les médias hongrois peuvent signaler effectivement des allégations d'actes de corruption d'agents publics étrangers commis par des personnes physiques et des sociétés hongroises. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence de procéder à un suivi de l'efficacité des médias pour la détection, en pratique, des affaires de corruption transnationale, y compris sur l'effet des récentes réformes législatives et sur la question de savoir si les médias sont entravés dans leurs efforts de détection par les procédures qu'ils doivent suivre pour avoir accès aux informations.

1.3.3. Détection par des organisations non gouvernementales

64. Les ONG peuvent également être une source importante d'informations sur des affaires de corruption transnationale, étant donné que certaines d'entre elles reçoivent des signalements de lanceurs d'alerte et sont en général bien placées pour avoir des informations sur des allégations à ce sujet. Au moment où ils ont procédé à leur évaluation, les examinateurs principaux avaient été informés de l'adoption récente par la Hongrie de mesures législatives concernant les ONG, et voulaient évaluer l'impact potentiel de ces lois sur le rôle des ONG en matière de détection et de signalement d'allégations de corruption transnationale par des personnes physiques et des sociétés hongroises³⁸.

65. À l'heure actuelle, il ne semble pas que les ONG aient été une source officielle de détection de affaires de corruption transnationale. Toutefois, les raisons qui expliquent cette situation peuvent être complexes. D'une part, les ONG qui ont participé à la mission sur place ont parlé très librement des difficultés auxquels la Hongrie est confrontée pour appliquer efficacement la Convention. D'autre part, elles ont indiqué que les nouveaux contrôles des pouvoirs publics sur les ONG ont étouffé leur capacité à critiquer ouvertement le gouvernement. En outre, elles ont indiqué que l'absence de protections efficaces des lanceurs d'alerte (voir également les développements consacrés à la question dans la Section A.2.8 de ce rapport) limite leur capacité à recevoir des signalements d'allégations de corruption transnationale.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent l'esprit d'ouverture des organisations de la société civile au cours de la mission sur place et leur volonté de discuter franchement des défis auxquels la Hongrie fait face pour appliquer efficacement la Convention. Toutefois, les examinateurs principaux recommandent de procéder à un suivi afin d'examiner si de nouvelles lois réglementant les ONG ont un impact sur leur capacité à jouer un rôle efficace dans la détection d'allégations de corruption d'agents publics étrangers.

³⁸ L'une de ces lois est la Loi sur la transparence des organisations recevant des fonds étrangers (juin 2017), qui impose aux ONG recevant plus de 2 millions de HUF (environ 6 180 EUR) de sources étrangères de se faire enregistrer auprès du tribunal régional en tant qu'"organisations recevant un soutien de l'étranger", et de s'identifier comme telles sur leurs sites Internet. En outre, elles doivent déclarer chaque donateur ayant versé une contribution d'au moins 500 000 HUF (environ 1 545 EUR) par an. Voir : [Venice Commission's Preliminary Opinion on Hungary's Draft Law on the Transparency of Organisations Receiving Support From Abroad](#) (juin 2017)

2. RÉPRESSION DE L'INFRACTION DE CORRUPTION TRANSNATIONALE

2.2. Problèmes juridiques liés à la répression efficace de l'infraction de corruption transnationale

2.2.1. Corruption par des intermédiaires

66. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie de prendre des mesures pour veiller à ce que son infraction de corruption transnationale couvre la corruption par des intermédiaires, notamment dans les cas impliquant des personnes morales [Recommandation 1]. En l'absence de jurisprudence sur la question, le Groupe de travail n'était pas certain que la formulation de l'infraction en droit hongrois s'applique effectivement à ces affaires – en effet, l'article 258B du Code pénal couvrait les pots-de-vin versés directement à un agent public, mais également « à toute autre personne pour le compte de ce même agent public »³⁹. En outre, s'agissant de la responsabilité des personnes morales, les procureurs qui ont participé à la mission sur place au cours de la Phase 3 ont indiqué que la Loi CIV de 2001 ne couvrait les paiements de pots-de-vin effectués par des intermédiaires qu'à condition qu'une personne énumérée à l'article 2 de la Loi (c'est-à-dire un dirigeant de la personne morale ; un membre, employé, dirigeant ou mandataire social habilité à représenter l'entité ; ou un membre du conseil de surveillance de l'entité et/ou ses mandataires) ait eu l'intention de verser le pot-de-vin. En d'autres termes, et contrairement au Paragraphe B) de l'Annexe 1 à la Recommandation de 2009⁴⁰, la loi ne couvrait pas le cas dans lequel une personne au plus haut niveau de la hiérarchie se serait abstenue d'empêcher une personne occupant un poste hiérarchiquement inférieur de corrompre un agent public étranger, en raison d'un défaut de contrôle ou d'un défaut d'application de contrôles internes adéquats, ou encore en raison de l'absence de programmes ou de mesures de déontologie et de conformité appropriés. En outre, le paragraphe C) de l'Annexe 1 à la Recommandation indique qu'une personne morale ne peut pas éluder sa responsabilité en utilisant ces intermédiaires.

67. À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, le Groupe de travail avait estimé que la Recommandation 1 n'avait été que partiellement appliquée. La définition de l'infraction de corruption transnationale a été modifiée (article 293 de la Loi C de 2012 modifiant le Code pénal)⁴¹, et a étendu la responsabilité de l'infraction aux dirigeants de haut niveau qui n'ont pas empêché un subordonné de corrompre un agent public étranger, ou ont manqué de le superviser de telle sorte que ce subordonné puisse commettre l'infraction. Toutefois, le Groupe de travail n'a pas considéré que la recommandation ait été intégralement mise en œuvre, en l'absence d'affaires confirmant l'application effective des modifications précitées.

68. Depuis la Phase 3, aucune action de répression n'a été diligentée au titre de l'infraction de corruption transnationale. En conséquence, la question de savoir comment les modifications précitées s'appliquent en pratique demeure toujours ouverte.

³⁹ L'article 1 de la Convention impose à chaque Partie de prendre les mesures nécessaires pour que constitue une infraction pénale le fait de corrompre un agent public étranger « directement ou par des intermédiaires ».

⁴⁰ Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de certains Articles de la Convention sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

⁴¹ La modification s'applique également à la responsabilité des personnes morales, via une modification de l'article 2(1) de la Loi CIV de 2001.

Commentaire

Au vu de l'absence d'application pratique, la Recommandation 1 demeure partiellement mise en œuvre. Les examinateurs principaux recommandent de procéder au suivi de l'application, en pratique, des modifications apportées à la définition de l'infraction de corruption transnationale et à la responsabilité des personnes morales, visant à couvrir la corruption d'agents publics étrangers par des intermédiaires.

2.2.2. Définition de la notion d'« agent public étranger »

69. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait décidé de surveiller l'application de l'infraction de corruption transnationale à des affaires de corruption de personnes occupant des fonctions publiques pour des entreprises publiques étrangères. En l'absence de jurisprudence sur la question, le Groupe de travail n'était pas certain que la définition de l'agent public étranger, figurant à l'article 459, alinéa 1 du CP⁴², soit suffisamment large pour couvrir ces cas – c'est-à-dire, les personnes « qui détiennent un mandat législatif, judiciaire, administratif ou répressif dans un État étranger »⁴³.

70. La définition de la notion d'« agent public étranger » dans la loi hongroise n'a pas été modifiée depuis la Phase 3. En outre, en l'absence d'actions de répression menées depuis lors, il n'est pas possible de savoir avec certitude si la formulation actuelle couvrirait les pots-de-vin accordés à des agents d'entreprises publiques étrangères. Par ailleurs, les examinateurs principaux se demandent s'il serait possible d'attribuer une interprétation aussi large à l'article 459 du CP, au vu du principe judiciaire de l'interprétation stricte de la loi pénale. Le manque de clarté de la loi d'une Partie à ce propos est une source de graves préoccupations, spécialement à la lumière des preuves qui établissent que les pots-de-vin offerts, promis ou octroyés à des agents d'entreprises publiques étrangères représentent la plus forte proportion de pots-de-vin offerts, promis ou octroyés à toutes les catégories d'agents publics étrangers⁴⁴.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent qu'il n'est pas possible de savoir avec certitude si la définition de la notion d'« agent public étranger » qui figure à l'article 459, alinéa 1, du Code pénal est assez large pour couvrir les agents d'entreprises publiques étrangères. En l'absence de jurisprudence sur la question et du risque très élevé de corruption de salariés d'entreprises publiques dans le monde entier, les examinateurs principaux recommandent à la Hongrie de modifier sa définition de la notion d'« agent public étranger » pour clarifier expressément qu'elle inclut bien aussi ces agents.

2.2.3. Compétence dans les affaires de corruption transnationale

71. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé d'assurer un suivi de la question de la compétence dans les affaires de corruption transnationale, notamment en ce qui concerne les infractions commises pour tout ou partie en Hongrie, et en ce qui concerne les personnes morales. Depuis la Phase 3, les règles sur la compétence territoriale en matière de corruption transnationale n'ont pas changé. L'article 3 du Code pénal donne compétence aux tribunaux hongrois pour juger de tous les crimes

⁴² La disposition exacte est l'article 459, alinéa 1, point 13 du Code pénal.

⁴³ L'article 1.4(a) de la Convention dispose que la notion d'« agent public étranger » désigne toute personne qui détient un mandat législatif, administratif ou judiciaire dans un pays étranger, qu'elle ait été nommée ou élue, toute personne exerçant une fonction publique pour un pays étranger, y compris pour une entreprise ou un organisme publics, et tout fonctionnaire ou agent d'une organisation internationale publique ».

⁴⁴ [OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials](#) (OCDE, 2014). Voir le tableau en page 24 du rapport, qui montre que, dans le cadre des affaires de corruption transnationale jugées par les Parties à la Convention entre 1999 et mi-2014, 80,11 % du total des pots-de-vin ont été offerts, promis ou donnés à des agents d'entreprises publiques.

et délits commis en Hongrie, y compris le délit de corruption transnationale, mais ne dispose pas expressément que les tribunaux hongrois sont compétents pour juger d'une infraction commise en partie en Hongrie. La Hongrie explique qu'en vertu de la « théorie de l'unité d'action », qui est un principe généralement accepté en droit pénal hongrois, une infraction pénale est réputée avoir été commise dans le territoire hongrois si l'un ou l'autre de ses éléments matériels importants (par exemple, l'acte constituant l'infraction ou l'effet de celui-ci) a lieu sur son territoire. Toutefois, aucune jurisprudence n'a été présentée sur le sujet pour confirmer cette interprétation.

72. En ce qui concerne les personnes morales, il fallait, à l'époque de la Phase 3, qu'une personne physique soit condamnée et sanctionnée à titre de préalable à l'engagement de la responsabilité d'une personne morale. Cela signifiait que dans le cas où une personne physique aurait commis une infraction de corruption à l'étranger pour le compte d'une personne morale hongroise, les tribunaux hongrois n'auraient pas pu appliquer la compétence liée à la nationalité à cette personne morale. Le Groupe de travail avait considéré que l'article 3(2)(ac) du Code pénal sur la compétence universelle pouvait compenser cette faiblesse dans l'application de la compétence liée à la nationalité et permettre d'engager la responsabilité des personnes morales dans certains cas, mais que cela n'était pas suffisant, étant donné que l'article 3(2)(ac) était rarement appliqué en pratique⁴⁵.

73. Depuis la Phase 3, les personnes morales sont désormais responsables de la corruption transnationale, en vertu de l'article 3(2) de la Loi CIV de 2001, si la personne physique qui a commis l'infraction de corruption ne peut pas être identifiée. Dès lors, le seul problème restant à cet égard tient au manque de clarté à propos de l'application de cette nouvelle règle de compétence dans le cas où l'infraction de corruption transnationale serait commise à l'étranger par une personne physique qui a été identifiée mais n'a pas la nationalité hongroise.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail continue de suivre la question de la compétence de la Hongrie en matière de corruption transnationale, au fur et à mesure de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, en ce qui concerne : i) les infractions commises en partie en Hongrie ; et ii) les affaires impliquant des personnes morales à l'étranger, si la personne physique qui a commis l'infraction de corruption est identifiée et n'est pas un ressortissant hongrois.

2.3. Répression de l'infraction

2.3.1. Introduction

74. À l'issue du cycle d'examen de Phase 3 de la Hongrie, les recommandations du Groupe de travail sur les questions suivantes, relatives à la répression de l'infraction de corruption transnationale, étaient restées inappliquées : i) l'inscription de la corruption transnationale dans les priorités de la stratégie anticorruption nationale ; ii) l'utilisation des immunités dont bénéficient certains fonctionnaires et agents spécifiques dans le contexte d'enquêtes et de poursuites pour corruption transnationale ; iii) la compilation de statistiques sur la répression ; iv) le délai d'instruction de deux ans ; et v) la compilation de statistiques sur les demandes d'entraide judiciaire formulées et reçues. Cette partie du présent rapport se concentre donc sur ces questions relatives aux enquêtes et aux poursuites qui sont restées en suspens depuis la Phase 3, ainsi que sur le point de suivi concernant la formation des autorités répressives. Elle porte en outre sur les questions nouvelles suivantes : i) les poursuites de substitution à la demande de la victime ; ii) l'application de sanctions, y compris la confiscation ; et iii) les questions liées à l'application de l'article 5 de la Convention. Les difficultés auxquelles les autorités hongroises se heurtent pour détecter les actes de

⁴⁵ En vertu de l'article 3(2)(ac) du Code pénal, la compétence universelle peut s'appliquer aux infractions qui doivent être poursuivies en vertu d'un traité international, telle la Convention anticorruption de l'OCDE.

corruption transnationale ont déjà été examinés à la Section A du présent rapport. Ces problèmes de détection, qui sont importants pour les enquêtes sur l'infraction de corruption transnationale, ne seront donc pas évoqués de nouveau ici.

2.3.2. Répression de l'infraction de corruption transnationale

Responsabilité de la répression de la corruption transnationale en Hongrie et ressources disponibles

75. Le Bureau central d'enquête du ministère public (BCEMP) a compétence exclusive pour diligenter des enquêtes et des poursuites au titre de la corruption transnationale en Hongrie. Depuis 2012, le BCEMP a un service central et cinq bureaux régionaux. La restructuration, qui a commencé en 2013, a placé le service central un rang au-dessus des bureaux régionaux. Le service central a désormais deux rôles – il supervise les bureaux régionaux en tant que procureur général et est responsable d'enquêter sur les infractions les plus graves, dont la corruption transnationale⁴⁶. Le nombre total de procureurs du BCEMP a baissé, passant de 114 en 2012 à 100 en 2019 (dont 30 au service central du BCEMP). Quinze procureurs se consacrent aux enquêtes sur les infractions les plus graves, dont la corruption transnationale fait partie. À l'heure actuelle, treize procureurs sont en charge de 80 poursuites en cours, dont 40 sont jugées hautement prioritaires.

Résultats de la répression de la corruption transnationale depuis la Phase 3

76. Une enquête pour corruption transnationale ouverte par les autorités hongroises, qui était en cours lors de la mission sur place de la Phase 3, avait été abandonnée avant la fin du cycle d'examen de la Phase 3. Une autre enquête qui avait été suspendue a été abandonnée depuis la Phase 3. (Voir l'Introduction pour plus d'informations sur ces affaires). En outre, la Hongrie n'a ni détecté, ni enquêté sur aucune nouvelle affaire de corruption transnationale depuis la Phase 3. Les allégations de corruption transnationale impliquant des entreprises hongroises, formulées dans les médias, n'ont débouché sur aucune procédure en Hongrie. Toutefois, les examinateurs principaux soulignent que ces allégations rapportées dans les médias sont très peu nombreuses.

Stratégie nationale anticorruption

77. À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, la Hongrie n'avait que partiellement appliqué la recommandation du Groupe de travail l'appelant à veiller à ce que la corruption transnationale fasse bien partie des priorités explicites définies dans la stratégie anticorruption nationale afin de promouvoir une approche volontariste et coordonnée de lutte contre ce type de corruption et de veiller à ce que la répartition des responsabilités en matière de prévention et de lutte contre la corruption transnationale soit clairement établie [Recommandation 7(a)]. La Hongrie a inscrit la corruption transnationale comme une priorité explicite dans son programme de prévention de la corruption, mais le Groupe de travail n'a pas considéré qu'elle ait adopté une approche plus volontariste et coordonnée de la lutte contre la corruption transnationale.

78. En 2015, la Hongrie a adopté son programme national anticorruption (PNAC)⁴⁷, qui a expiré à la fin de l'année 2018. Le PNAC inclut un rappel de l'historique de la Convention, et explique combien il importe de se conformer aux exigences de la Convention. Elle évoque également la nécessité d'appliquer

⁴⁶ Voir article 9 de l'ordonnance 12/2018 du Procureur général.

⁴⁷ Le PNAC peut être consulté à l'adresse suivante : <http://corruptionprevention.gov.hu/download/c/fe/02000/National%20Anti-Corruption%20Programme%20Hungary%202015-2018.pdf>

les recommandations formulées par le Groupe de travail au cours de la Phase 3, en ce qui concerne la sensibilisation du secteur public, l'éducation et la formation des vérificateurs fiscaux et la formation des autorités répressives à la responsabilité des personnes morales. Ces actions de formation sont évoquées dans la prochaine section du présent rapport.

Commentaire

Étant donné que le programme national anticorruption est venu à expiration à la fin de l'année 2018, les examinateurs principaux ne pensent pas qu'il puisse jouer un rôle supplémentaire dans la lutte contre la corruption transnationale ; ils notent cependant qu'il donnait des informations importantes sur la Convention, et sur la nécessité pour la Hongrie d'appliquer les recommandations du Groupe de travail sur la formation et la sensibilisation. Les examinateurs principaux considèrent également que leurs commentaires sur la nécessité d'une répression et d'une prévention plus efficaces, formulés dans différentes parties du présent rapport, concernent directement la nécessité globale de donner une plus grande priorité à la répression et à la prévention de la corruption transnationale en Hongrie.

Formation des autorités répressives⁴⁸

79. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait décidé de procéder au suivi de la question de la formation du BCEMP en matière d'infraction de corruption transnationale, et plus particulièrement en matière de confiscation. Le Groupe de travail a noté qu'une formation spécialisée limitée a été dispensée sur la répression de l'infraction de corruption transnationale, et que cette formation n'était pas systématique⁴⁹. En outre, le BCEMP a reconnu qu'il avait une expertise insuffisante en matière de confiscation des produits de la corruption transnationale.

80. Depuis la Phase 3, aucune formation spécialisée à la corruption transnationale n'a été dispensée aux procureurs du BCEMP. Toutefois, les autorités hongroises indiquent que plusieurs sessions de formation à la corruption ont été organisées à l'intention des procureurs et des stagiaires, souvent dans le cadre de formations plus générales sur la délinquance économique et financière (Voir le tableau ci-dessous). Ces formations ont inclus une série de sessions organisées en 2017-18 à l'intention des enquêteurs et des procureurs sur le crime organisé, les mesures secrètes d'enquête et la corruption ; et plus de vingt sessions sur la corruption à l'intention des procureurs.

Tableau 1. Formation à la corruption dans les services du ministère public de 2015 à 2018 (nombre de participants)

	2015	2016	2017	2018
Stagiaires	17		29	
Procureurs subordonnés	33	39	36	
Procureurs principaux et directeurs d'unités	31	148		
Procureurs traitant des affaires de criminalité financière et de corruption	52	57		
Procureurs chargés des enquêtes	52	50		
Procureurs traitant des affaires en appel	47	47		

⁴⁸ Voir la Section A.2.1 du présent rapport, sur la nécessité de développer les ressources afin d'appliquer plus efficacement les nouvelles techniques secrètes d'enquête prévues par le Code de procédure pénale.

⁴⁹ La corruption transnationale a été généralement incluse dans la formation à d'autres types de criminalité économique et financière, y compris la corruption nationale. Les procureurs ont régulièrement participé aux événements organisés par d'autres agences, afin d'améliorer leurs capacités de répression, notamment les événements organisés par la police et les services secrets, mais ces événements ne couvraient pas spécifiquement la corruption transnationale. Les procureurs ont également participé régulièrement à des formations organisées au niveau international.

81. Les autorités hongroises n'indiquent pas qu'elles ont dispensé une formation spécialisée à la confiscation des produits de la corruption transnationale depuis la Phase 3.

Commentaire

Depuis la Phase 3, les procureurs ont reçu une formation régulière en matière d'enquêtes et de poursuites pour corruption, mais cette formation ne concernait pas spécifiquement l'infraction de corruption transnationale. En outre, il apparaît qu'aucune formation n'a été dispensée sur la confiscation des produits de la corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent donc que le Groupe de travail continue de suivre la question de la formation dispensée au BCEMP sur l'infraction de corruption transnationale, y compris sur la confiscation des produits de cette corruption.

Immunités de poursuites

82. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie d'envisager de prendre, dans le respect des principes constitutionnels de l'État, des mesures appropriées pour veiller à ce que (i) les immunités soient levées dans le contexte d'enquêtes et de poursuites pour corruption transnationale et que (ii) l'immunité ne porte pas préjudice à l'efficacité des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption transnationale [Recommandation 3(b)]. En Hongrie, un grand nombre de fonctionnaires et d'agents publics bénéficient d'une immunité d'enquêtes et de poursuites – à savoir le Président, les parlementaires et les membres de plusieurs organismes d'État, telle la Cour constitutionnelle. Tout en reconnaissant que l'immunité était temporaire et pouvait être levée (par le Parlement ou le Président de la République), le Groupe de travail n'avait pas pu s'assurer des conditions de levée des immunités, et a observé que, dans plus de la moitié des cas en cinq ans (de 2005 à 2010), les demandes de levée d'immunité formulées par des services du ministère public ont été rejetées, bien que la situation se soit améliorée par rapport à la pratique antérieure. En outre, le Groupe de travail s'était déclaré préoccupé par le fait qu'étant donné que les personnes bénéficiant d'une immunité ne peuvent pas être interrogées comme suspects⁵⁰, il pourrait être difficile de réprimer l'infraction de corruption transnationale commise par des coauteurs qui ne bénéficient pas de cette immunité. À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, la Hongrie n'avait pris aucune mesure pour appliquer la Recommandation 3(b).

83. Le cadre légal régissant les immunités n'a pas été modifié depuis la Phase 3 (article 719 du Code de procédure pénale). Selon la Hongrie, ce cadre légal n'empêche pas la répression de la corruption transnationale⁵¹. La Hongrie indique également que l'immunité est suspendue en pratique dans tous les cas pour les parlementaires. En effet, les statistiques montrent qu'entre 2014 et 2018, les services du ministère public ont demandé la suspension de l'immunité de parlementaires dans quatre affaires, et qu'il a été fait droit à toutes ces demandes.

84. Lors de la mission sur place, le ministère de la Justice et les services du ministère public ont confirmé que les immunités ne s'appliquent pas aux agents des entreprises publiques. Les services du ministère public ont également expliqué que, dans 70 % des cas où des immunités ont été appliquées, ces immunités bénéficiaient à des magistrats et des procureurs pour des infractions au code de la route⁵². Les services du ministère public ont indiqué que les immunités n'affectent généralement pas les enquêtes étant

⁵⁰ L'immunité d'interrogatoire ne s'applique pas à une personne prise en flagrant délit de commission d'une infraction.

⁵¹ La Hongrie souligne que le délai de prescription est suspendu tant qu'une personne est couverte par l'immunité. En outre, l'immunité d'une personne est levée si cette personne n'exerce plus les fonctions donnant droit à cette immunité.

⁵² Les membres du corps diplomatique et les hommes politiques ont obtenu des immunités de moindre étendue.

donné, par exemple, qu'en cas fraude fiscale ou fraude budgétaire, le BCEMP ne demandera pas la levée d'une immunité auprès du Parlement avant que l'aboutissement ou presque de l'enquête.

85. À la suite de la mission sur place, les autorités hongroises ont précisé qu'en vertu du Code de procédure pénale (articles 719 à 720), une enquête peut se poursuivre alors qu'une personne bénéficie d'une immunité ; toutefois, cette personne ne peut pas être soumise à des mesures coercitives, telles que des interrogatoires, des perquisitions ou la saisie de dossiers financiers. Les informations obtenues grâce à l'enquête sont ensuite présentées au Parlement afin de solliciter la levée de l'immunité. Selon un procureur présent lors de la mission sur place, le niveau de preuves requises à l'appui de cette requête est très élevé. Les examinateurs principaux considèrent que bien que la charge de la preuve puisse ne pas être trop lourde pour des infractions mineures, - par exemple, des infractions au code de la route -, elle peut représenter un obstacle majeur dans des affaires donnant lieu à des enquêtes financières complexes, telle que celles portant sur des faits de corruption transnationale. En outre, un représentant d'une grande organisation de défense des droits de l'homme a déclaré que l'utilisation des immunités fait l'objet d'une surveillance étroite, et que l'immunité ne devrait pas s'appliquer aux parlementaires.

86. Étant donné que le risque de corruption impliquant les catégories de personnes bénéficiant d'une immunité d'enquête et de poursuites pourrait également être lié à la réception ou à la sollicitation de pots-de-vin (« corruption passive »), les examinateurs principaux considèrent également qu'il est possible que les immunités constituent un problème lorsqu'il s'agit de répondre à des demandes d'entraide judiciaire, s'il est présumé que ces personnes bénéficiant d'une immunité se situent à l'extrémité de la chaîne des bénéficiaires de pots-de-vin, dans le cadre d'une infraction de corruption transnationale impliquant d'autres Parties à la Convention. En effet, les autorités hongroises confirment qu'en vertu de l'article 719 du Code de procédure pénale, les demandes d'entraide judiciaire sollicitant des mesures coercitives peuvent être exécutées, pour autant que la partie requérante soit informée de l'existence d'immunités. Toutefois, les demandes de mesures coercitives exigent que les immunités soient levées en vertu d'une requête du procureur, sur la base des preuves fournies par la partie requérante. (Sur les demandes d'entraide judiciaire, voir également la Section B.3.3.).

Commentaire

En dépit des nouvelles assurances données par les autorités hongroises, qui garantissent que les immunités accordées à certains officiels hongrois spécifiques, qui les font échapper à des enquêtes et poursuites pour corruption transnationale, n'entraveraient pas l'application de la Convention, les examinateurs principaux ne peuvent pas considérer que la Recommandation 3(b) formulée à l'issue de la Phase 3 a été mise en œuvre, étant donné qu'il n'y a eu aucune action de répression de faits de concurrence transnationale depuis la Phase 3. En outre, ils estiment, à la lumière des informations sur la lourdeur de la charge de la preuve à apporter pour obtenir la levée de l'immunité, que la recommandation devrait être renforcée et ils recommandent en conséquence à la Hongrie de prendre des mesures, dans le respect de ses principes constitutionnels, afin de veiller à ce que les allégations de corruption transnationale impliquant des personnes bénéficiant d'une immunité puissent faire l'objet d'une enquête appropriée afin de soumettre une demande de levée de l'immunité. En outre, étant donné que la corruption « passive » de personnes pouvant bénéficier d'une immunité constitue également un risque, les examinateurs principaux lui recommandent également de prendre des mesures appropriées, dans le cadre de son système juridique, afin de veiller à pouvoir répondre efficacement aux demandes d'entraide judiciaire des Parties à la Convention, s'il est présumé que ces personnes se situent à l'extrémité de la chaîne des bénéficiaires de pots-de-vin, dans le cadre d'une infraction de corruption transnationale impliquant d'autres Parties à la Convention.

Limitation du délai d'instruction à deux ans

87. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie de prolonger le délai d'instruction (actuellement de deux ans) pour les affaires de corruption transnationale [Recommandation 3(f)]. À l'époque de la Phase 3, bien que la prescription de l'infraction de corruption transnationale ait été portée de trois à cinq ans, le délai d'instruction était encore fixé à deux ans, qui commencent à courir au moment où l'accusé est interrogé pour la première fois par les autorités répressives. Le délai d'instruction ne commence pas à courir tant qu'un suspect personne physique n'a pas été identifié et interrogé. Des mesures coercitives, telle la saisie des documents bancaires du suspect, font également courir le délai d'instruction. À la fin du cycle d'examen de Phase 3 de la Hongrie, aucune mesure n'avait été prise pour prolonger le délai d'instruction de deux ans, que le Groupe de travail juge trop court, en particulier pour des affaires de corruption transnationale vastes et complexes. Le Groupe de travail a donc considéré que la Recommandation 3(f) n'avait pas été suivie d'effet.

88. Depuis la Phase 3, une proposition visant à étendre le délai d'instruction a été unanimement rejetée par les parties prenantes participant à la négociation du Code de procédure pénale, y compris de hauts fonctionnaires de l'administration judiciaire, les services du ministère public et l'association des barreaux hongrois. La Hongrie explique que la Recommandation 3(f) du Groupe de travail a néanmoins été prise en considération dans le Code de procédure pénale de la manière suivante :

- L'instruction a été divisée en deux phases – détection et inspection. La Phase de détection (articles 339 à 347 du Code de procédure pénale) peut être lancée sur la base de toutes informations et peut durer jusqu'à neuf mois. Cette nouvelle procédure vise à vérifier les soupçons de délit, et à déterminer s'il est nécessaire de lancer une enquête.
- La Phase d'inspection dure deux ans à compter du moment où une personne est arrêtée ou interrogée comme suspect. Le procureur peut la prolonger de 6 mois au maximum, pour un motif quelconque, pendant la Phase d'instruction (article 351). En outre, il est possible de suspendre l'instruction dans certaines circonstances limitées, y compris pour les besoins d'une demande d'entraide judiciaire (article 394).

89. Ces changements procéduraux ont dans l'ensemble pour effet d'accorder un délai supplémentaire de neuf mois aux autorités répressives pour conduire une procédure préliminaire. Lorsque le suspect a été arrêté ou interrogé, un délai supplémentaire de six mois peut être ajouté sans avoir à motiver cette prolongation. En résumé, bien que la Hongrie semble avoir prolongé le délai d'instruction afin d'enquêter sur des allégations de corruption transnationale, l'équipe d'examen a reçu, lors de la mission sur place, des avis mitigés sur l'impact global de ces changements. Même si le délai de neuf mois accordé pour la procédure préliminaire peut donner plus de temps pour bâtir une stratégie d'enquête, un représentant du ministère public a fait observer, étant donné que le délai d'instruction de deux ans commence à courir dès que le suspect est arrêté ou interrogé, qu'il peut y avoir une tendance à impliquer le plus tard possible le suspect dans la procédure, ce qui a pour conséquence d'empêcher le recueil d'informations cruciales. En outre, le suspect ne bénéficie pas de toutes les garanties données par les droits de la défense avant d'être informé qu'il est considéré comme tel.

90. Par ailleurs, on ne connaît pas clairement l'impact du délai supplémentaire de six mois sur la capacité à enquêter sur des affaires de corruption transnationale, particulièrement s'il s'agit d'affaires importantes impliquant plusieurs pays et des structures comportant des montages de sociétés complexes. Qui plus est, les contraintes qui pèsent actuellement sur les ressources du BCEMP sont susceptibles de diminuer l'impact que peut avoir une prolongation des délais. (Voir les développements consacrés aux ressources du BCEMP, à la Section B.3.2) Le représentant du ministère public partage ces préoccupations, et a indiqué que le délai de deux ans est absolument inadéquat. En outre, on ne voit pas clairement comment les délais d'instruction applicables aux personnes physiques auraient en pratique une incidence sur

la responsabilité des personnes morales, auxquelles ces délais ne s'appliquent pas, sachant que bien souvent, la ou les personnes physiques mises en cause font également l'objet d'une autre enquête portant sur les actes de corruption transnationale qu'une personne morale est susceptible d'avoir commis et que les preuves concernant la conduite de la ou des personnes physiques mises en cause font partie intégrante de cette autre enquête visant la personne morale.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent, sur la base des preuves disponibles, que la nouvelle procédure d'instruction en deux phases n'améliorera pas sensiblement la capacité de la Hongrie à enquêter et à diligenter des poursuites dans des affaires de corruption transnationale qui impliquent des montages de sociétés complexes et/ou de multiples juridictions. Ils considèrent donc que la Recommandation 3(f) formulée à l'issue de la Phase 3 demeure non appliquée, et recommandent que la Hongrie rallonge le délai d'instruction de deux ans pour les infractions de corruption transnationale, d'une manière qui garantisse un délai suffisant pour appliquer des mesures d'enquête à des personnes physiques suspectes, y compris dans des affaires complexes couvrant plusieurs pays.

Poursuites de substitution à la requête de la victime privée

91. Les articles 787 à 817 du Code de procédure pénale prévoient une procédure de remplacement, engagée à la suite d'une accusation privée, en vertu de laquelle l'action publique peut être mise en mouvement par la victime d'une infraction pénale, si les conditions légales requises sont remplies. L'article 50 définit la « victime » comme une personne physique ou morale « dont les droits ou intérêts légaux ont été lésés ou mis en danger directement par l'infraction pénale ». Ce droit existe même si l'infraction pénale relève de la catégorie des infractions devant faire l'objet d'une « accusation publique ». En raison du faible niveau de répression de l'infraction de corruption transnationale en Hongrie, l'équipe d'examen a étudié dans quelle mesure des actions répressives pourraient être menées en vertu de ce mécanisme.

92. Les autorités hongroises précisent que la Cour suprême hongroise a très strictement limité la disponibilité de cette procédure de substitution sur accusation privée aux affaires dans lesquelles une infraction pénale implique une « victime », que ce soit en tant que « sujet passif » ou en tant que personne affectée par « le ou les résultats de l'infraction pénale » (Opinion #90). Les autorités hongroises indiquent qu'il n'est pas possible d'engager des poursuites à la requête de la victime privée dans des affaires de corruption transnationale, étant donné que la corruption transnationale ne peut pas impliquer une « victime », au sens défini en vertu de l'Opinion #90 de la Cour suprême. Un représentant d'un grand cabinet d'avocats hongrois a confirmé cet avis pendant la mission sur place, en indiquant que, bien que l'article 50 du Code de procédure pénale accorde un rôle plus important à la victime d'une infraction pénale, la corruption est une infraction pénale qui n'implique pas une victime.

93. Les examinateurs principaux estiment que l'interprétation que les autorités hongroises font du terme « victime » reflète une vision très dépassée de la corruption, comprise comme impliquant deux parties qui se sont mises d'accord sur une pratique de corruption. Les examinateurs principaux conjecturent que l'Opinion #90 de la Cour suprême pourrait inclure un concurrent qui a perdu un marché qui a été adjugé à une société ayant corrompu un agent public étranger, voire des citoyens qui ont subi un préjudice du fait d'une transaction entachée de corruption transnationale ayant eu entraîné, par exemple, une grave atteinte à l'environnement, un déplacement de populations, des accidents ou une catastrophe naturelle. Les examinateurs principaux estiment que cette interprétation pourrait inverser la perception de la corruption transnationale supposée être une infraction pénale sans victime, ce qui donnerait à la Hongrie de vastes possibilités de traiter le préjudice causé par cette infraction à des populations innocentes et vulnérables. (Voir également les développements consacrés à la sensibilisation du secteur public à la Section A.2.3t, et du secteur privé à la Section C.3 du présent rapport.)

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la perception de la corruption transnationale supposée être une infraction sans victime, telle qu'elle prévaut en Hongrie, ne s'accorde pas avec la réalité, particulièrement pour les concurrents et les citoyens innocents qui peuvent subir un préjudice important lié à ce fléau. Ils recommandent donc aux autorités hongroises d'examiner si une procédure de substitution pourrait s'appliquer à des affaires de corruption transnationale si des concurrents et/ou citoyens ont subi un préjudice du fait de cette corruption, et pourraient donc être des « victimes » pour les besoins de l'ouverture de cette procédure.

Sanctions de l'infraction de corruption transnationale

94. Pendant la Phase 3, le Groupe de travail avait estimé qu'il lui était impossible d'évaluer le régime des sanctions applicables en cas de corruption transnationale, puisqu'aucune sanction pénale n'a été appliquée en vertu du nouveau régime instauré en 2009. En outre, selon le Groupe de travail, le fait qu'une condamnation préalable doive être prononcée à l'encontre d'une personne pour que la responsabilité de la personne morale mise en cause puisse être engagée constituait un obstacle à l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives aux personnes morales. Il avait donc décidé de procéder au suivi de l'application des sanctions, par les tribunaux, dans les affaires de corruption transnationale, en particulier celles visant des personnes morales.

Sanctions applicables

95. Le régime de sanctions à l'encontre des personnes physiques et morales est décrit en détail dans le Rapport de Phase 3 sur la Hongrie (voir pages 15 à 19 du rapport en anglais). Le type de sanctions dont sont passibles les personnes physiques condamnées pour corruption transnationale n'a pas changé depuis la Phase 3, et inclut des peines d'emprisonnement de trois ans au maximum en vertu de l'article 293(1) du Code pénal et de 1 à 5 ans en vertu de l'article 293(2) du Code pénal, si le pot-de-vin avait pour but d'obtenir une violation des devoirs de l'agent public. Toutefois, le montant maximum des sanctions financières a été augmenté de 108 millions à 270 millions HUF (soit d'environ 300 000 à 800 000 EUR⁵³).

96. En vertu de la Loi CIV de 2001, les sanctions dont sont passibles les personnes morales condamnées pour corruption transnationale n'ont pas non plus changé depuis la Phase 3, et incluent, en résumé, des amendes égales au triple de l'avantage financier obtenu ou attendu, mais sans pouvoir être inférieures à 500 000 HUF (environ 1 545 EUR). Si l'avantage obtenu du fait de la corruption d'un agent public étranger n'est pas un avantage pécuniaire, le tribunal impose l'amende en tenant compte de la situation financière de la personne morale, sans descendre sous la somme de 500 000 HUF. Les tribunaux ont une grande latitude pour déterminer le montant de l'amende au-dessus de ce seuil minimum.

Nouveaux développements en matière de sanctions

97. Depuis la Phase 3, la Hongrie a introduit une nouvelle procédure, à savoir l'« accord de règlement transactionnel » (articles 407 à 409 et 731 à 738 du Code de procédure pénale), qui est disponible pour l'infraction de corruption transnationale⁵⁴. Avant sa mise en examen, un accord transactionnel peut être proposé par le prévenu, l'avocat du prévenu ou le procureur. Le procureur peut également proposer d'engager la procédure de règlement transactionnel avant la mise en examen, si le prévenu fait l'objet d'une enquête en tant que suspect. Bien que le prévenu puisse choisir d'avouer qu'il a commis une infraction pénale, le procureur est le seul à pouvoir décider de recourir à un règlement transactionnel étayé

⁵³ Les montants indiqués dans le présent rapport comme représentant la contre-valeur en EUR des HUF se fondent sur le taux de change en vigueur le 3 mai 2019.

⁵⁴ L'accord de règlement transactionnel doit être confirmé par un juge.

par les preuves disponibles. Le prévenu peut se faire assister par un avocat dans cette procédure. Si aucun accord n'est trouvé, les communications échangées dans le cadre de cette procédure ne seront pas admissibles à titre de preuves lors de la procédure judiciaire devant le tribunal. Si un accord est trouvé, le procureur soumettra cet accord au tribunal, qui examinera s'il satisfait aux critères définis dans le Code de procédure pénale⁵⁵. Le tribunal peut accepter ou rejeter l'accord, mais il ne peut pas le modifier et sa décision n'est pas susceptible d'appel. En outre, il n'existe aucune obligation de rendre public tout élément de cet accord.

98. Le nouveau Code de procédure pénale établit également un système graduel visant à encourager les aveux (applicable à l'infraction de corruption transnationale), en donnant la possibilité d'appliquer des sanctions plus légères à différents stades de la procédure pénale (pendant l'enquête ; pendant l'audience préparatoire devant le tribunal au début de la procédure judiciaire ; ou après l'audience préparatoire). Plus l'aveu intervient tôt dans la procédure, et plus la sanction est allégée. Si l'auteur n'avoue pas pendant l'enquête, le procureur peut proposer une sanction appropriée lors de la mise en examen, pour le cas où l'auteur avouerait pendant l'audience préparatoire au début de la procédure judiciaire, auquel cas le tribunal ne peut pas prononcer une peine plus sévère que la sanction proposée à ce stade. À l'issue de l'audience préparatoire, le tribunal peut aussi prendre un aveu en compte comme une circonstance atténuante dans la détermination de la sanction appropriée.

Les sanctions appliquées en pratique

99. Depuis la Phase 3, aucune personne physique ou morale n'a été condamnée pour corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Entre 2014 et 2018⁵⁶, 758 personnes physiques ont été condamnées pour corruption d'un agent public national, soit une moyenne d'environ 152 personnes physiques par an. Il ne semble pas que des personnes morales aient été condamnées pour corruption nationale pendant cette période. Les statistiques sur l'utilisation du nouveau système graduel destiné à encourager les aveux montrent qu'entre le 1^{er} juillet 2018 et le 15 mai 2019, 127 affaires ont été menées à terme selon cette procédure, dont six pendant l'audience préparatoire. La Hongrie n'a fourni aucune information sur les sanctions imposées dans ces affaires. Il est donc difficile de savoir si elles ont été « efficaces, proportionnées et dissuasives », de telle sorte que ces données ne sont d'aucune utilité pour prédire les sanctions qui s'appliqueraient dans des affaires de corruption transnationale.

Commentaire

Étant donné qu'aucune sanction n'a été infligée à des personnes physiques ou morales pour corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales depuis la Phase 3, il n'est pas possible d'évaluer si ces sanctions sont, en pratique, « efficaces, proportionnées et dissuasives » conformément à la Convention. En outre, en l'absence d'actions de répression de l'infraction de corruption transnationale, il n'est pas possible d'évaluer l'impact potentiel sur les sanctions des deux nouvelles procédures importantes qui ont été introduites depuis la Phase 3 – la procédure de règlement transactionnel et le système graduel visant à encourager les aveux. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que le Groupe de travail continue de suivre i) l'application des sanctions imposées par les tribunaux dans des affaires de corruption transnationale, ii) l'impact de la nouvelle procédure de règlement transactionnel dans les affaires de corruption transnationale, y compris la question de savoir si ces transactions sont transparentes et disponibles à la consultation publique, et

⁵⁵ Le tribunal doit s'assurer que le prévenu a compris la nature et les conséquences de la transaction et que l'aveu est clair et étayé par les preuves.

⁵⁶ La base de données pour 2018 n'est pas encore complète. Les infractions au Code pénal pour lesquelles les données ont été collectées sont les suivantes : articles 293, 294, 295 et 296 du nouveau Code pénal ; et 250, 253 et 255 de l'ancien Code pénal.

celle de savoir si les sanctions en résultant sont « efficaces, proportionnées et dissuasives » ; et iii) le système graduel visant à encourager les aveux.

Confiscation

Confiscation en cas de condamnation pour corruption transnationale

100. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé d'effectuer un suivi de l'utilisation des mesures de saisie et de confiscation des pots-de-vin et des produits de la corruption dans des affaires de corruption d'agents publics étrangers, ou des mesures prises en vue de veiller à ce que des sanctions monétaires d'effet comparable soient prononcées, conformément à la Convention. Le Groupe de travail avait noté, pendant la Phase 3, que la Hongrie n'avait imposé cette mesure de confiscation qu'à l'un des 26 prévenus condamnés en 2006 pour corruption transnationale. (Ces condamnations ont toutes été prononcées dans la même affaire. La Section A.3 de ce rapport donne des informations supplémentaires sur cette affaire.) En outre, s'agissant de l'unique condamnation ayant donné lieu à l'application d'une mesure de confiscation, les produits de la corruption ont été confisqués, mais non le pot-de-vin. Pendant la Phase 3, le BCEMP avait reconnu la nécessité de renforcer les compétences en matière d'utilisation des mesures de confiscation, et a cité des difficultés à cet égard, en raison du faible nombre d'affaires de corruption transnationale et des difficultés d'interprétation des dispositions légales pertinentes. Le Groupe de travail avait également noté que les statistiques sur les mesures de confiscation dans les affaires de corruption nationale n'étaient pas suffisamment complètes. Globalement, le Groupe de travail n'avait pas pu vérifier comment les mesures de confiscation sont appliquées en pratique en Hongrie.

101. Le cadre légal et institutionnel en matière de confiscation et de recouvrement d'actifs pour les personnes physiques a été renforcé depuis la Phase 3. En vertu de l'article 74/A du Code pénal⁵⁷, tous les actifs obtenus par l'auteur de l'un quelconque des délits énumérés dans cet article (y compris la corruption transnationale), dans les cinq années ayant précédé le début de la procédure pénale, doivent être confisqués si la valeur des actifs et le style de vie de l'auteur de l'infraction sont jugés excessivement disproportionnés au regard des revenus officiels et de la situation personnelle de l'auteur. La confiscation ne peut pas être ordonnée si l'auteur de l'infraction rapporte la preuve que les actifs ne représentent pas le produit de l'infraction.

102. Depuis la Phase 3, le recouvrement d'actifs et les enquêtes financières visant à indemniser la victime et à prononcer une mesure de confiscation ont bénéficié d'une plus grande visibilité et de ressources et d'outils plus importants. En 2015, l'Office de recouvrement d'actifs (ORA) s'est vu attribuer une plus grande autonomie opérationnelle au sein de la police, et plusieurs fonctions exclusives, y compris dans les domaines suivants : l'aide apportée aux services d'enquête et aux procureurs pour tracer des actifs d'origine criminelle ; le recouvrement d'actifs après le prononcé d'un jugement définitif par le tribunal ; et la réalisation d'enquêtes indépendantes. Les ressources humaines de l'ORA ont doublé pour passer à 72 depuis 2017. En 2015, le Procureur général adjoint a rédigé une circulaire juridiquement contraignante pour les procureurs, à propos de l'obligation qui leur incombe en vertu du Code pénal de retrouver et de récupérer tous les actifs illégaux. En outre, une ordonnance interne du Procureur général [12/2018 (VI. 28.)] donne des instructions détaillées sur la manière dont les procureurs devraient procéder à des recouvrements d'actifs au cours des enquêtes. Depuis 2016, l'ORA a également dispensé une formation sur les techniques de recouvrement d'actifs au personnel d'autres services d'enquête, ainsi qu'à des procureurs et des magistrats. En 2018, l'Office a rédigé un manuel détaillé sur le recouvrement d'actifs, qui a été diffusé auprès des autorités répressives sous forme imprimée et électronique. Une version

⁵⁷ Le régime de confiscation applicable aux personnes physiques a été renforcé en vertu de la Loi CIII de 2016 qui a modifié le Code pénal afin de mettre en œuvre la Directive 2014/42/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime dans l'Union européenne.

condensée consacrée à des infractions pénales spécifiques est en cours de préparation. Le manuel traite du recouvrement d'actifs d'une manière générale et complète, mais n'aborde pas spécifiquement le recouvrement des produits de la corruption transnationale.

103. Les autorités hongroises expliquent qu'en vertu de l'article 74(2) du Code pénal, la confiscation d'actifs obtenus par la commission d'une infraction pénale qui enrichit une organisation économique est obligatoire en cas de condamnation d'une personne morale⁵⁸. En outre, l'article 6 de la Loi CIV de 2001 prévoit pour les personnes morales des peines d'amende pouvant atteindre le triple de l'avantage financier obtenu ou attendu de la commission de l'infraction pénale. (Voir les développements consacrés aux amendes applicables aux personnes physiques et morales.) L'article 74(2) du Code pénal consacré au recouvrement d'actifs s'applique aux actifs des « organisations économiques ».

La confiscation en pratique

104. Les autorités hongroises rapportent que, depuis la Phase 3, le nombre de condamnations assorties d'une confiscation d'actifs et d'une autre mesure de confiscation a augmenté. Les données fournies par la Hongrie (voir Tableau 2 ci-dessous) démontrent effectivement une augmentation du taux de confiscation d'actifs entre 2013 et 2018, mais les données sur la confiscation en général font apparaître une augmentation moins constante au cours de la même période. En outre, les données n'identifient pas les montants confisqués ou les infractions pénales au titre desquelles la confiscation a été imposée. La Hongrie explique que les services administratifs compétents⁵⁹ n'ont pas accès à des statistiques nationales contenant ce niveau d'informations. Il est donc difficile de tirer une conclusion sur l'efficacité des mesures de confiscation dans des affaires de corruption nationale, de telle sorte que les données disponibles ne sont guère utiles pour prédire la manière dont des mesures de confiscation seraient prononcées dans des affaires de corruption transnationale. En outre, en l'absence de poursuites pour corruption transnationale depuis la Phase 3, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité en pratique des dispositions légales sur la confiscation dans des affaires de corruption transnationale.

Tableau 2. Nombre de condamnations ayant donné lieu à des mesures de confiscation et de confiscation d'actifs⁶⁰

Sanction	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Confiscation d'actifs	3 498	4 269	4 506	4 419	4 596	4 373
Confiscation	1 230	1 661	1 407	1 536	1 544	1 425

Commentaire

Le Groupe de travail prend note des mesures prises par la Hongrie depuis la Phase 3 afin d'accroître sa capacité de recouvrement d'actifs et de confiscation. Toutefois, en l'absence d'affaires de corruption transnationale, et de statistiques spécifiques sur les mesures de confiscation ordonnées dans des affaires

⁵⁸ L'article 74(2) du Code pénal se lit comme suit : « Les actifs résultant de la commission d'une infraction pénale obtenus par l'auteur de cette infraction, dans le cadre de celle-ci ou en relation avec elle, sont confisqués y compris s'ils ont servi à enrichir une autre personne. Si les actifs ont servi à enrichir une organisation économique, la confiscation d'actifs est ordonnée à l'encontre de l'organisation économique ».

⁵⁹ Services d'intervention rapide et services spéciaux de la police, Bureau national d'enquête et Office de recouvrement d'actifs.

⁶⁰ La base de données pour 2018 n'est pas encore complète.

de corruption nationale, il n'est pas possible d'évaluer si la confiscation des pots-de-vin et des produits de la corruption d'agents publics étrangers est efficace en pratique en Hongrie.

Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que le Groupe de travail continue de suivre en pratique la question de savoir si la Hongrie applique effectivement des sanctions de confiscation ou des sanctions monétaires d'effet comparable aux personnes morales et physiques condamnées pour corruption transnationale, conformément à l'article 3.3 de la Convention. En outre, les examinateurs principaux recommandent à la Hongrie de compiler des données se rapportant spécifiquement aux mesures de confiscation dans des affaires de corruption nationale et transnationale, y compris i) les montants et la valeur des actifs confisqués, et ii) le pourcentage de ces affaires dans lesquelles des mesures de confiscation ont été imposées.

2.3.3. Coopération internationale

105. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait indiqué qu'il n'était pas possible d'évaluer l'efficacité du système hongrois d'exécution des demandes d'entraide judiciaire, étant donné que ces demandes étaient exceptionnellement rares⁶¹. Il avait donc décidé de procéder à un suivi de la pratique future dans ce domaine, et également recommandé à la Hongrie de mettre en place un mécanisme permettant de recueillir des statistiques annuelles complètes sur l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition liées à l'infraction de corruption transnationale qui sont formulées ou reçues [Recommandation 4]. Le Groupe de travail est en outre convenu de suivre les mesures prises par la Hongrie pour fournir une entraide judiciaire à toutes les Parties à la Convention dans des affaires impliquant une procédure administrative ou civile engagée contre des personnes morales pour corruption transnationale.

106. Depuis la Phase 3, plusieurs mesures nouvelles ont été mises en place afin de faciliter l'entraide judiciaire. Les autorités hongroises rapportent que la Loi XXXVIII de 1996 sur l'entraide judiciaire internationale en matière criminelle a été modifiée en 2016 et 2017 pour refléter l'expérience des praticiens. Désormais, en vertu de l'article 13 de cette loi, la Hongrie a le pouvoir d'extrader des ressortissants hongrois vers des pays non-membres de l'UE, dans certaines circonstances⁶². En 2017, la Hongrie a également transposé la Directive de l'UE sur la décision d'enquête européenne en matière pénale (EEP)⁶³, qui remplace les mesures existantes en matière d'entraide judiciaire entre les États membres de l'UE. Dorénavant, la procédure d'entraide judiciaire est plus uniformisée – la Directive introduit la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires des États membres, des formulaires types de demandes et des délais limites pour répondre aux demandes (en principe 90 jours). En outre, la Hongrie a ratifié le Deuxième protocole additionnel de 2001 à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe (ETS 182), qui établit des règles plus claires sur la fourniture et la demande d'entraide judiciaire, en l'absence d'une convention internationale ou de réciprocité, tout en tenant compte

⁶¹ Comme les examinateurs principaux l'avaient noté au cours de la Phase 3, les autorités compétentes en Hongrie en matière d'entraide judiciaire et d'extradition sont le ministère de la Justice et les services du Procureur général. Les dispositions légales régissant ces questions sont définies dans le droit national ainsi que dans des instruments de l'UE et des conventions bilatérales et multilatérales et s'appliquent à l'infraction de corruption transnationale. La Hongrie peut fournir des formes de coopération internationale très variées, qui comprennent l'extradition et l'aide juridique sur le plan de la procédure (comme la recherche de preuves, l'interrogation de suspects et de témoins, la saisie et la confiscation).

⁶² Par exemple, pour pouvoir extrader un ressortissant hongrois, celui-ci doit également avoir la nationalité d'un autre État et avoir sa résidence dans un État étranger.

⁶³ Directive 2014/41/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 concernant la décision d'enquête européenne en matière pénale, disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0041>

des principes de protection des données. En outre, la Hongrie souligne qu'elle a commencé à utiliser plus fréquemment des équipes communes d'enquête dans des affaires de criminalité organisée transfrontières.

107. En dépit des améliorations précitées apportées au système hongrois d'entraide judiciaire, la Hongrie n'a pas encore mis en place un mécanisme permettant de recueillir des statistiques complètes sur toutes les demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition liées à la corruption transnationale⁶⁴. En effet, les données recueillies par la Hongrie sur les demandes d'entraide judiciaire formulées ou reçues en matière de corruption transnationale ne sont toujours pas disponibles. Toutefois, dans le cadre de la procédure de Phase 4, le Groupe de travail a demandé à toutes les Parties à la Convention de lui fournir des informations sur leur expérience dans l'obtention d'une entraide judiciaire de la Hongrie dans des affaires de corruption transnationale. Quatorze Parties à la Convention ont envoyé des réponses, qui ont montré que, depuis la Phase 3, la Hongrie a exécuté au moins treize demandes d'entraide judiciaire liées à des infractions de corruption transnationale, émanant de trois Parties à la Convention, ainsi qu'une demande de suivi. Dans l'ensemble, il apparaît que la Hongrie se montre très coopérative pour faciliter l'entraide judiciaire demandée par des Parties à la Convention, lesquelles ont déclaré avoir beaucoup apprécié la rapidité, le caractère complet et la bonne qualité de l'assistance fournie par la Hongrie, à la fois dans des affaires de corruption transnationale et dans d'autres affaires.

108. Toutefois, deux Parties ont fait état de difficultés à obtenir une entraide judiciaire de la Hongrie dans des affaires de corruption transnationale. Une Partie a mentionné des retards dans la fourniture de l'assistance, pour des raisons non spécifiées. L'autre a déclaré avoir subi des retards et des difficultés à obtenir une entraide judiciaire sous la forme du témoignage d'un ressortissant hongrois.

109. En outre, un procureur a informé l'équipe d'examen, pendant la mission sur place, d'un cas dans lequel l'entraide judiciaire a été refusée à un pays qui n'est pas Partie à la Convention, enquêtant sur une affaire de corruption transnationale, au motif que la fourniture d'une entraide judiciaire dans ce cas spécifique aurait potentiellement nui aux intérêts économiques nationaux, et qu'elle a été jugée constituer une menace pour la sécurité nationale. En vertu de l'article 2 de la Loi XXXVIII de 1996, la Hongrie peut, entre autres, refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire ou une demande d'extradition dans le cas où cette exécution porterait atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l'ordre public de la Hongrie. Le pays concerné, non-Partie à la Convention, demandait la saisie de documents originaux et l'audition de témoins à propos d'une entité. L'existence d'une menace pour la sécurité nationale a été reconnue par le Service de la sécurité nationale⁶⁵, à la suite d'une demande d'avis des services du Procureur général.

110. Les autorités hongroises expliquent que les procureurs ne sont pas formellement tenus de consulter le Bureau de protection de la constitution (BPC) avant d'exécuter une demande d'entraide judiciaire ; toutefois, étant donné que le BPC a compétence exclusive afin d'évaluer les risques pour la sécurité nationale, les procureurs n'ont pas la faculté d'apprécier la situation d'une manière différente de celle du BPC. En outre, la pratique de consultation du BPC semble bien établie. En effet, certains instruments internationaux en matière d'entraide judiciaire permettent aux pays de refuser leur assistance pour des

⁶⁴ En 2016, MONEYVAL a également critiqué « le manque persistant de statistiques complètes et fiables » de la Hongrie sur l'entraide judiciaire et l'extradition, ainsi que le « système obsolète de gestion des dossiers appliqué par les autorités centrales compétentes en matière d'entraide judiciaire et par les tribunaux ». Voir : MONEYVAL, Rapport d'évaluation mutuelle de la Hongrie, décembre 2016, disponible à l'adresse suivante :

<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/MER-Hungary-2016.pdf>. Le rapport de décembre 2018 a conclu que rien n'avait été fait pour remédier à ces lacunes. Voir : MONEYVAL, 2ème rapport de suivi, décembre 2018, disponible à l'adresse suivante :

<https://rm.coe.int/committee-of-experts-on-the-evaluation-of-anti-money-laundering-measur/1680932f59>

⁶⁵ Le Service de la sécurité nationale est le prédécesseur de l'actuel Bureau de protection de la constitution (BPC).

raisons de sécurité nationale⁶⁶, et la plupart des conventions bilatérales ratifiées par la Hongrie en matière d'entraide judiciaire contiennent une exception liée à des raisons de sécurité nationale. Qui plus est, la Convention ne traite pas de cette question au titre de l'entraide judiciaire.

111. Les examinateurs principaux estiment que la procédure qui conduit à invoquer des objections liées à la sécurité nationale pourrait être plus transparente, y compris sur les critères qui définissent une menace pour la sécurité nationale justifiant de refuser d'exécuter une demande d'entraide judiciaire, de telle sorte que la Hongrie puisse démontrer que cette procédure n'entrave pas sa capacité à fournir une entraide judiciaire de manière efficace. Un procureur a indiqué, lors de la mission sur place, qu'une atteinte aux intérêts économiques nationaux pourrait, dans certaines circonstances, constituer une menace pour la sécurité nationale justifiant de refuser de fournir une entraide judiciaire. À l'issue de la mission sur place, les autorités hongroises ont précisé qu'il s'agit là de questions relevant de la compétence du BPC. Mais elles ont également ajouté que le Code de procédure pénale ne contient aucune règle qui permettrait de tenir compte de l'intérêt économique national dans l'enquête sur une infraction pénale ou les poursuites engagées à ce titre.

112. Enfin, la Hongrie n'a reçu, depuis la Phase 3, aucune demande d'entraide judiciaire émanant d'une Partie à la Convention pour des faits de corruption transnationale impliquant une procédure administrative ou civile engagée contre des personnes morales. Les examinateurs principaux ne sont donc pas en mesure d'évaluer la pratique de la Hongrie à ce propos.

Commentaire

Les examinateurs principaux saluent les récentes mesures prises par la Hongrie pour renforcer son cadre légal en matière d'entraide judiciaire et d'extradition, et prennent note des commentaires globalement positifs reçus d'autres Parties à la Convention sur la coopération fournie par la Hongrie dans des affaires de corruption transnationale. Toutefois, elle n'a pas appliqué la Recommandation 4, formulée à l'issue de la Phase 3, l'invitant à recueillir des statistiques annuelles complètes sur l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition liées à l'infraction de corruption transnationale qui sont formulées ou reçues. Les examinateurs principaux notent également qu'une Partie a rencontré des difficultés à obtenir une entraide judiciaire de la Hongrie, sous la forme du témoignage d'un ressortissant hongrois, et la Hongrie a rejeté une demande d'entraide judiciaire d'un pays qui n'est pas Partie à la Convention, en invoquant une menace pour la sécurité nationale.

Les examinateurs principaux réitèrent donc la Recommandation 4 formulée à l'issue de la Phase 3 et appellent la Hongrie à recueillir des statistiques complètes sur l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition liées à l'infraction de corruption transnationale qui sont formulées ou reçues. Les examinateurs principaux recommandent également à la Hongrie d'adopter des mesures appropriées pour répondre sans retard indu aux demandes d'entraide judiciaire concernant des informations à propos de ressortissants hongrois, et que la Hongrie veille à ce que les raisons invoquées pour refuser de fournir une entraide judiciaire soient interprétées conformément à l'article 9.1 de la Convention.

⁶⁶ Voir, par exemple, la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du Conseil de l'Europe (ETS 30) ou la Directive de l'UE sur la décision d'enquête européenne en matière pénale.

2.3.4. Considérations liées à l'article 5

Le nouveau système de juridictions administratives

113. En décembre 2018, le Parlement hongrois a adopté un ensemble de lois relatives aux tribunaux administratifs, qui entreront en vigueur en janvier 2020⁶⁷. Au moment où elle a entrepris la mission sur place, l'équipe d'examen avait connaissance des préoccupations, largement relayées par les médias, exprimées à propos de la compétence de ces nouvelles juridictions administratives⁶⁸. Ces préoccupations tenaient à la formulation très large de la nouvelle loi à propos de la compétence des tribunaux administratifs – à savoir, « [ils] agiront et statueront sur les contentieux administratifs et sur les autres questions que la loi attribue à la compétence des tribunaux administratifs », ainsi qu'au pouvoir du ministère de la Justice de nommer les juges à la fois auprès des tribunaux administratifs des premiers degrés et auprès de la Cour administrative suprême. Le ministère de la Justice contrôlera également le budget des tribunaux et les promotions des juges. L'équipe d'examen a donc cherché à obtenir des précisions sur la question de savoir si la compétence pour juger l'infraction de corruption transnationale ou statuer sur la responsabilité des personnes morales pourrait être transférée au nouveau système de juridictions administratives.

114. Au cours de la mission sur place, un représentant du bureau du Procureur général a indiqué que les sanctions infligées aux personnes morales qui commettent l'infraction de corruption d'agents publics étrangers sont administratives par nature, et que personne ne peut actuellement dire avec certitude si la compétence pour juger de la responsabilité des personnes morales en cas de corruption transnationale sera finalement transférée au nouveau système. Une ONG qui opère de longue date dans le domaine de la défense des droits de l'homme a exprimé des craintes sérieuses à propos de l'indépendance du nouveau système de juridictions administratives, et sur la question de savoir s'il pourra juger impartialement des affaires impliquant des sensibilités politiques. La même ONG estime qu'il est possible que la compétence pour juger des affaires de responsabilité des personnes morales ayant commis des infractions pénales, y compris la corruption transnationale, soit transférée au nouveau système, mais a reconnu qu'aucune annonce n'avait encore été faite en ce sens. Par ailleurs, le représentant d'un grand cabinet international d'avocats pense qu'il est improbable que la compétence pour juger des affaires de responsabilité des personnes morales ayant commis des infractions pénales, y compris la corruption transnationale, soit transférée à ce nouveau système de juridictions.

115. Pendant la mission sur place, l'équipe d'examen a reçu des assurances du ministère de la Justice que le nouveau système de tribunaux administratifs n'aurait jamais compétence pour juger des affaires de corruption transnationale, y compris les affaires de responsabilité des personnes morales au titre de cette corruption.

Commentaire

⁶⁷ Cet ensemble comprend deux lois – T/3353 qui établit un système de tribunaux administratifs et T/3354 qui prévoit des mesures transitoires.

⁶⁸ À titre d'exemple, un article paru dans le New York Times indiquait que le nouveau système de tribunaux administratifs aurait compétence "dans des affaires politiquement sensibles, notamment la loi électorale, la corruption et le droit de protester" [*Hungary Creates New Court System, Cementing Leader's Control of Judiciary* (B. Novak, P. Kingsley, New York Times, 12/12/2018)]: <https://www.nytimes.com/2018/12/12/world/europe/hungary-courts.html>

Les examinateurs principaux ont noté les préoccupations exprimées à propos de l'indépendance du nouveau système de tribunaux administratifs. Ils prennent également acte des assurances qui leur ont été données, selon lesquelles les affaires de corruption transnationale demeureront soumises à la compétence des juridictions pénales. Toutefois, en raison de l'importance de la question, les examinateurs principaux recommandent que le Groupe de travail procède à un suivi de la question de savoir si le nouveau système de tribunaux administratifs a un impact sur les enquêtes et les poursuites au titre de l'infraction de corruption transnationale.

Nomination de juges pour statuer sur des affaires spécifiques

116. Lors de la mission sur place, une grande ONG de défense des droits humains a informé l'équipe d'examen que la présidence du système de tribunaux administratifs a le pouvoir de désigner des juges chargés d'affaires spécifiques, et de transférer des affaires d'un juge à un autre. Le ministère de la Justice précise qu'en vertu de la section 32 du décret sur l'administration des affaires, le pouvoir d'attribuer des affaires appartient au président de chaque tribunal individuel. En outre, le président de chaque tribunal n'est pas en droit de dessaisir un juge d'une affaire dont il a été légalement saisi en raison de sa compétence, en vertu de la législation actuellement en vigueur.

117. Auparavant, en vertu de la législation qui a été abrogée en août 2013, le Président de l'Office national du système judiciaire pouvait transférer une affaire à un autre tribunal ayant la même compétence, mais uniquement dans des circonstances exceptionnelles, notamment afin de garantir une répartition plus équitable de la charge de travail. En vertu du régime réglementaire actuel, l'article 8 de la Loi CLXI de 2011 sur l'organisation de l'administration des tribunaux pose la règle de base selon laquelle une affaire attribuée à un juge ne peut pas être transférée à un autre juge⁶⁹. En outre, l'article 31 des Règles sur l'administration des affaires des tribunaux [décret No. 14/2002 (VIII.I) IM]⁷⁰ définit les méthodes d'attribution des affaires aux juges. La plupart des règles sont de nature très technique (ainsi, l'attribution dépend des numéros de référence des affaires, des initiales de l'accusé et de la répartition de la compétence géographique des tribunaux). Les autres règles concernent l'attribution des affaires en fonction de la spécialisation des juges et de leur nombre d'années d'expérience. En vertu de l'article 32 du décret sur l'administration des affaires, une affaire ne peut être transférée d'un juge à un autre que dans les situations suivantes : 1) le juge est exclu en vertu des méthodes d'attribution définies à l'article 31 ; 2) la durée du mandat du juge a expiré ; 3) il est en permanence absent ; 4) il est absent pour la durée de l'affaire ; 5) le transfert de l'affaire est nécessaire pour garantir un partage équitable de la charge de travail ; et/ou 6) le transfert de l'affaire est nécessaire pour réduire le nombre d'affaires en souffrance.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent de procéder à un suivi de la manière dont les présidents des différents tribunaux attribuent en pratique les affaires de corruption transnationale à des juges en vertu des règles sur l'administration des affaires des tribunaux, y compris en particulier les critères d'attribution et de transfert des affaires qui peuvent imposer une plus grande discrétion, en ce qui concerne la spécialisation et l'expérience des juges, et la nécessité de réduire le volume des affaires en instance.

⁶⁹ L'article 8(1) de la Loi CLXI de 2011 dispose que « nul ne peut être privé de son droit à être jugé par un juge compétent ». L'article 8(2) se lit comme suit : « Le juge nommé pour juger d'une affaire conformément à la loi est choisi parmi un panel de juges du tribunal compétent en vertu des règles d'attribution des affaires ».

⁷⁰ L'article 10(1) de la Loi CLXI de 2011 donne pouvoir au Président de l'Office national du système judiciaire de fixer des règles d'attribution des affaires.

Pouvoir des procureurs principaux sur les décisions des procureurs subordonnés

118. Lors de la mission sur place, une grande ONG anticorruption a indiqué que le Procureur général a le pouvoir de dessaisir un procureur d'une affaire de corruption transnationale pour l'attribuer à un autre procureur⁷¹. La même ONG a attiré l'attention de l'équipe d'examen sur le rapport d'évaluation du GRECO paru en 2015⁷², qui insiste sur la nécessité de respecter le principe de séparation des pouvoirs pour la nomination du Procureur général⁷³ afin de garantir que les affaires soient confiées à des procureurs subordonnés dans des conditions régulières et appropriées⁷⁴. Sur la base des recommandations du GRECO, l'ordonnance du Procureur sur la structure et le fonctionnement du ministère public a été modifiée, et dorénavant, le dessaisissement d'un procureur au profit d'un autre doit être consigné par écrit dans le dossier, avec une explication des raisons de la décision.

119. L'équipe d'examen s'est intéressée aux circonstances dans lesquelles un procureur principal pourrait annuler une décision prise par un procureur subordonné. En vertu d'un amendement apporté le 1^{er} janvier 2019 à la Loi sur le ministère public, les décisions en matière de procédure pénale ne peuvent se fonder que sur le Code de procédure pénale. Le ministère de la Justice souligne que cet amendement ne modifie en rien les pouvoirs des procureurs principaux sur les procureurs subordonnés. Les procureurs principaux étaient déjà tenus, avant cet amendement, de vérifier que les décisions prises par les procureurs subordonnés soient acceptables. Le ministère de la Justice cite également l'article 195 de l'ancien Code de procédure pénale, qui disposait que « quiconque » avait le droit, s'il était directement affecté par une décision du procureur ou de l'autorité d'enquête, de contester cette décision dans les huit jours suivant sa notification. Avant juillet 2011, le droit de contester la décision d'un procureur ou d'un juge d'instruction ordonnant le classement sans suite, l'arrêt de la procédure ou la suspension de celle-ci était réservé uniquement à « la victime de l'infraction ». En 2014, le droit de contester une telle décision a été étendu pour y inclure une autorité administrative centrale, si elle était un « lanceur d'alerte ». En 2018, ce droit a encore été étendu au suspect, au prévenu, à une partie prenante ayant des intérêts pécuniaires et à d'autres parties prenantes⁷⁵.

120. Aux termes de l'article 398 du Code de procédure pénale, les motifs justifiant de mettre fin à une enquête incluent l'absence de preuve suffisante de la commission de l'infraction pénale, le décès de l'auteur de l'infraction ou le fait que l'acte en question ne constitue pas une infraction pénale. Le représentant des services du Procureur général explique que la décision d'un procureur subordonné ne peut

⁷¹ En vertu de la Loi sur le ministère public (article 13(1) de la Loi CLXIII de 2011), le procureur principal a le pouvoir de confier une affaire donnée à un autre procureur.

⁷² Groupe d'États contre la corruption (GRECO), 4^e cycle d'évaluation, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e>

⁷³ Le rapport du GRECO motive ses préoccupations à propos de la nécessité de respecter strictement le principe de la séparation des pouvoirs par les caractéristiques suivantes du ministère public hongrois : 1) sa structure hiérarchique rigoureuse ; 2) la possibilité de réélire le Procureur général ; et 3) la possibilité de bloquer pour des raisons politiques l'élection d'un nouveau Procureur général par un vote minoritaire au Parlement, auquel cas le Procureur général en poste reste en fonctions après l'expiration de son mandat ; et 4) la nécessité d'une plus grande transparence sur les procédures disciplinaires engagées contre des procureurs.

⁷⁴ Le 1^{er} mars 2019, le GRECO a publié un communiqué de presse dans lequel il indique que la Hongrie doit encore mettre en œuvre sa recommandation l'appelant à « définir des critères rigoureux en matière de dessaisissement des procureurs » : https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680933b49

⁷⁵ En vertu de l'article 369 du Code de procédure pénale, les parties prenantes ayant des intérêts pécuniaires et les autres parties prenantes peuvent former un recours contre une décision qui a « un effet direct sur elles ».

être annulée, pour l'essentiel, que dans le cas où elle serait illégale ou mal fondée. En outre, si un procureur principal décide de mettre fin à une enquête ou des poursuites, etc., la décision doit être prise par écrit et être motivée⁷⁶.

Commentaire

Les examinateurs principaux recommandent d'effectuer un suivi de la manière dont les procureurs principaux appliquent en pratique l'article 398 du Code de procédure pénale lorsqu'ils décident : i) d'annuler la décision d'un procureur subordonné d'enquêter ou de poursuivre sur une affaire de corruption d'agents publics étrangers ; et ii) de dessaisir un procureur d'une affaire de corruption transnationale au profit d'un autre procureur.

Recueil de statistiques et de données sur les enquêtes pour corruption transnationale

121. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie de réunir des statistiques sur le nombre d'enquêtes engagées pour corruption transnationale qui se sont soldées par des poursuites et le nombre d'entre elles qui ont été classées sans suite, ainsi que des informations sur les mesures d'enquête qui sont prises et les motifs de l'abandon de toutes enquêtes qui ont été ouvertes pour des faits de corruption transnationale [Recommandation 3(d)]. Cette recommandation a été inspirée au Groupe de travail par le fait qu'une enquête pour corruption transnationale avait été classée sans suite en Hongrie alors que la procédure se poursuivait dans le pays de l'agent public étranger accusé d'avoir reçu un pot-de-vin en échange de la fourniture d'un avantage à une société hongroise dans le cadre de transactions internationales. La Recommandation 3(d) avait pour but d'aider le Groupe de travail à déterminer si l'abandon d'enquêtes et de poursuites en Hongrie satisfaisait aux principes posés par l'article 5 de la Convention⁷⁷. À l'issue du cycle d'examen de la Phase 3, le Groupe de travail avait considéré que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, car il avait pu vérifier que la Hongrie tenait des statistiques pertinentes sur les affaires de corruption nationale, et sur certaines des mesures d'enquête coercitives employées dans ces affaires. Toutefois, en l'absence de nouvelles actions de répression de faits de corruption transnationale, il n'a pas été possible de considérer que la Recommandation 3(d) avait été entièrement mise en œuvre.

122. La Hongrie a fourni des informations détaillées sur l'affaire qui a suscité la Recommandation 3(d), y compris sur les raisons qui ont conduit à abandonner l'enquête. La Hongrie a également fourni des informations sur les raisons du classement sans suite d'une affaire qui avait été suspendue à l'époque de la Phase 3. (L'Introduction au présent rapport donne des informations supplémentaires sur ces affaires.)

Commentaire

La Hongrie a fourni à l'équipe d'examen des informations pertinentes et mises à jour sur les enquêtes pour corruption transnationale – l'une classée sans suite et l'autre suspendue – à l'époque de la Phase 3. Les examinateurs principaux considèrent donc que la Recommandation 3(d) formulée à l'issue de la Phase 3 a été entièrement mise en œuvre.

⁷⁶ L'article 363 régit la structure et le contenu obligatoire des décisions des procureurs principaux à cet égard. En outre, l'article 363 dispose que la décision d'un procureur principal d'abandonner une enquête doit être adoptée sous la forme d'une ordonnance et doit être motivée.

⁷⁷ L'article 5 de la Convention se lit comme suit : « Les enquêtes et poursuites en cas de corruption d'un agent public étranger sont soumises aux règles et principes applicables de chaque Partie. Elles ne seront pas influencées par des considérations d'intérêt économique national, les effets possibles sur les relations avec un autre État ou l'identité des personnes physiques ou morales en cause ».

3. RESPONSABILITÉ DES PERSONNES MORALES

3.1. Résumé des questions restant en suspens et des questions nouvelles

123. À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, les recommandations suivantes du Groupe de travail relatives à la responsabilité des personnes morales pour faits de corruption transnationale n'avaient pas encore été suivies d'effet : 1) la responsabilité des personnes morales si le pot-de-vin n'est pas octroyé au profit de la personne morale faisant spécifiquement l'objet des poursuites ; 2) la responsabilité des personnes morales lorsqu'un dirigeant ne contrôle pas correctement un subordonné ; et 3) la nécessité de dispenser une formation supplémentaire aux procureurs, juges et agents des forces de l'ordre sur l'application des dispositions concernant l'infraction de corruption transnationale aux personnes morales. Cette partie du présent rapport traite des progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces recommandations, et des mesures prises par l'administration hongroise pour encourager les entreprises à mettre en place des programmes et des mesures de contrôles internes, de déontologie et de conformité. La Section C.3 du présent rapport traite des progrès accomplis dans l'application des recommandations faites en vue de renforcer les mesures pour sensibiliser le secteur privé à la corruption transnationale.

3.2. Responsabilité des personnes morales

3.2.1. Questions légales

Responsabilité si le pot-de-vin n'est pas versé au profit de la personne morale faisant spécifiquement l'objet des poursuites

124. Pendant la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie de supprimer l'obligation qu'un pot-de-vin ait eu pour objectif de conférer ou ait effectivement conféré un avantage à la personne morale faisant spécifiquement l'objet des poursuites [Recommandation 2(b)]. Cette recommandation, qui trouvait son origine dans l'examen de la Phase 2, n'avait pas encore été mise en œuvre à l'époque de la Phase 3. Le Groupe de travail l'avait formulé car il avait estimé que l'application de la Convention ne devait pas se limiter aux faits de corruption commis au profit de la personne morale versant le pot-de-vin. À la date de rédaction du rapport de suivi écrit, établi deux ans après la Phase 3, la Hongrie avait modifié la Loi CIV de 2001 sur la responsabilité des personnes morales, de telle sorte qu'elle couvre également le cas dans lequel l'infraction de corruption transnationale a été commise « en utilisant la personne morale », afin de mettre en œuvre la Recommandation 2(b). Cependant, le Groupe de travail avait considéré que cette recommandation n'avait été que partiellement appliquée, en l'absence de toute jurisprudence sur la question.

125. Étant donné qu'elle n'a jugé aucune affaire de corruption transnationale depuis la Phase 3, la Hongrie n'est pas en mesure de démontrer que la modification qu'elle a apportée à la loi afin d'appliquer la Recommandation 2(b) traite effectivement la situation dans laquelle une personne morale offre, promet ou donne un pot-de-vin à un agent public étranger pour le compte d'une autre personne morale, telle une société mère ou une filiale. En outre, un représentant du ministère de la Justice a indiqué, pendant la mission sur place, qu'il n'avait connaissance d'aucun cas d'application de la Loi CIV de 2001 à une affaire de corruption nationale. Toutefois, le même représentant du ministère de la Justice a ajouté qu'il était certain que cette loi couvrirait le cas dans lequel une personne morale aurait agi en tant qu'intermédiaire et commis l'infraction de corruption au profit d'une autre personne morale.

Commentaire

Les examinateurs principaux estiment que la Recommandation 2(b) demeure partiellement mise en œuvre, en l'absence de jurisprudence démontrant que la modification de la Loi CIV 2001 couvre effectivement le cas dans lequel un pot-de-vin est offert, promis ou versé par une personne morale pour le compte d'une autre. En raison de cette modification et de la nécessité de disposer d'une jurisprudence permettant de vérifier son efficacité en pratique, les examinateurs principaux recommandent d'effectuer un suivi de la question de savoir si la Loi CIV 2001 couvre ce cas en pratique.

Responsabilité en cas de défaut de contrôle

126. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail a également recommandé, en ce qui concerne la responsabilité des personnes morales pour corruption transnationale, que la Hongrie consulte les entreprises hongroises afin de définir des normes minimales concernant le contrôle approprié que doivent exercer les personnes dont les actes peuvent engager la responsabilité d'une personne morale [Recommandation 2(c)]⁷⁸. Cette recommandation a été initialement formulée pendant la Phase 2, lorsque le Groupe de travail a recommandé que la Hongrie « envisage » d'établir des normes minimales sur ce qui constitue un « contrôle approprié » par ces personnes. Au moment où le rapport de suivi écrit établi deux ans après la Phase 3 a été rédigé, la Recommandation 2(c) n'avait pas été suivie d'effet.

127. La Hongrie explique qu'elle a organisé, en 2017, une conférence à l'intention des entreprises sur la Loi CIV de 2001. Toutefois, il ne semble pas que la conférence ait comporté une consultation sur la signification du « contrôle approprié ». Un universitaire participant à la mission sur place a indiqué que le concept de « contrôle approprié » n'est pas clair, et a soulevé la question de l'intention coupable nécessaire pour déclencher la responsabilité en vertu de la Loi CIV de 2001. Une grande société internationale ayant une filiale en Hongrie, opérant dans le secteur des équipements de transport, estime également que la loi pourrait être plus claire sur ce point. Une représentant de l'ONG a indiqué que la norme du « contrôle approprié » pourrait contribuer à améliorer la conformité, mais qu'il faudrait savoir clairement ce qu'elle implique.

Commentaire

La Recommandation 2(c) formulée à l'issue de la Phase 3, appelant à consulter le secteur privé afin de définir des normes minimales sur ce qui constitue le « contrôle approprié » n'a toujours pas été mise en œuvre. En outre, la confusion règne à propos de ce que cette norme implique, et les examinateurs principaux estiment que cette confusion pourrait être un obstacle à l'application effective de la responsabilité des personnes morales en cas de corruption transnationale. Les examinateurs principaux recommandent en conséquence que la Hongrie prenne des mesures appropriées afin de clarifier la norme du « contrôle approprié » en vertu de la Loi CIV de 2001 dans le double but de garantir l'application effective de l'infraction de corruption transnationale aux personnes morales, et de permettre au secteur privé de savoir avec certitude quelles mesures de conformité doivent être adoptées pour prévenir cette corruption.

⁷⁸ La Loi CIV de 2001 dispose qu'une personne morale peut être tenue pour responsable de faits de corruption transnationale si l'un de ses membres ou salariés corrompt un agent public étranger et si la corruption « aurait pu être empêchée par le directeur exécutif, le directoire ou le conseil de surveillance dans l'exécution de ses obligations de surveillance ou de contrôle ».

3.2.2. La mise en cause de la responsabilité des personnes morales par les autorités répressives

128. Pendant la Phase 3, les procureurs présents lors de la mission sur place avaient expliqué que la mise en examen de la personne morale impliquée dans une affaire pénale n'était pas « une pratique établie ». En outre, ils avaient également fait savoir que la manière dont les procureurs et les juges des diverses régions abordent la question de la responsabilité des personnes morales diffère quelque peu. Le Groupe de travail avait donc recommandé à la Hongrie de dispenser une formation supplémentaire aux procureurs, juges et agents des autorités répressives sur l'application aux personnes morales de l'infraction de corruption transnationale. [Recommandation 2(d)] À l'issue de la Phase 3, le Groupe de travail avait considéré que la Recommandation 2(d) avait été partiellement mise en œuvre, puisque la Hongrie avait dispensé des formations aux procureurs, bien que celles-ci n'aient pas toutes porté sur la corruption transnationale ou la responsabilité des personnes morales.

129. Au cours de la mission sur place de la Phase 4, les examinateurs principaux ont déterminé que le défi le plus sérieux auquel les autorités hongroises sont confrontées dans la mise en œuvre de la Convention tient à la réticence à appliquer en pratique la responsabilité des personnes morales aux faits de corruption transnationale, et ce pour différentes raisons.

130. Lors de la mission sur place, une grande ONG militant pour la lutte contre la corruption a indiqué n'avoir connaissance d'aucune affaire dans laquelle une société aurait été reconnue pénalement responsable de corruption, de quelque nature que ce soit. Un universitaire a déclaré que la responsabilité pénale n'était pas recherchée en pratique pour corruption, étant donné qu'il existe parfois d'autres moyens de poursuivre l'infraction, notamment pour fraude fiscale. Un représentant d'un grand cabinet d'avocats a indiqué que la responsabilité des personnes morales est un concept « étranger » en droit hongrois, et qu'il n'est plus enseigné en faculté de droit étant donné qu'il n'est tout simplement pas utilisé. Un autre cabinet international d'avocats a ajouté que ce concept n'a pas été appliqué en pratique. Un grand groupe hongrois exerçant dans le secteur de l'énergie a précisé qu'il n'avait connaissance d'aucune poursuite engagée contre des sociétés hongroises pour corruption. Le ministère de la Justice a également indiqué n'avoir connaissance d'aucun cas de mise en cause de la responsabilité d'une personne morale.

131. Le bureau du Procureur général a confirmé les dires des participants à la mission sur place, selon lesquels la responsabilité des personnes morales n'est pas mise en cause dans des affaires d'infraction de corruption. Un représentant du bureau du Procureur général, chargé des poursuites en matière de corruption, a indiqué qu'au cours des trois à quatre dernières années, les cas de mise en cause de la responsabilité des personnes morales par son bureau ont diminué de moitié, au point d'être « pratiquement nuls ». Le bureau du Procureur général a en outre expliqué que cette responsabilité n'est pas effectivement retenue, étant donné qu'une société a d'amples possibilités de « disparaître » avant la fin de la procédure pénale engagée contre elle. En outre, si cette procédure aboutit à ce que la société dépose son bilan, sa faillite portera préjudice à des personnes innocentes.

132. Le représentant du bureau du Procureur général, qui a acquis une vaste expérience des poursuites dans des affaires de corruption, a ajouté qu'étant donné que les sociétés hongroises ne sont pas très actives dans le domaine des exportations et des investissements étrangers, il existe très peu d'affaires de corruption transnationale à détecter. Il a confirmé que l'appareil répressif hongrois n'appréhende pas la possibilité que des filiales étrangères implantées en Hongrie se livrent à des actes de corruption transnationale en relation avec leurs activités économiques transfrontalières substantielles, particulièrement avec les pays voisins. Le représentant d'une grande association de juristes a indiqué que les autorités hongroises ne ciblent pas les actes de criminalité transfrontières commis par des personnes morales. Voir également le développement de l'Introduction, consacré au rôle de la Hongrie en tant que plate-forme de sociétés étrangères exerçant des activités dans la région, et les développements de la Section A.2.1, sur le risque que la Hongrie devienne le maillon faible de la répression de la corruption transnationale car elle ne traite pas le risque de corruption transnationale commise par des filiales étrangères.

133. Comme nous le verrons dans les développements ci-dessous, consacrés à la mobilisation du secteur privé, l'absence de risque de répression de l'infraction de corruption transnationale à l'encontre des sociétés hongroises peut avoir conduit à un très faible niveau de conformité dans ce domaine, à tout le moins en ce qui concerne les sociétés hongroises.

Commentaire

Les examinateurs principaux mettent en évidence que la difficulté la plus grave à laquelle les autorités hongroises sont confrontées pour mettre en œuvre de la Convention tient à la réticence à appliquer en pratique le régime de la responsabilité des personnes morales. Les dispositions de la Loi CIV à cet égard semblent avoir été adoptées essentiellement pour garantir la conformité technique avec les obligations internationales, mais la volonté de les appliquer en pratique semble faible. En effet, les autorités hongroises se sont montrées peu empressées à mettre cette responsabilité en cause pour différentes raisons, y compris la manière dont elle pourrait impacter des parties prenantes innocentes, et le risque qu'une personne morale se dissolve avant l'achèvement de la procédure. Les examinateurs principaux notent également qu'à ce jour, la Hongrie n'a pas traité le risque de corruption transnationale par des sociétés hongroises, en particulier par des filiales étrangères qui choisissent de s'implanter en Hongrie pour se livrer à des activités économiques transfrontières dans des pays voisins. Les examinateurs principaux considèrent, en conséquence, que la Recommandation 2(d) formulée à l'issue de la Phase 3 n'a été que partiellement mise en œuvre, et recommandent que la Hongrie prenne les mesures suivantes :

- a. envisager de requérir obligatoirement des sanctions à l'encontre des personnes morales reconnues coupables de corruption transnationale en vertu de la Loi CIV de 2001, à tout le moins dans des circonstances appropriées ;*
- b. établir des lignes directrices internes sur les circonstances dans lesquelles il serait approprié que des procureurs requièrent des sanctions contre des personnes morales pour corruption transnationale, et imposer clairement un engagement de ce faire si les critères sont satisfaits ; et*
- c. revoir la Loi CIV de 2001, en concertation avec les entreprises, les ONG et la profession juridique, afin d'identifier des possibilités d'améliorer la clarté et l'efficacité de la loi sur la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale.*

3.3. Mobilisation du secteur privé

134. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie de renforcer les mesures visant à sensibiliser le secteur privé et de dispenser des conseils pratiques au secteur privé sur les risques de corruption transnationale et les mesures préventives en la matière [Recommandation 7(b)(i) et (ii)]⁷⁹. Il lui avait également recommandé de prendre des mesures afin d'encourager les sociétés, et tout particulièrement les PME, à élaborer des programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité ainsi que des mesures de prévention et de détection de la corruption transnationale [Recommandation 5(c)]. À l'époque de la Phase 3, le gouvernement hongrois n'avait pris aucune mesure à ce propos. Au terme du cycle d'examen de la Phase 3, la Hongrie n'avait pris aucune initiative de sensibilisation du secteur privé, mais élaborait un programme et une brochure d'information à l'intention des entreprises hongroises. Le Groupe de travail avait estimé que ces mesures traiteraient spécifiquement des risques de corruption

⁷⁹ La Recommandation 7(b)(i) et (ii) concerne également les activités de sensibilisation à l'intention du secteur public, qui sont traitées à la Section A.2.3 du présent rapport.

transnationale, et avait donc considéré que la Recommandation 7(b) était partiellement appliquée. En outre, le gouvernement hongrois n'avait pris aucune mesure, à l'époque de la Phase 3, pour sensibiliser davantage à la nécessité de mettre des programmes de conformité en place pour prévenir et détecter la corruption transnationale. À l'issue de la Phase 3, le Groupe de travail avait également estimé que la Recommandation 5(c) était partiellement mise en œuvre, en raison des mesures limitées prises par la Hongrie et des plans élaborés par l'Agence hongroise pour la promotion des exportations, en coopération avec le ministère de la Justice, afin d'appliquer un programme de sensibilisation pour encourager les entreprises hongroises à adopter des mesures de conformité.

135. La Hongrie rapporte que depuis la Phase 3, l'Agence hongroise pour la promotion des exportations a dispensé des formations qui incluaient des modules consacrés à la corruption transnationale, à savoir :

- De 2014 à 2018, 120 formations ont été organisées, -- y compris des études de cas --, auxquelles ont participé 2 256 personnes représentant 1959 PME.
- Une formation en ligne a été lancée. Elle qui couvre la définition et les principales caractéristiques de la corruption transnationale. Cette formation est interactive et a été suivie à ce jour par 200 représentants de PME.

136. En outre, le Service spécial de la sécurité nationale a organisé une conférence destinée au secteur privé en novembre 2017 sur la responsabilité des personnes morales en vertu de la Loi CIV de 2001, qui a inclus une présentation sur la corruption transnationale⁸⁰. Par ailleurs, deux sociétés de transport hongroises qui ont participé à la mission sur place ont reçu des conseils du Service spécial de la sécurité nationale sur la gestion des risques de corruption en relation avec l'octroi de cadeaux. Toutefois, aucune information n'a été donnée à propos des activités de sensibilisation ou de formation du secteur privé menées par d'autres agences gouvernementales, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce. Par ailleurs, les entreprises qui ont participé à la mission sur place n'avaient pas pris part à des activités de sensibilisation ou de formation organisées par les pouvoirs publics hongrois sur l'infraction de corruption transnationale ou les modalités de mise en place des mesures de conformité efficaces en vue de prévenir et de détecter cette forme corruption, et n'avaient pas connaissance de telles activités.

137. Au cours de la mission sur place, les sociétés hongroises ayant des activités à l'exportation ont considéré en général qu'elles avaient un faible risque de corruption d'agents publics étrangers, de sorte qu'elles n'ont pas mis en place des mesures de conformité exhaustives pour gérer les risques de corruption transnationale. Une association qui représente des sociétés hongroises exerçant dans le secteur de l'industrie forestière estime que le risque de corruption transnationale dans l'importation de produits forestiers en provenance de pays voisins est convenablement traité par des intermédiaires. Une entreprise hongroise exerçant dans le secteur de l'agriculture n'a pas non plus perçu un risque important de corruption transnationale qui soit lié à sa participation à des chaînes d'échanges commerciaux internationaux. Une grande entreprise publique hongroise du secteur des transports, qui coopère avec la Chine sur un projet spécial, a indiqué qu'elle n'avait pas de programme de conformité complet pour la gestion des risques de corruption transnationale, mais un code de déontologie qui inclut une politique en matière de cadeaux. En dépit de son projet avec la Chine, elle n'a pas considéré qu'elle participait à des transactions commerciales internationales. Une autre société hongroise du secteur des transports estime que son exposition aux risques de corruption transnationale est très faible, étant donné que ses clients se trouvent essentiellement dans l'UE, et que ses relations sont « extrêmement » réglementées. Quoi qu'il en soit, elle a adopté une ligne de protection à trois niveaux, à savoir le contrôle, la conformité et l'audit interne. Elle organise des activités de sensibilisation plusieurs fois par an, et son code de déontologie est disponible en ligne.

⁸⁰ La présentation a été faite par un expert juridique du ministère de la Justice, et a couvert des études de cas, ainsi que le cadre légal de lutte contre la corruption transnationale.

138. Une société hongroise opérant dans le secteur de l'énergie qui traite avec des fournisseurs étrangers a indiqué qu'elle ne s'est pas dotée d'un programme complet de conformité pour gérer le risque de corruption transnationale, mais se fonde plutôt sur un code de déontologie. Elle considère que les marchés publics étrangers auxquels elle participe ne comportent aucun élément discrétionnaire et que ses risques de corruption transnationale sont également réduits car elle est supervisée par deux agences gouvernementales. Un grand prestataire hongrois de services financiers, qui a des filiales dans plusieurs pays, s'appuie sur un code de déontologie et sur un message clair du président du conseil d'administration, rappelant qu'aucune corruption n'est tolérée. Aucune de ces sociétés n'a eu l'expérience de la détection de faits de corruption transnationale dans le cadre de ses opérations, et toutes ont considéré que le risque est très faible dans les États membres de l'UE.

139. Les filiales d'entreprises multinationales qui ont participé à la mission sur place étaient toutes des programmes de conformité pour prévenir la corruption, mais les examinateurs principaux doutent de leur efficacité. Une entreprise multinationale opérant dans le secteur de la vente au détail, dont la société mère est située au Royaume-Uni, est contrôlée en interne par le siège britannique. La société livre des produits hors de Hongrie, principalement dans l'UE, et a des contacts avec des fournisseurs chinois. Elle considère que le risque de corruption transnationale n'est pas élevé dans le cadre de ses opérations transfrontières. Les salariés sont tenus de déclarer qu'ils ne n'agiront pas de manière contraire au code de conduite et qu'ils signaleront toutes les infractions qui viendraient à leur attention directement au siège de la société mère. La même entreprise a déclaré qu'elle n'a reçu aucune communication du gouvernement hongrois à propos de la prévention de la corruption transnationale. Le représentant d'une filiale d'une entreprise multinationale dans le secteur des équipements automobiles a reconnu que le groupe de sociétés dans son ensemble est soumis à des risques significatifs de corruption transnationale. La conformité est gérée au siège, et chaque soupçon de corruption doit être signalé à ce même siège. Les informations sur les fournisseurs sont également contrôlées centralement. Le représentant de la société estime qu'il existe un risque de corruption d'agents publics étrangers par la filiale hongroise, mais estime que le siège du groupe gère la situation. Il considère également que l'exposition au risque de répression en vertu de la loi hongroise est « très minime ».

140. Une association active dans le secteur médical qui a participé à la mission sur place fédère des membres qui exportent massivement vers les pays de l'UE, les États-Unis, la Fédération de Russie et le Moyen-Orient. Un grand nombre d'entre eux ont également des contacts avec des fournisseurs d'Extrême Orient. (Voir également les développements de l'Introduction du présent rapport, sur l'importance des industries médicale et pharmaceutique pour l'économie hongroise.) L'association représentative a expliqué que le risque de corruption est élevé dans ce secteur, en raison de plusieurs facteurs, y compris le manque de transparence du processus décisionnel, et la lenteur ainsi que la complexité des procédures. Toutefois, une filiale d'une entreprise multinationale opérant dans le secteur médical a estimé que son exposition au risque de corruption transnationale n'était que minime, étant donné qu'elle achète des matériels soumis à des procédures de validation et de standardisation très rigoureuses, qui font l'objet d'un contrôle de qualité très strict. Un représentant d'une filiale d'une entreprise multinationale du secteur de l'énergie a indiqué qu'il ne considérerait pas que la société soit exposée à un risque de corruption transnationale, étant donné qu'elle n'exporte pas hors de l'UE. En outre, il a considéré que les activités de la société dans le domaine des marchés publics étrangers n'étaient pas sujettes à un risque de corruption transnationale, étant donné qu'elles sont extrêmement réglementées. La même société oblige ses partenaires commerciaux à accepter son code de discipline, qui interdit expressément la corruption d'agents publics lors de la conclusion des contrats.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que la Recommandation 7(b) formulée à l'issue de la Phase 3, appelant la Hongrie à renforcer les mesures pour sensibiliser le secteur privé, et la Recommandation 5(c) demandant à la Hongrie d'encourager l'adoption de mesures de conformité afin de prévenir et de

détecter la corruption transnationale, demeurent partiellement inappliquées. Bien que des mesures importantes aient été prises par l'Agence hongroise pour la promotion des exportations et le Service spécial de la sécurité nationale afin de sensibiliser davantage le secteur privé aux risques de corruption transnationale, d'autres agences, y compris le ministère des Affaires étrangères et du Commerce, n'ont pas pris de telles mesures et, exception faite de deux sociétés qui ont reçu des conseils du Service spécial de la sécurité nationale à propos de l'octroi de cadeaux, aucune des sociétés présentes au cours de la mission sur place n'a participé à des activités de sensibilisation ou de formation organisées par le gouvernement hongrois à propos de l'infraction de corruption transnationale, ou de la manière de prendre des mesures de conformité efficaces pour prévenir et détecter cette corruption, ou n'a été informée de l'existence de telles activités. En outre, des sociétés hongroises ayant des activités d'exportation ont généralement indiqué, lors de la mission sur place, qu'elles n'étaient pas confrontées à un risque significatif de corruption d'agents publics étrangers, et n'avaient donc pas pris des mesures exhaustives de conformité pour gérer les risques de corruption transnationale. De la même manière, des filiales d'entreprises multinationales ont également estimé que leurs risques de corruption transnationale sont faibles, bien que des programmes complets de conformité aient été mis en place dans ces filiales.

Les examinateurs principaux recommandent en conséquence à la Hongrie de prendre d'urgence des mesures pour sensibiliser davantage toutes les sociétés qui exportent, y compris les filiales d'entreprises multinationales, à leurs risques de corruption transnationale, et les encourage plus fortement à adopter des mesures efficaces pour lutter contre la corruption transnationale afin de gérer ces risques.

4. AUTRES QUESTIONS

4.1. Mesures de gestion des risques de corruption transnationale en matière d'aide au développement

141. Au cours de la Phase 3, le Groupe de travail avait recommandé à la Hongrie d'établir (i) des mécanismes destinés à prévenir les risques de corruption transnationale dans les contrats financés par l'aide publique au développement (APD), y compris lors des phases de sélection et de contrôle des projets financés par l'APD et (ii) des sanctions permettant d'écarter de ces contrats les sociétés condamnées pour corruption d'agents publics étrangers [Recommandation 9(b)]. Le Groupe de travail était conscient du fait que le budget consacré par la Hongrie à l'APD était relativement faible et impliquait souvent des projets de taille modeste qui n'atteignaient pas les seuils applicables aux marchés publics de l'UE⁸¹. Néanmoins, il s'était inquiété du fait que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce avait adopté une approche plutôt limitée afin de prévenir la corruption transnationale dans les contrats financés par l'APD. Bien que les membres du personnel de ce ministère soient tenus de suivre une formation aux procédures anticorruption, ceux qui avaient participé à la mission sur place au cours de la Phase 3 avaient indiqué n'avoir pas connaissance de procédures visant à gérer les risques de corruption, lors des phases d'adjudication ou d'exécution de ces projets. Ils avaient ajouté qu'aucune procédure n'avait été mise en place pour écarter des contrats financés par l'APD les entreprises condamnées pour corruption transnationale.

142. En outre, à l'époque de la Phase 3, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce procédait certes à un contrôle de toutes les sociétés et partenaires de la société civile avant de conclure des engagements liés à l'APD avec eux, mais ne vérifiait pas si les soumissionnaires et leurs clients étaient inscrits sur les listes d'exclusion mutuelle publiquement disponibles, établies par des institutions financières internationales (IFI), telles la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). Les autorités hongroises se fiaient plutôt à un registre des sociétés, qui, selon elles, était complet et à jour et permettait d'évaluer si les soumissionnaires et leurs clients avaient été exclus pour corruption. À la fin du cycle d'examen de la Phase 3, la Hongrie n'avait pris aucune mesure pour mettre en œuvre la Recommandation 9(b).

143. En raison de l'adoption de la Recommandation du Conseil de l'OCDE à l'intention des acteurs de la coopération pour le développement sur la gestion du risque de corruption (Recommandation de 2016 sur la gestion du risque de corruption dans l'APD)⁸², qui contient des dispositions sur ces questions, le présent rapport analysera les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Recommandation 9(b) dans le contexte de la Recommandation de 2016.

144. Le paragraphe III de la Recommandation sur la gestion du risque de corruption recommande aux Adhérents de mettre en place et de réviser leur système de gestion des risques de corruption dans le cadre de la coopération pour le développement, et d'intervention en cas de pratiques avérées de corruption, et

⁸¹ Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce explique que les projets d'APD de la Hongrie sont essentiellement mis en œuvre par lui-même ou par d'autres ministères, et ajoute que les ambassades et les missions à l'étranger sont rarement engagées dans des marchés publics liés à l'APD. Ces projets sont plutôt coordonnés et mis en œuvre par des collaborateurs formés et affectés tout spécialement à cette mission en poste à Budapest. En outre, le montage juridique et financier des projets d'APD est généralement effectué dans le cadre du ministère responsable de ces projets, avec l'assistance des services juridiques et financiers.

⁸² La Recommandation de 2016 peut être consultée à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/Recommendation-Development-Cooperation-Corruption.pdf>

ajoute que ce système devrait comporter les caractéristiques suivantes, qui correspondent à celles qui ont été recommandées par le Groupe de travail au cours de la Phase 3 : 1) « une évaluation et une gestion dynamiques et systématiques des risques de corruption, menées de façon continue et à différents niveaux de décision » (sous-paragraphe 5) ; 2) des mécanismes de signalement/de lancement d'alerte (sous-paragraphe 7)⁸³ ; 3) l'inclusion dans les dispositions contractuelles applicables aux marchés financés par l'APD, de clauses de résiliation, de suspension ou de remboursement, ou de la possibilité d'engager d'autres actions, civiles ou pénales, si le partenaire d'exécution s'est livré après coup à la corruption au moment de l'exécution du marché (sous-paragraphe 8.i.) ; et 4) la vérification des listes d'exclusion publiées par les institutions financières nationales et multilatérales lors du processus de sélection des soumissionnaires (sous-paragraphe 6.iv).

145. La Hongrie indique qu'elle procède à un contrôle et un filtrage des partenaires avant de s'engager dans des opérations financées par l'APD. En outre, les ambassades et le personnel du ministère des Affaires étrangères et du Commerce contrôlent l'exécution de ces projets, ainsi que les activités des agents chargés de cette exécution, ce qui renforce leur capacité à être informés d'actes de corruption suspectés, qui justifieraient de suspendre ou d'annuler un contrat. Avant de conclure un contrat, les registres publics sont consultés, afin de vérifier que l'organisation ou l'entreprise soumissionnaire, --appartenant à la société civile --, ne doit pas être écartée. Cette procédure minimise le risque de corruption. Au moment de la Phase 3, cet examen portait notamment sur le registre des sociétés⁸⁴. En outre, la Hongrie indique que les contrats financés par l'APD sont suspendus ou annulés si un client est condamné pour corruption transnationale. Le contrat-type d'APD de la Hongrie contient une clause qui réserve au donateur le droit de suspendre ou de résilier le contrat « dans des cas judiciairement avérés de fraude, de corruption et de corruption d'agents publics ». Dans ces cas, le bénéficiaire est tenu de rembourser le montant intégral de l'aide au donateur. Les autorités hongroises expliquent qu'elles ont accès à deux canaux pour obtenir des informations sur l'historique des sociétés. Les autorités hongroises et le public ont accès à ces deux canaux, qui sont respectivement le ministère de la Justice et un registre privé⁸⁵. Selon la Hongrie, ce registre privé, qui existe depuis des décennies, contient un historique complet et détaillé des sociétés hongroises, y compris leurs filiales étrangères et des entreprises publiques. Ces informations mentionnent si elles figurent sur la liste d'exclusion mutuelle de la Banque mondiale⁸⁶. L'historique comprend des informations sur les actions judiciaires civiles et pénales, les condamnations à des amendes, les changements de propriété et certains contrats spécifiques. La consultation de la liste est obligatoire dans tous les cas d'aide au développement concernant des sociétés hongroises du secteur privé. En outre, la Hongrie déclare qu'elle contrôle activement les projets en cours (à la fois depuis Budapest et sur le terrain via ses missions étrangères), et ajoute que toute affaire de corruption transnationale qui serait détectée serait signalée, en communiquant aux autorités responsables de l'APD toutes les informations nécessaires afin de suspendre ou d'annuler ces contrats. Le contrôle est systématique et fondé sur des critères préalablement définis par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce. La Hongrie explique également qu'elle vérifie régulièrement la liste d'exclusion mutuelle de la Banque mondiale, conformément à une directive du ministère des Affaires étrangères et du Commerce, afin de s'assurer que les partenaires à ses contrats d'APD n'y figurent pas.

⁸³ La Section A.2.8 du présent rapport donne des informations sur le lancement d'alerte (sous-paragraphe 7).

⁸⁴ Le registre des sociétés, tenu par le ministère de la Justice, contient des informations à jour sur la situation juridique et financière de chaque société hongroise, y compris sur sa dette envers des organismes publics.

⁸⁵ Le registre privé est disponible exclusivement sur abonnement.

⁸⁶ La Hongrie explique en outre que l'opérateur du registre public a l'expérience de cataloguer les textes législatifs, les directives et les décisions judiciaires, et qu'il tient et opère des bases de données publiques, dont la consultation est payante. Des informations supplémentaires sur le registre privé peuvent être consultées à l'adresse suivante : <https://opten.hu/rolunk>

146. Au cours de la mission sur place, le Département du développement international du ministère des Affaires étrangères et du Commerce a expliqué que les projets financés par l'APD hongroise engendrent un risque minime de corruption. Les autorités hongroises ont indiqué qu'en général, 75 % de l'APD hongroise va à des institutions multilatérales, notamment les Nations Unies, et que le reste va à des pays sous la forme d'une aide bilatérale qui, selon la Hongrie, est soumise aux règles et politiques de l'UE en matière de marchés publics. En effet, les statistiques de l'OCDE montrent qu'en 2017, les contributions de la Hongrie au système multilatéral ont représenté 74 % de l'APD brute, et que 11 % de l'APD bilatérale sont passés par le canal du système multilatéral. En outre, 79 % de l'APD multilatérale ont été octroyés par le biais de l'UE, 7 % par celui de la Banque mondiale, et 6 % par celui des Nations Unies. Les bourses d'études et autres aides à l'enseignement ont représenté 75 % de l'aide programmable dans les pays d'origine des étudiants. En 2017, l'APD s'est élevée au total à 148.7 millions USD, et l'APD multilatérale et bilatérale a atteint 113.7 millions USD. En 2017, l'aide bilatérale a bénéficié aux principaux secteurs suivants : l'éducation (64 %), l'eau et l'assainissement (6 %), l'agriculture, l'industrie forestière et la pêche (6 %) et 18 % n'ont pas fait l'objet d'une affectation par secteur. En 2018, la Hongrie a fourni 190 millions USD d'APD au total, ce qui représente 0.14 % du produit national brut (PNB)⁸⁷.

Commentaire

Les examinateurs principaux considèrent que les contrats financés par l'APD hongroise sont exposés à un risque comparativement faible de corruption, étant donné que près des trois quarts de l'aide vont à des institutions multilatérales, tandis qu'un quart seulement est accordé à des pays sous la forme d'aide bilatérale, dont l'essentiel pour financer des projets de taille modeste. Néanmoins, l'aide bilatérale accordée par la Hongrie concerne des secteurs à haut risque de corruption, y compris le développement d'infrastructures (eau et assainissement), de telle sorte que le risque ne peut pas être ignoré.

La Hongrie rapporte qu'elle a pris des mesures importantes pour mettre en oeuvre la Recommandation 9(b) formulée par le Groupe de travail à l'issue de la Phase 3, y compris en procédant à un contrôle et un filtrage des partenaires avant et pendant l'exécution de projets financés par l'APD, et en insérant dans les contrats d'octroi de l'APD une clause qui réserve au donateur le droit de suspendre ou de résilier le contrat avec le bénéficiaire dans des cas judiciairement avérés de corruption. La Hongrie vérifie le registre des sociétés tenu par le ministère de la Justice, ainsi qu'un registre privé qui contient des informations détaillées sur des sociétés hongroises, y compris leurs filiales étrangères et des entreprises publiques. Les informations couvrent les condamnations, notamment à des peines d'amende, et indiquent si une société est inscrite sur la liste d'exclusion mutuelle de la Banque mondiale. En outre, toute corruption transnationale qui serait détectée par le contrôle actif des projets en cours serait signalée, en fournissant aux autorités chargées de l'APD les informations nécessaires pour suspendre ou annuler ces contrats. La Hongrie vérifie également régulièrement les listes d'exclusion mutuelle publiquement disponibles, afin de s'assurer que les partenaires à ses contrats d'APD n'y figurent pas.

Les examinateurs principaux considèrent en conséquence que la Recommandation 9(b) formulée à l'issue de la Phase 3 a actuellement été intégralement mise en oeuvre. Toutefois, étant donné qu'aucune affaire de corruption transnationale n'a été jugée depuis l'adoption de ces dispositions, les examinateurs principaux recommandent d'effectuer un suivi, afin de vérifier si des sociétés condamnées pour corruption transnationale sont écartées, en pratique, des contrats financés par l'APD.

⁸⁷ La Hongrie est membre du Comité d'aide au développement (CAD) depuis décembre 2016. Le pays a rendu compte pour la première fois à l'OCDE de ses activités dans le cadre de son programme d'aide au développement en 2015 : <http://www.oecd.org/hungary/hungarys-official-development-assistance.htm>

CONCLUSION : RÉALISATIONS, RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS DEVANT FAIRE L'OBJET D'UN SUIVI

147. La Hongrie a jugé une affaire de corruption transnationale, à l'issue de laquelle 26 personnes ont été condamnées entre 2008 et 2011, mais depuis la Phase 3 qui a eu lieu en 2012, aucune enquête ni poursuite pour corruption transnationale n'a été diligentée en Hongrie. Le Groupe de travail sur la corruption considère que le risque de corruption d'agents publics étrangers par des sociétés hongroises est en hausse constante, en raison de la forte croissance de ses exportations. Cette croissance est en particulier attribuable aux entreprises multinationales qui utilisent la Hongrie comme base de fabrication et réexportent ensuite les produits vers d'autres marchés. En outre, en raison de la politique économique en faveur de l'investissement et de la croissance poursuivie par la Hongrie, afin d'attirer l'innovation et la production industrielle basée sur les nouvelles technologies, les entreprises multinationales sont également de plus en plus exposées à des risques de corruption transnationale liés aux exportations, dans des secteurs qui reposent sur les nouvelles technologies, comme les transports, la santé et l'industrie pharmaceutique.

148. Le Groupe de travail attribue le faible niveau d'activité de répression de la corruption transnationale aux deux facteurs suivants qui sont étroitement corrélés. En premier lieu, la Hongrie montre peu d'empressement à appliquer les dispositions légales applicables en matière de responsabilité des personnes morales au motif par exemple de l'impact que pourrait avoir l'application de ces mesures sur des parties prenantes innocentes. Le Groupe de travail considère qu'il s'agit là de la plus grande difficulté à laquelle la Hongrie est confrontée pour mettre en œuvre la Convention. En second lieu, la Hongrie ne traite pas la question du risque de corruption transnationale lié aux entreprises, y compris des filiales étrangères, qui choisissent de s'installer en Hongrie pour se livrer à des activités commerciales transfrontières dans des pays voisins. En particulier, la responsabilité de la détection des actes de corruption transnationale commis par ces sociétés et de l'enquête sur ces actes n'a pas été assignée. Le présent rapport se concentre donc sur l'identification des moyens qui permettraient à la Hongrie d'améliorer sensiblement la détection, les enquêtes et la répression dans les cas où une personne morale est impliquée dans des faits de corruption transnationale, y compris les filiales étrangères. Cette amélioration est également cruciale pour éviter que les entreprises multinationales dont des filiales étrangères commettent des actes de corruption dans des pays voisins ne viennent chercher protection en Hongrie, sans qu'elle l'ait souhaité.

149. La Hongrie a étroitement coopéré avec le Groupe de travail pendant toute la procédure d'examen, en particulier en déployant de grands efforts pour que tous les interlocuteurs concernés participent à la mission sur place, et en répondant avec diligence à un grand nombre de demandes de complément d'information après celle-ci. En outre, les autorités hongroises se sont montrées très constructives et coopératives pendant toute la procédure d'examen. Elles ont souligné que leur système de lutte contre la corruption transnationale se trouve actuellement dans une Phase de transition, due en grande partie aux récentes modifications qui ont été apportées au Code de procédure pénale (CPP), et ont donc accueilli avec intérêt les suggestions du Groupe de travail sur la manière de garantir que ces réformes se traduisent par une application plus efficace de la Convention.

150. En ce qui concerne les recommandations formulées à l'issue de la Phase 3 qui demeuraient encore inappliquées, la Hongrie a **désormais intégralement mis en œuvre** la Recommandation 3(d) appelant à compiler des statistiques sur le nombre d'enquêtes engagées et les motifs de l'abandon de toutes enquêtes ouvertes pour des faits de corruption transnationale, ainsi que la Recommandation 9(b) sur les contrats financés par l'aide publique au développement (APD). Les recommandations suivantes **demeurent partiellement mises en œuvre** : 1 sur l'infraction de corruption transnationale, 2(b) sur la responsabilité des personnes morales, 2(d) sur la formation des autorités répressives et des juges à l'application aux personnes morales de l'infraction de corruption transnationale, 3(e) sur les initiatives afin d'améliorer les enquêtes, 5(b) sur la sensibilisation et la formation des vérificateurs des comptes et des comptables, 5(c) sur les programmes de contrôle interne, de déontologie et de conformité des sociétés, 6(a) sur la formation des agents du fisc, 7(b) sur les instances publiques qui ont des contacts fréquents avec le secteur privé, 8(a)

sur l'obligation de signalement incombant aux agents publics, et 8(b) sur la protection des lanceurs d'alerte. Les recommandations suivantes **demeurent non mises en œuvre** : 2(c) sur la responsabilité des personnes morales, 3(b) sur les immunités d'enquêtes et de poursuites de certains personnages officiels, 3(f) sur le délai d'instruction, et 4 sur l'entraide judiciaire.

151. Bien que la majorité des Recommandations formulées à l'issue de la Phase 3 demeurent partiellement mises en œuvre ou n'aient pas été mises en œuvre, la Hongrie a initié, depuis la Phase 3, des réformes importantes qui pourraient impacter la répression de la corruption transnationale. Ces réformes incluent une nouvelle procédure de règlement transactionnel et un système de sanctions graduelles afin d'encourager les aveux. En outre, une nouvelle loi sur la protection des lanceurs d'alerte est entrée en vigueur, et de nouvelles techniques secrètes d'enquête sont désormais disponibles. Toutefois, en l'absence d'enquêtes ou de poursuites depuis la Phase 3, il n'est pas possible d'évaluer l'impact de ces réformes sur la lutte contre la corruption transnationale, et des procureurs qui ont participé à la mission sur place ont souligné le manque général de ressources et de compétences disponibles permettant d'appliquer les nouveaux outils d'enquête. En outre, le Groupe de travail a identifié certaines améliorations qui accroissent l'efficacité du système de protection des lanceurs d'alerte.

152. Sur la base des conclusions du présent rapport, le Groupe de travail identifie les réalisations positives dans la Partie I ci-dessous, et formule des recommandations dans la Partie II ci-dessous. Le Groupe de travail effectuera un suivi des questions identifiées dans la Partie III ci-dessous. Le Groupe de travail invite la Hongrie à soumettre un rapport écrit sur la mise en œuvre de ces recommandations et de ces questions donnant lieu à un suivi dans deux ans (juin 2021). En outre, le Groupe de travail demande à la Hongrie de fournir un rapport écrit supplémentaire dans un an (juin 2020) sur les mesures qu'elle a prises pour la mise en œuvre de la Recommandation 4(a)-(c) ci-dessous, sur la détection des affaires de corruption transnationale et l'enquête sur ces cas, et sur la Recommandation 9 relative à la responsabilité des personnes morales.

I. Réalisations

153. La mobilisation des PME représente un défi pour de nombreuses Parties à la Convention, étant donné que ces entreprises ne disposent bien souvent pas de ressources suffisantes pour participer à des événements sur les risques de corruption transnationale et la manière de gérer ces risques. Il est donc notable qu'entre 2014 et 2018, l'Agence hongroise pour la promotion des exportations a organisé 120 formations intégrant des modules sur la corruption transnationale, auxquelles ont participé 2 256 personnes représentant 1 959 PME. En outre, cette agence a lancé une formation interactive en ligne sur l'interprétation légale de l'infraction de corruption transnationale, et sur les caractéristiques principales de cette infraction, qui a été suivie jusqu'à présent par 200 représentants de PME. Étant donné que les PME ont contribué pour plus de 24 % aux exportations hongroises en 2016, le Groupe de travail estime que le fait de cibler les PME pourrait avoir un impact important sur la prévention de la corruption transnationale en Hongrie.

II. Recommandations du Groupe de travail

1. En ce qui concerne la **détection de faits de corruption transnationale par le gouvernement et le secteur privé**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie de prendre les mesures suivantes, pour accroître l'efficacité de son système de signalement afin de détecter des faits de corruption d'agents publics étrangers :
 - a. sensibiliser davantage le secteur public et le secteur privé, y compris les PME, sur la manière dont un système efficace de signalement aide à détecter des délits, y compris la corruption transnationale, et est gage d'une plus grande intégrité dans la gouvernance publique et privée ;

- b. préciser que le système de signalement s'applique au signalement de soupçons de corruption transnationale ;
 - c. clarifier comment les trois canaux de signalement – l'Ombudsman, l'employeur et le système de contrôle interne de l'intégrité des institutions publiques – interagissent ;
 - d. veiller à ce que les mesures de protection de l'identité des lanceurs d'alerte soient efficaces ; et
 - e. mettre en place un mécanisme approprié de réparation des actes de représailles à l'encontre des employés du secteur public et du secteur privé qui signalent des actes suspectés de corruption transnationale aux autorités compétentes, de bonne foi et pour des motifs raisonnables. [Recommandation IX, iii de 2009]
2. En ce qui concerne la **détection de la corruption transnationale par les agents du secteur public**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. de mettre intégralement en œuvre la recommandation formulée à l'issue de la Phase 3, de prendre en conséquence des initiatives de sensibilisation supplémentaires et d'élaborer les politiques et procédures à suivre pour que les agents publics respectent leur obligation légale d'effectuer des signalements d'actes de corruption transnationale auprès des autorités répressives ; [Recommandations III. i) : et IX.ii) de 2009]
 - b. de mettre intégralement en œuvre la recommandation formulée à l'issue de la Phase 3, en veillant à ce que les agences publiques travaillant avec des sociétés hongroises exerçant à l'étranger élaborent des programmes de formation à l'intention de leur personnel, axées sur la corruption transnationale ; [Recommandation III.i) de 2009]
 - c. de prendre en toute priorité des initiatives de sensibilisation et fournisse au personnel de ses agences officielles de crédit à l'exportation une formation afin de l'aider à identifier et à traiter les actes de corruption présumés d'agents publics étrangers commis par des demandeurs de crédits et des clients ; [Recommandation III, i) de 2009 ; Recommandation sur le crédit à l'exportation de 2006] et,
 - d. de prendre des mesures appropriées afin de sensibiliser des représentations à l'étranger, dans les pays où des entreprises hongroises ont des activités économiques importantes, au risque d'actes de corruption transnationale qui pourraient être commis par ces entreprises, y compris en procédant à une veille permanente des médias locaux qui allégueraient de tels actes, et afin de les informer de leur obligation de transmettre ces informations aux autorités compétentes en Hongrie. [Recommandation III.i)]
3. En ce qui concerne la **détection de la corruption transnationale par le secteur privé et la société civile**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie de mettre intégralement en œuvre la recommandation formulée à l'issue de la Phase 3, en veillant à dispenser une formation spécifique sur la corruption transnationale aux professionnels de la comptabilité et de la vérification comptable. [Recommandation X. B. v) de 2009]
4. En ce qui concerne la **détection de faits de corruption transnationale et l'enquête sur ces faits par les autorités compétentes**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. de procéder à une évaluation de l'exposition au risque de corruption transnationale : 1) des entreprises hongroises, y compris les PME ; 2) des entreprises multinationales utilisant la Hongrie comme base de fabrication et réexportant ensuite les produits dans d'autres marchés ; 3) liée à la présence croissante des entreprises multinationales afin de développer et d'exporter des produits industriels fondés sur les nouvelles technologies, y

compris dans les secteurs des transports, de la santé et pharmaceutique ; et 4) des entreprises publiques, y compris dans les secteurs de l'électricité et du gaz, des transports et de la finance ;

- b. d'élaborer et d'appliquer une stratégie afin de détecter les affaires de corruption transnationale et d'enquêter sur eux de manière proactive, y compris par l'utilisation de toutes les sources de détection disponibles à l'intérieur et à l'extérieur de la communauté des autorités répressives, et par une formation spécifiquement axée sur la corruption transnationale ; [Article 5 de la Convention ; Recommandation I, paragraphe D) de 2009]
 - c. d'assigner les responsabilités en matière de répression de l'infraction de corruption transnationale, y compris à l'encontre de filiales étrangères, et d'enquêter de manière diligente sur des soupçons d'actes de corruption transnationale perpétrés par des filiales étrangères ; [Article 5 de la Convention ; Recommandation I, paragraphe D) de 2009]
 - d. d'accroître significativement le niveau de ressources et des compétences disponibles afin de gérer la charge de travail liée aux affaires de corruption transnationale, actuelles et prévues, et afin d'utiliser des techniques traditionnelles de détection et d'enquête, y compris la recherche et la saisie de documents bancaires et l'interrogatoire de témoins, sans oublier les nouveaux outils secrets d'enquête ; [Article 5 de la Convention ; Recommandation de 2009, Annexe I, paragraphe D)]
 - e. d'évaluer les risques de blanchiment de capitaux liés à la corruption transnationale en relation avec des sociétés hongroises, y compris des filiales étrangères, sensibilise davantage à ces risques dans le système LAB/CFT et envisage l'utilisation de typologies à cet effet. [Article 7 de la Convention]
5. En ce qui concerne la **détection, les enquêtes et les poursuites des affaires de corruption transnationale sur la base d'informations fiscales**, le Groupe travail recommande à la Hongrie :
- a. de mettre en place un cadre légal et administratif efficace afin de faciliter le signalement par les autorités fiscales des soupçons de corruption transnationale qui naîtraient dans le cadre de l'exécution de leurs fonctions au BCEMP ;
 - b. de prodiguer des conseils à l'administration fiscale pour faciliter ce signalement ;
 - c. de mettre intégralement en œuvre la recommandation qui lui a été faite à l'issue de la Phase 3, l'appelant à dispenser une formation régulière aux agents du fisc sur les commissions occultes et les techniques de détection pouvant aider, dans la pratique, à mettre au jour des faits de corruption d'agents publics étrangers dissimulés, prenant la forme de pots-de-vin présentés comme des charges fiscalement déductibles, et à utiliser le Manuel de sensibilisation au paiement de pots-de-vin et à la corruption à l'intention des vérificateurs fiscaux de l'OCDE ; [Recommandation VIII. i) de 2009 ; Recommandation I. i) sur les questions fiscales de 2009]] et
 - d. de veiller à ce que l'Administration nationale des impôts et des douanes soit informée immédiatement de toutes les condamnations pour corruption transnationale, afin qu'elle puisse déterminer s'il y a lieu de refuser rétroactivement la déductibilité fiscale de charges qui représentent en réalité des paiements de pots-de-vin. [Recommandation VIII. i) de 2009 ; Recommandation I. i) sur les questions fiscales de 2009]]

6. En ce qui concerne les **enquêtes et les poursuites pour corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. de modifier la définition de la notion d'« agent public étranger » afin de clarifier expressément qu'elle inclut les agents des entreprises publiques étrangères ; [Article 1 de la Convention]
 - b. d'appliquer sans tarder la recommandation qui lui a été faite à l'issue de la Phase 3, et d'étendre le délai d'instruction de deux ans pour les infractions de corruption transnationale, d'une manière qui garantisse un délai suffisant pour appliquer des mesures d'enquête à des personnes physiques suspectes, y compris dans des affaires très complexes impliquant plusieurs pays ; [Article 6 de la Convention]
 - c. d'examiner si la procédure de substitution pourrait s'appliquer à des affaires de corruption transnationale si des concurrents et/ou citoyens ont subi un préjudice du fait de cette corruption, et pourraient donc être des « victimes » pour les besoins de l'ouverture de cette procédure ; et [Article 5 de la Convention ; Recommandation de 2009, Annexe I, paragraphe D]
 - d. de compiler des données se rapportant spécifiquement aux mesures de confiscation dans des affaires de corruption nationale et transnationale, y compris i) les montants et la valeur des actifs confisqués, et ii) le pourcentage de ces affaires dans lesquelles des mesures de confiscation ont été imposées. [Article 3.3 de la Convention]
7. En ce qui concerne l'**enquête et les poursuites dans les affaires de corruption transnationale impliquant prétendument des officiels hongrois bénéficiant d'immunités**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. de prendre des mesures, dans le respect de ses principes constitutionnels, afin de veiller à ce que les allégations de corruption transnationale impliquant des personnes bénéficiant d'une immunité puissent faire l'objet d'une enquête appropriée afin de soumettre une demande de levée de l'immunité ; et
 - e. de prendre des mesures appropriées dans le cadre de son système légal, afin de veiller à pouvoir répondre efficacement aux demandes d'entraide judiciaire des Parties à la Convention, en cas d'allégation que des personnes bénéficiant d'immunités se situent à l'extrémité de la chaîne des bénéficiaires de pots-de-vin, dans le cadre d'une infraction de corruption transnationale impliquant d'autres Parties à la Convention. [Article 5 de la Convention ; Recommandation de 2009, Annexe I, paragraphe D]
8. En ce qui concerne la **fourniture d'une entraide judiciaire en vertu de demandes émanant d'autres Parties à la Convention**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. de mettre intégralement en œuvre la recommandation formulée à l'issue de la Phase 3, afin de recueillir des statistiques complètes sur l'ensemble des demandes d'entraide judiciaire et des demandes d'extradition liées à l'infraction de corruption transnationale qui sont formulées ou reçues ;
 - b. d'adopter des mesures appropriées pour répondre sans retard indu aux demandes d'entraide judiciaire concernant des informations à propos de ressortissants hongrois ; et
 - c. de veiller à ce que les raisons invoquées pour refuser de fournir une entraide judiciaire soient interprétées conformément à l'article 9.1 de la Convention. [Article 9 de la Convention ; Recommandation XIII de 2009.]

9. En ce qui concerne la **responsabilité des personnes morales au titre de la corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. d'envisager de requérir obligatoirement des sanctions à l'encontre des personnes morales reconnues coupables de corruption transnationale en vertu de la Loi CIV de 2001, à tout le moins dans des circonstances appropriées, d'établir des lignes directrices internes sur les circonstances dans lesquelles les procureurs auraient lieu de requérir des sanctions contre des personnes morales pour corruption transnationale, et de s'engager à le faire si les critères sont remplis ; [Articles 3 et 3.2 de la Convention ; Recommandation de 2009, Annexe I, paragraphe D]
 - b. de revoir la Loi CIV de 2001 sur la responsabilité des personnes morales, en concertation avec les entreprises, les ONG et les professions juridiques, afin d'identifier des possibilités d'améliorer la clarté et l'efficacité de la loi sur la responsabilité des personnes morales au titre de l'infraction de corruption transnationale. [Articles 1 et 2 de la Convention ; Recommandation de 2009, Annexe I, paragraphe B)]
10. En ce qui concerne la **mobilisation du secteur privé sur la gestion des risques de corruption transnationale**, le Groupe de travail recommande à la Hongrie :
- a. de prendre sans tarder des mesures pour sensibiliser davantage toutes les sociétés qui exportent, y compris les filiales d'entreprises multinationales, aux risques de corruption transnationale qu'elles encourent, et de les encourager plus fortement à adopter des mesures efficaces pour lutter contre la corruption transnationale afin de gérer ces risques ; et [Recommandation de 2009, Annexe II]
 - b. de sensibiliser davantage le secteur privé au fait que des pots-de-vin versés à des agents publics étrangers ne sont pas fiscalement déductibles.

III. Questions devant faire l'objet d'un suivi

11. Le Groupe de travail procédera au suivi des questions ci-après :
- a. l'utilisation par la Hongrie des demandes d'entraide judiciaire afin de détecter des affaires de corruption transnationale ;
 - b. l'impact des réformes législatives récentes sur la capacité des médias et des ONG à jouer un rôle efficace dans la détection d'allégations de corruption d'agents publics étrangers ;
 - c. l'application, en pratique, des modifications apportées à la définition de l'infraction de corruption transnationale et à la responsabilité des personnes morales, visant à couvrir la corruption d'agents publics étrangers par des intermédiaires ;
 - d. la compétence de la Hongrie en matière de corruption transnationale, au fur et à mesure de l'évolution de la jurisprudence et de la pratique, en ce qui concerne : i) les infractions commises en partie en Hongrie ; et ii) les affaires impliquant des personnes morales à l'étranger, si la personne physique qui a commis l'infraction de corruption est identifiée et n'est pas un ressortissant hongrois ;
 - e. la formation dispensée au BCEMP sur l'infraction de corruption transnationale, y compris sur la confiscation des produits de cette corruption ;
 - f. l'application de sanctions par les tribunaux dans les affaires de corruption transnationale, l'impact de la nouvelle procédure de règlement transactionnel, y compris la question de savoir si les transactions sont transparentes et disponibles à la consultation publique, et celle de savoir

- si les sanctions en résultant sont « efficaces, proportionnées et dissuasives », et le système de sanctions progressives afin d'encourager les aveux ;
- g. la question de savoir si la Hongrie applique effectivement et régulièrement des sanctions de confiscation ou des sanctions monétaires d'effet comparable aux personnes morales et physiques condamnées pour corruption transnationale, conformément à l'article 3.3 de la Convention ;
 - h. la question de savoir si le nouveau système de tribunaux administratifs a un impact sur les enquêtes et les poursuites au titre de l'infraction de corruption transnationale ;
 - i. la manière dont les présidents des différents tribunaux attribuent en pratique les affaires de corruption transnationale à des juges en vertu des règles sur l'administration des affaires des tribunaux, y compris en particulier les critères d'attribution et de transfert des affaires qui peuvent imposer une plus grande discrétion, en ce qui concerne la spécialisation et l'expérience des juges, et la nécessité de réduire le volume des affaires en souffrance ;
 - j. la manière dont les procureurs principaux appliquent en pratique l'article 398 du Code de procédure pénale lorsqu'ils décident : i) d'annuler la décision d'un procureur subordonné d'enquêter ou de poursuivre sur une affaire de corruption d'agents publics étrangers ; et ii) de dessaisir un procureur d'une affaire de corruption transnationale au profit d'un autre procureur ;
 - k. la question de savoir si, en pratique, la Loi CIV 2001 couvre effectivement le cas dans lequel un pot-de-vin est offert, promis ou versé par une personne morale pour le compte d'une autre ; et
 - l. la question de savoir si des sociétés condamnées pour corruption transnationale sont écartées, en pratique, des contrats financés par l'APD.

ANNEXE 1 : RECOMMANDATIONS DE PHASE 3 ADRESSÉES PAR LE GROUPE DE TRAVAIL À LA HONGRIE ET ÉVALUATION DE LEUR MISE EN OEUVRE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CORRUPTION EN JUILLET 2014

Recommandations du Groupe de travail à l'issue de la Phase 3

*Progrès accomplis lors de la rédaction du rapport écrit de suivi en juillet 2014**

<i>Recommandations en vue d'assurer la détection, des enquêtes et des poursuites efficaces de la corruption transnationale</i>		
1.	With regard to the <u>offence of foreign bribery</u> , the Working Group recommends that Hungary take steps to ensure that its foreign bribery offence covers bribery through intermediaries, particularly in cases involving legal persons [Convention, Article 2; 2009 Recommendation, Annex I.C]	<i>Partially implemented</i>
2.	With regard to the <u>criminal liability of legal persons</u> for foreign bribery, the Working Group recommends that Hungary:	
	a. amend its law on the criminal liability of legal persons for foreign bribery to eliminate the requirement that a natural person must usually be convicted and punished as a prerequisite to the imposition of sanctions on a legal person [Convention, Article 2; 2009 Recommendation, Annex I.B];	<i>Fully implemented</i>
	b. remove the requirement that a bribe must have aimed at giving or have actually given a benefit to the specific legal entity subject to prosecution [Convention, Article 2; Phase 2 recommendation 4(a)(3)];	<i>Partially implemented</i>
	c. consult with Hungarian businesses to establish minimum standards with regard to appropriate supervision by the persons whose actions can subject a legal person to liability [Convention, Article 2; 2009 Recommendation, Annex I.B; Phase 2 recommendation 4(b)]; and	<i>Not implemented</i>
	d. provide additional training to prosecutors, judges and law enforcement regarding the application of the foreign bribery offence to legal persons [Convention, Article 2; 2009 Recommendation III and Annex I.B].	<i>Partially implemented</i>
3.	With regard to <u>investigation and prosecution of foreign bribery</u> , the Working Group recommends that Hungary:	
	a. establish a centralised bank account database in order to ease the task of investigators to map all bank accounts held by a particular person [2009 Recommendation, Annex I.D];	<i>For follow-up</i>
	b. consider taking appropriate measures, within the constitutional principles of the state, to ensure that (i) immunities are lifted in the context of foreign bribery investigations and prosecutions and (ii) immunity does not prevent the effective investigation and prosecution of foreign bribery offences [Convention, Article 5; 2009 Recommendation, Annex I.D; Phase 2 recommendation 3(f)];	<i>Not implemented</i>
	c. consider allowing those indirectly affected by decisions not to prosecute offences of foreign bribery, such as competitors or foreign states, to	<i>Fully implemented</i>

* The right-hand column sets out the findings of the Working Group on Bribery on Hungary's Two-Year Written Follow-Up Report to Phase 3, considered by the Working Group in July 2014.

	challenge such decisions [Convention, Article 5; 2009 Recommendation, Annex I.D; Phase 2 recommendation 3(d)];	
	d gather statistics regarding the number of foreign bribery investigations that lead to prosecution or are discontinued, along with information about investigatory measures taken in and grounds for discontinuance of any foreign bribery investigation [Convention, Article 5; 2009 Recommendation, Annex I.D];	<i>Partially implemented</i>
	e increase the use of proactive steps to gather information from diverse sources at the pre-investigative stage, both to increase sources of allegations and to enhance investigations [Convention, Article 5; 2009 Recommendation IX and Annex I.D]; and	<i>Partially implemented</i>
	f extend the two-year investigation time limit in cases of foreign bribery [Convention, Article 6; Phase 2 recommendation 3(e)].	<i>Not implemented</i>
4.	With regard to <u>mutual legal assistance</u> (MLA), the Working Group recommends that Hungary put in place a mechanism to compile comprehensive annual statistics on all MLA and extradition requests, including requests relating to freezing, seizing and confiscation, that are sent or received, relating to the foreign bribery offence, including the nature of the request, whether it was granted or refused and the time required to respond [Convention, Articles 9(1) and 10(3); 2009 Recommendation XIV(vi)].	<i>Not implemented</i>
<i>Recommandations en vue d'assurer une prévention et une détection efficaces de la corruption transnationale</i>		
5.	Regarding <u>accounting standards, external audit and corporate compliance programs</u> , the Working Group recommends that Hungary:	
	a. consider requiring external auditors to report suspected acts of foreign bribery to competent authorities independent of the company, such as law enforcement or regulatory authorities, and, where appropriate, ensuring that auditors making such reports reasonably and in good faith are protected from legal action [2009 Recommendation X.B(v)];	<i>Fully implemented</i>
	b. take appropriate steps to raise awareness of the foreign bribery offence among auditors and accountants, including by ensuring that auditors and accountants benefit from regular training specifying the nature and accounting and auditing aspects of the offence in order to facilitate the detection of such acts [2009 Recommendation X.B(v); Phase 2 recommendation 2(c)]; and	<i>Partially implemented</i>
	c. take measures to encourage companies, and especially the SMEs, to develop internal control, ethics and compliance programmes and measures for the prevention and detection of foreign bribery [2009 Recommendation X.C (i),(ii), Annex II].	<i>Partially implemented</i>
6.	With regard to <u>tax measures</u> , the Working Group recommends that Hungary:	
	a provide, on a regular basis, training for tax officials with respect to hidden commissions and detection techniques to help detect concealed bribes in practice [2009 Recommendation VIII(i)]; Phase 2 recommendation 2(b)]; and	<i>Partially implemented</i>
	b consider signing the Multilateral Convention on Mutual Assistance in Tax Matters and including the optional language in paragraph 12.3 of the Commentary to Article 26 of the OECD Model Tax Convention in all future bilateral tax treaties [2009 Recommendation VIII(i); 2009 Tax Recommendation I (ii)-(iii)].	<i>Fully implemented</i>

7.	Regarding <u>awareness-raising</u> , the Working Group recommends that Hungary:	
	a ensure that foreign bribery is addressed in the national anti-corruption strategy as an explicit priority in order to promote a proactive and coordinated approach to combating this type of corruption, and ensure a clear allocation of responsibility to specific agencies for prevention and combating of foreign bribery [2009 Recommendation II]; and	<i>Partially implemented</i>
	b (i) reinforce measures to raise awareness about foreign bribery targeting the private sector (including private companies) and the public agencies and (ii) ensure that the HITA, MFA and other public agencies working with the Hungarian companies operating abroad develop training programmes focusing on foreign bribery for their own staff and provide practical guidance about risks of and measure to prevent foreign bribery to the private sector [2009 Recommendation III(i); Phase 2 recommendation 1(a)].	<i>Partially implemented</i>
8.	Regarding <u>reporting foreign bribery</u> , the Working Group recommends that Hungary:	
	a raise awareness of the new obligation for public officials to report foreign bribery offences and develop appropriate policies and procedures to be followed in reporting to law enforcement authorities [2009 Recommendation III(iv), IX (i)-(ii)];	<i>Partially implemented</i>
	b clarify that the new legislation on whistleblowers provides protection to persons reporting foreign bribery, ensure that responsibility for the enforcement of this legislation is clearly allocated, and raise awareness of the new protection provided by the law, in particular, among those persons (both public and private) who could play a role in detecting and reporting acts of foreign bribery [Recommendation IX(iii)].	<i>Partially implemented</i>
9.	Regarding <u>public advantages</u> , the Working Group recommends that Hungary:	
	a take the necessary measures to put in place systematic mechanisms allowing for the effective exclusion of companies convicted of bribery of foreign public officials in violation of national law from public procurement contracts [2009 Recommendation XI (i)]; and	<i>Fully implemented</i>
	b establish (i) mechanisms to prevent risks of foreign bribery in contracts funded by official development assistance (ODA), including during the selection and monitoring Phase of ODA funded projects, and (ii) sanctions to allow suspension from such contracts of companies convicted of bribery of foreign public officials [2009 Recommendation XI (i)-(ii)].	<i>Not implemented</i>

ANNEXE 2 : LISTE DES PARTICIPANTS À LA MISSION SUR PLACE DE PHASE 4

From the Hungarian government, ministries, and other public bodies:

- Ministry of Interior
- Ministry of Justice
- Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary
- National Tax and Customs Administration
- General Prosecutor's Office
- National Protective Service
- Constitution Protection Office
- Hungarian Financial Intelligence Unit
- Asset Recovery Office
- Ombudsman
- Public Procurement Authority
- Hungarian Export-Import Bank Private Limited Company (Eximbank)
- Hungarian Export Promotion Agency (HEPA)
- Hungarian Export Credit Insurance Private Limited Company (MEHIB)
- National Bank of Hungary

From the private sector:

- 1 representative from the financial sector
- 5 representatives from the auditing and accounting profession
- 6 representatives from the legal and compliance profession
- 4 representatives from business, industry, or sectoral associations
- 1 representative from the medical sector
- 3 representatives from the transportation sector
- 3 representatives from the energy sector
- 1 representative from the defence sector
- 2 representatives from the agriculture and forestry sector
- 1 representative from the retail sector

From the civil society:

- 4 representatives from Hungarian non-governmental organisations
- 3 representatives from academia

ANNEXE 3 : LISTE DES ABRÉVIATIONS, TERMES ET ACRONYMES

AML	Anti-Money Laundering
ARO	Asset Recovery Office
CC	Criminal Code
CIOPPS	Central Investigation Office of the Public Prosecution Service
CCP	Criminal Code of Procedure
CPO	Constitution Protection Office
EAW	European Arrest Warrant
EU	European Union
EUR	Euro (currency)
Eximbank	Hungarian Export-Import Bank Private Limited Company
FDI	Foreign Direct Investment
GDP	Gross Domestic Product
GNI	Gross National Income
GRECO	Group of States against Corruption
HEPA	Hungarian Export Promotion Agency
HFIU	Hungarian Financial Intelligence Unit
IFI	International Financial Institution
LEA	Law enforcement authority
MEHIB	Hungarian Export Credit Insurance Private Limited Company
MFA	Ministry of Foreign Affairs and Trade of Hungary
ML	Money laundering
MLA	Mutual legal assistance
MNE	Multi-national enterprise
MNKH	Hungarian National Trading House
MOI	Ministry of Interior
MOJ	Ministry of Justice
MONEYVAL	Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism
NACP	National Anti-Corruption Programme
NGO	Non-government organisation
NPS	National Protective Service
NRA	National Risk Assessment
NTCA	National Tax and Customs Administration
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PPO	Public Prosecutors' Office
SME	Small- and medium-sized enterprise
SOE	State-owned enterprise
STR	Suspicious transaction report
WGB	Working Group on Bribery in International Business Transactions

ANNEXE 4 : LA PROCÉDURE PÉNALE EN VERTU DU NOUVEAU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE⁸⁸

Phase	Procédure préliminaire	Enquête	
		Detection	Inquiry or inspection
Time limit	– 6 months or – 9 months in cases of more severe crimes (listed in Article 234 CCP – i.e. criminal acts which can be investigated by covert measures permitted by the judge) [Article 344 (1)]	no time limit (the upper limit regarding conducting a criminal proceeding is what the statute of limitations allows regarding the criminal act in question)	– two years, which can be extended by the prosecutor once by a maximum of 6 months (the CCP does not determine any condition for this decision to be made) [Article 351 (3) and (4)]
Responsibilities of prosecutors	the prosecution service is entitled to have some controlling and informative rights	the prosecution service supervises detection (the detailed list of supervisory powers are listed in Article 26 (2) CCP)	the prosecution service controls the inquiry or inspection (the detailed list of controlling powers are listed in Article 26 (3) CCP)
Investigative tools available	only two groups of tools are allowed : 1. a limited list of covert measures: – using a secretly cooperating person for the purpose of collecting information [Article 215 (1)]; – using a secretly operating official of the investigative authority for the purpose of collecting information (not the same as an undercover agent) [Article 215 (2)]; – secret observation, which means the physical surveillance of a person, residence,	Every investigative tools regulated by CCP and other laws.	Every investigative tools regulated by CCP and other laws

⁸⁸ This table has been provided by the Hungarian authorities.

	<p>vehicle or an object without penetrating a private property, and also recording the events happening during the surveillance [Article 215 (5), (6)];</p> <ul style="list-style-type: none"> – financial transaction monitoring (Articles 216-218); – ghost shopping/test purchase [Article 221 point a)]; – using an undercover agent (Articles 222-225) – covert measures permitted by the judge (Articles 231-242) <p>Covert measures are to be used during the preliminary procedure against a strictly narrowed personal scope in comparison to the investigation.</p> <p>2. Requesting of data with two exceptions :</p> <ul style="list-style-type: none"> – arrest warrant cannot be ordered during the preliminary proceeding, – authorities are allowed to request data from organizations or registers enlisted by Article 342 (3) which means a restricted scope of possible data sources in comparison to the investigation 		
<p>Conditions to close or proceed to next stage</p>	<p>a) conditions to close:</p> <p>1. the suspicion of a crime may not be verified according to the data collected</p>	<p>a) conditions to close:</p> <p>the criminal procedure has to be terminated (there are various cases, e.g., the act does not constitute a criminal offence; based</p>	<p>a) conditions to close:</p> <p>the criminal procedure has to be terminated (there are various cases, e.g., the act does not constitute a criminal offence ;</p>

	<p>during the preliminary proceeding, [redacted] 2. it may not be expected that the preliminary proceeding would result the verification of the suspicion, [redacted] 3. the time limit of the preliminary proceeding has expired [Article 346 (1)]</p> <p>b) condition proceed to next stage: [redacted] the suspicion that a crime has been committed is verified.</p>	<p>on the data of the investigation, the commission of a criminal offence cannot be established and continued procedure is not expected to yield any result ; due to the death of the suspect, to statutory limitation or pardon ; if there is no private motion, request or complaint and they cannot be subsequently submitted etc.)</p> <p>b) condition proceed to next stage: [redacted] the perpetrator is interrogated due to the fact that a certain person may be reasonably suspected of having committed a criminal offence.</p>	<p>based on the data of the investigation, the commission of a criminal offence cannot be established and continued procedure is not expected to yield any result; due to the death of the suspect, to statutory limitation or pardon ; if there is no private motion, request or complaint and they cannot be subsequently submitted etc.)</p> <p>b) condition proceed to next stage: [redacted] the prosecutor submits an indictment.</p>
--	--	--	---