

Commission de l'application des normes

Date: 19 mai 2025

Les gouvernements figurant sur la liste des cas individuels ont la possibilité, s'ils le souhaitent, de présenter à la commission des informations écrites.

► Informations sur l'application de conventions ratifiées fournies par les gouvernements inscrits sur la liste des cas individuels

Hongrie (ratification: 1957)

Convention (n° 87) sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948

Le gouvernement a communiqué les informations écrites ci-après.

Le gouvernement est déterminé à appliquer pleinement la convention et à protéger la liberté syndicale et le droit syndical, ainsi que les droits des travailleurs.

Le système juridique hongrois prévoit des garanties adéquates pour exercer librement les droits syndicaux. Le gouvernement organise des consultations régulières avec les organisations représentatives nationales des travailleurs et des employeurs sur des sujets qui concernent le monde du travail, et est disposé à adopter des mesures justifiées pour combler de possibles lacunes dans la pratique juridique.

Le gouvernement attache une grande importance au bon fonctionnement du mécanisme de contrôle de l'OIT. Dans ce contexte, il soumet tous les ans au BIT un rapport national sur la mise en œuvre des conventions ratifiées et des recommandations concernées, et reste ouvert à des consultations avec le BIT.

Malheureusement, au cours du cycle de présentation des rapports nationaux pour 2024, le gouvernement n'a pas pu fournir une réponse détaillée aux observations de la commission d'experts concernant l'application de la convention. Les présentes informations écrites entendent réparer cette omission, démontrer les bonnes dispositions du gouvernement et réaffirmer son engagement à poursuivre le dialogue à l'échelle nationale sur les points soulevés dans les observations de la commission d'experts.

En ce qui concerne les consultations menées avec les partenaires sociaux, il convient de noter qu'un Forum consultatif permanent du secteur concurrentiel et du gouvernement (VKF) a été établi en 2012 et est depuis devenu une plate-forme importante pour le dialogue social. À la suite de consultations avec les partenaires sociaux, les règles régissant l'organisation et le fonctionnement du VKF ont été formellement codifiées par décret

gouvernemental en 2024. Les activités du VKF portent principalement sur la politique salariale, la politique de l'emploi et les questions générales relatives au monde du travail. Les négociations sur le salaire minimum et le salaire minimum garanti ont également lieu au sein de ce forum. Le gouvernement apporte un soutien financier substantiel aux partenaires sociaux nationaux, qui provient tant du budget national que de fonds de l'Union européenne.

Liberté d'expression

La liberté d'expression est vue comme un droit fondamental protégé et garanti par de nombreux instruments juridiques internationaux, européens et nationaux. En Hongrie, le système juridique tout entier vise à protéger les droits fondamentaux, dont la liberté d'expression.

Conformément à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article IX de la Loi fondamentale de la Hongrie, toute personne a droit à la liberté d'expression. Cependant, il ressort clairement de la réglementation en vigueur que ce droit fondamental n'est pas absolu et peut être restreint dans certaines conditions, le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article IX (4) de la loi fondamentale fournissent des orientations quant à ces restrictions.

La pratique judiciaire est également très importante pour apprécier ce droit fondamental, compte tenu des nombreuses décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de justice de l'Union européenne et les tribunaux nationaux, notamment la Cour constitutionnelle. Ces décisions définissent la notion, les limites et les critères d'appréciation de la liberté d'expression dans le contexte de divers droits de la personnalité.

Conformément au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a défini les critères selon lesquels les autorités nationales des États contractants peuvent restreindre la liberté d'expression.

Le droit fondamental peut être limité si les trois conditions ci-dessous sont réunies:

- 1) l'ingérence – qu'il s'agisse d'une «formalité», de «conditions», de «restrictions» ou de «sanctions» – est prévue par la loi;
- 2) l'ingérence doit avoir un motif légitime (par exemple, la sécurité nationale, l'intégrité territoriale ou la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, la non-divulgence d'informations confidentielles ou la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire);
- 3) l'ingérence constitue une mesure nécessaire dans une société démocratique, ce qui signifie qu'il faut tenir compte du principe de nécessité et de proportionnalité.

Dans un premier temps, il faut procéder à un examen et vérifier si l'ingérence est légalement fondée et si la loi concernée est accessible au public, compréhensible, cohérente et prévisible. En ce qui concerne l'expression des opinions des travailleurs, la réglementation hongroise renvoie clairement aux articles 8 et 9 (2) de la loi I de 2012, portant du Code du travail. L'article 8 définit également le motif légitime d'une ingérence, à savoir la protection de la réputation et des intérêts économiques légitimes de l'employeur. La troisième condition, le principe de nécessité et de proportionnalité, suppose de déterminer la mesure dans laquelle la restriction peut être considérée comme une mesure nécessaire dans une société démocratique. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme montre un

respect général de la marge d'appréciation des États contractants pour évaluer si, compte tenu des circonstances, l'ingérence litigieuse était nécessaire.

Dans sa décision n° 30/1992 (V.26.) AB, la Cour constitutionnelle affirme que «la liberté d'expression occupe une place privilégiée parmi les droits fondamentaux constitutionnels, étant à l'origine de plusieurs droits à des libertés», et souligne que «le rôle remarquable du droit à la liberté d'expression ne signifie pas que celui-ci est [...] illimité».

Les tribunaux évaluent la nécessité et la proportionnalité des restrictions. Il existe assez peu de décisions qui examinent ce droit fondamental dans le cadre d'une relation de travail, mais la Cour constitutionnelle a déclaré qu'il était nécessaire de tenir compte de la nature spécifique de l'emploi.

En matière de droit du travail, la Cour constitutionnelle se base sur la «clause de loyauté» énoncée à l'article 8 (1) à (3) du Code du travail. La Cour précise que la liberté d'expression peut faire l'objet de restrictions plus sévères dans le monde du travail.

La Cour constitutionnelle a identifié les facteurs dont les tribunaux doivent tenir compte lorsqu'ils examinent les limitations imposées à la liberté d'expression des travailleurs, en plus du principe général de nécessité et de proportionnalité, il s'agit de:

- 1) l'intérêt public ou professionnel de la déclaration,
- 2) les faits à l'origine de la déclaration et l'évaluation de ses jugements de valeur,
- 3) le préjudice causé par la déclaration et ses effets négatifs sur la réputation de l'employeur,
- 4) la bonne foi du salarié exerçant sa liberté d'expression,
- 5) l'ampleur de la sanction disciplinaire imposée par l'employeur.

Il ressort de manière évidente de la jurisprudence des deux cours que les dispositions énoncées dans le Code du travail sont compatibles avec la possibilité de restreindre le droit fondamental. Elles ont aussi reconnu que la liberté d'expression se manifeste différemment dans le contexte des relations de travail en raison de leur nature particulière. L'emploi est une relation juridique fondée sur la confiance, qui implique généralement une coopération à long terme entre les parties. Les employeurs et les travailleurs ont un intérêt commun dans leurs relations avec des tiers, dans lesquelles l'employeur peut se trouver dans une position vulnérable. Au cours de la relation de travail, le travailleur peut avoir accès à des informations essentielles au bon fonctionnement de celle-ci qui, si elles sont utilisées à mauvais escient, pourraient nuire aux intérêts économiques de l'employeur. Afin de protéger ces intérêts, l'article 8 (1) du Code du travail dispose que, pendant la relation de travail, le travailleur ne doit pas, sauf autorisation de la législation applicable, adopter un comportement susceptible de compromettre les intérêts économiques légitimes de l'employeur. Même si cette restriction est limitée à ses heures de travail, en vertu de l'article 8 (2) du Code du travail, en dehors de ses heures de travail rémunérées, le travailleur doit également s'abstenir de tout comportement qui, en fonction de la nature de son emploi et de la position qu'il occupe dans la hiérarchie de l'entreprise, est susceptible, directement et concrètement, de nuire à la réputation ou aux intérêts économiques légitimes de l'employeur ou à l'objectif visé par la relation de travail. Cette règle n'est pas non plus illimitée. Dans le but de garantir une certaine proportionnalité et d'assurer la légitimité de l'objectif, le comportement du travailleur doit être évalué en fonction de son emploi ou de sa position dans la hiérarchie, et il faut que ce comportement soit susceptible de nuire directement et concrètement à la réputation ou aux intérêts économiques légitimes de l'employeur ou à l'objectif visé par la relation de travail. En outre, à

titre de garantie supplémentaire pour le travailleur, l'employeur est tenu de l'informer au préalable et par écrit de la restriction.

L'article 8 (3) du Code du travail fait explicitement référence aux restrictions de l'exercice du droit à la liberté d'expression. Toutefois, la disposition établit aussi les motifs légitimes de ces restrictions dans le but de protéger certains droits. La pratique judiciaire confirme que les droits fondamentaux ne peuvent être exercés au détriment d'autres droits et la disposition en question identifie les droits qui peuvent entrer en conflit avec la liberté d'expression dans le cadre des relations de travail, à savoir la réputation de l'employeur et ses intérêts économiques et organisationnels légitimes. Du reste, elle précise que l'expression d'opinion n'est interdite que lorsqu'elle est gravement offensante et compromet la protection des droits susmentionnés, d'où le principe de proportionnalité.

Dans une relation de travail, le salarié accomplit une tâche dans l'intérêt de l'employeur, en tenant compte des intérêts économiques de ce dernier. Par conséquent, l'autonomie du travailleur est inévitablement réduite dans l'exercice de ses fonctions.

La meilleure preuve en est que l'employeur décide des horaires de travail, ce qui a donc une incidence sur le droit au repos du travailleur. L'article 9 (2) du Code du travail n'autorise donc la restriction des droits individuels du travailleur que lorsque cela est strictement nécessaire pour des raisons directement liées à l'objectif poursuivi par la relation de travail et lorsque cela est proportionné à la réalisation de cet objectif. La réglementation ne confère donc pas à l'employeur un droit illimité à imposer des restrictions. Pour protéger les intérêts du travailleur, l'employeur est tenu de l'informer au préalable et par écrit de la nature, des conditions et de la durée prévue de la restriction des droits individuels, ainsi que des circonstances justifiant sa nécessité et démontrant sa proportionnalité.

La réglementation actuelle tient compte du fait que les droits individuels ne peuvent être limités que dans des cas exceptionnels. Par conséquent, l'article 9 (3) du Code du travail dispose qu'un travailleur ne peut renoncer à ses droits individuels de manière générale et à l'avance, et que toute déclaration juridique concernant les droits individuels n'est valable que si elle est faite par écrit.

Pour résumer, les dispositions du Code du travail susmentionnées sont conformes aux critères (principe de nécessité et de proportionnalité, cas autorisés de restriction à la liberté d'expression) établis par la Cour européenne des droits de l'homme – et adoptés par la Cour constitutionnelle hongroise – qui permettent la limitation d'un droit fondamental dans un cadre clair et approprié. La réglementation actuelle garantit les droits tant des employeurs que des travailleurs en tenant compte de la nature unique des relations de travail.

Enregistrement des syndicats (Article 2)

Conformément à l'article 69 de la loi n° CLXXXI de 2011, sur l'enregistrement auprès des tribunaux des organisations de la société civile et les règles de procédure applicables (ci-après, «la Cnytv.»), les dispositions de cette loi s'appliquent aux syndicats à moins qu'une autre loi régissant les organisations en dispose autrement. Étant donné qu'aucune autre loi ne régit l'enregistrement des syndicats, les règles applicables aux associations – dont les syndicats constituent une forme particulière – régissent leur enregistrement.

L'article 34 (1) de la Cnytv. prévoit une procédure simplifiée – en vertu de laquelle le tribunal doit statuer sur l'enregistrement dans les 15 jours – lorsque l'acte constitutif présenté se fonde sur un modèle standard tel que défini dans la législation. Ces modèles sont prévus dans l'arrêté n° 4/2017 (IV.3.) du ministre de la Justice, sur les statuts types à utiliser dans les

procédures simplifiées d'enregistrement et de modification des organisations civiles et des associations sportives. Ces modèles peuvent être utilisés non seulement pour l'enregistrement initial, mais aussi pour toute autre modification des statuts.

Les principales règles sur les structures organisationnelles et opérationnelles sont énoncées dans la loi n° V de 2013, portant Code civil (ci-après, «la Ptk.»). Conformément à ces règles, seules doivent figurer dans les statuts de l'association des informations de base la concernant. Le tribunal n'examine que les prescriptions légales minimales, ce qui signifie qu'aucune demande de correction ne peut être émise en raison de défauts administratifs mineurs.

La Cnytv. dispose également qu'au moment d'enregistrer une modification aux statuts d'une association, le tribunal n'examine que les documents ayant trait à la modification en question. Par conséquent, le tribunal ne peut formuler d'objections concernant des parties des statuts qui ne sont pas concernées par la modification.

En vertu de la législation en vigueur (article 2 (2) de la Cnytv. et article 3:63 du Code civil), pour s'enregistrer, les organisations civiles, dont les syndicats, sont tenues de fournir un document attestant du droit d'utilisation du siège social.

L'article 21 (1a) de la Cnytv. prévoit que le titre attestant du droit d'utilisation du siège social doit être accompagné d'une déclaration – sous la forme d'un acte sous seing privé ayant force probante – du propriétaire du bien ou de l'utilisateur légal autorisé à approuver une autre utilisation, affirmant qu'il consent à ce que le bien devienne le siège social de l'organisation. Si l'organisation est elle-même propriétaire du bien, une copie du titre de propriété doit être jointe à la demande.

L'obligation d'ajouter le nom de l'entreprise dans la dénomination officielle de l'association ne découle pas de la législation. L'article 4 (1) de la Cnytv. dispose expressément que le syndicat (en tant que forme particulière d'association) n'est pas tenu de mentionner dans son nom le type ou la forme d'association qu'il prend. En outre, un syndicat peut être créé et fonctionner sous un nom qui comprend d'autres expressions faisant référence à l'exercice du droit d'association.

Comme l'a noté la commission d'experts dans ses observations, entre le 1^{er} juin 2017 et le 31 mai 2021, 1 149 syndicats ont été enregistrés et 8 demandes d'enregistrement ont été rejetées. Les données détaillées pour la période 2021-2025 sont en cours de collecte et seront communiquées à la commission dès qu'elles seront disponibles.

Le gouvernement prend note des avis exprimés par la commission d'experts et de la demande qui lui a été adressée de prendre les mesures nécessaires pour remédier effectivement aux obstacles présumés à l'enregistrement dans la pratique. Dans le même temps, nous notons qu'outre les observations précédentes du groupe des travailleurs, selon lesquelles les prescriptions légales relatives à l'enregistrement des syndicats pourraient gêner l'application de l'article 2 de la convention, le gouvernement n'a actuellement connaissance d'aucun cas spécifique ni d'aucune pratique où le cadre juridique actuel aurait effectivement empêché l'enregistrement d'un syndicat. En outre, nous tenons à souligner que le VKF a tenu 9 réunions en 2022, 10 en 2023 et 9 en 2024. Ces sessions ont donné l'occasion au groupe des travailleurs de soulever ce genre de préoccupations.

Droit des organisations de travailleurs d'organiser leur gestion (Article 3)

La création et le fonctionnement des syndicats sont réglementés par la loi n° CLXXV de 2011, sur le droit d'association, le statut à but non lucratif, le fonctionnement et le

financement des organisations de la société civile (ci-après, l'«Ectv.»), ainsi que par la loi n° V de 2013, portant Code civil.

Conformément à l'article 15 (1) de l'Ectv., les données inscrites au registre des syndicats sont publiques. Toutefois, conformément à l'article 15(3), le registre d'adhésion n'est pas public en vertu de la protection des droits individuels. Dans le cadre des procédures de contrôle de la légalité, le parquet a pleinement accès à ces documents (article 15 (4) de l'Ectv.). Comme pour toute autre association, le procureur a le droit d'engager des poursuites judiciaires à l'encontre d'un syndicat lorsqu'il y a violation de la loi et que la plainte est fondée sur la protection de l'intérêt public. Il y a présomption de violation de l'intérêt public si le procureur identifie une erreur dans le registre de données. Toutefois, une erreur dans l'acte constitutif qui n'a pas d'incidence sur les données du registre ne constitue pas une violation de l'intérêt public; le procureur n'est donc pas fondé à engager des poursuites.

Conformément à l'article 29 (1) de la loi fondamentale de la Hongrie, le parquet agit en tant que défenseur de l'intérêt public et veille à rétablir la légalité. Comme décrit à l'article 1 (2) de la loi n° CLXIII de 2011, sur les services du parquet, celui-ci veille au respect des lois et, dans les procédures et cas définis par la loi, intervient pour faire respecter la légalité en cas de violation.

Les pouvoirs du parquet ne supposent pas une autorité générale de suivi ou de contrôle ni un contrôle opérationnel des activités des syndicats. Le procureur n'est habilité à agir qu'en cas de violation manifeste de la loi et, même dans ce cas, il s'agit de mesures prises dans le cadre d'une procédure judiciaire et non de mesures administratives directes.

Le gouvernement souligne que les pratiques invoquées dans les observations de la commission d'experts ne sont pas conformes au cadre juridique hongrois applicable et ne font pas partie du dispositif de contrôle légal exercé par le parquet. En cas d'action illégale de la part du parquet, des voies de recours sont disponibles. Des litiges juridiques spécifiques peuvent être engagés en réponse à des violations spécifiques.

Au cours de la prochaine période, le gouvernement a l'intention d'engager des consultations avec le bureau du Procureur général de la Hongrie concernant les pratiques visant les syndicats que le groupe des travailleurs a soulevées.

Déduction des cotisations syndicales

En 2023, dans le cadre du VKF, les parties ont discuté à deux reprises de l'initiative sur la déduction des cotisations syndicales. Pendant les négociations, les représentants du gouvernement concernés ont souligné que l'objectif premier des modifications législatives connexes était de réduire les charges administratives qui pesaient sur les employeurs. En vertu de l'article 1 de la loi n° XXIX de 1991, sur le paiement volontaire des cotisations syndicales par les salariés, l'employeur – sauf exceptions précisées dans la loi – est généralement tenu, sur demande écrite du travailleur, de déduire du salaire les cotisations du syndicat concerné ou d'un autre organe représentatif des travailleurs indiqué par le salarié, et de transférer ce montant au syndicat ou à l'organe représentatif concerné. Selon le gouvernement, les dispositions relatives aux cotisations syndicales contenues dans les lois sur le statut du personnel de certains secteurs publics ne désavantagent pas les travailleurs ni ne portent atteinte au fonctionnement des syndicats.

Droit des organisations de travailleurs d'organiser leurs activités

En vertu de l'article 4(3) de la loi sur les grèves, la portée des services minima («suffisants») et les conditions afférentes peuvent être déterminées par la loi, ce qui est

effectivement le cas dans les secteurs fournissant les services publics les plus essentiels. Les dispositions du cadre général de la loi sur les grèves ne s'appliquent qu'en l'absence de règles juridiques spécifiques, auquel cas les parties doivent trouver un accord sur la portée et les conditions des services minima pendant le processus de conciliation obligatoire préalable à une grève.

Concernant les modifications à la loi sur les grèves, des consultations ont été organisées à plusieurs occasions ces dernières années au sein du VKF. Dans le cadre du Comité de suivi du VKF, des groupes de travail thématiques ont été établis, dont le groupe de travail sur la modification de la loi sur les grèves, qui a tenu sa première réunion le 19 mars 2015. D'autres ont suivi plus tard la même année.

Quant à la détermination des services minima, le gouvernement a toujours été d'avis que les orientations doivent venir de la position commune des partenaires sociaux et attache une importance particulière à l'adoption d'une position unifiée de la part des syndicats.

À ce jour, cependant, aucune proposition conjointe n'a été formulée par les partenaires sociaux concernant les services minima («suffisants») et, par conséquent, la question de la modification de la loi sur les grèves n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour depuis la fin de la pandémie de COVID-19.