

**Suite donnée à la résolution non législative du Parlement européen sur la proposition de décision du Conseil constatant, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée**

- 1. Rapporteuse:** Tineke STRIK (Verts/ALE/NL)
- 2. Références:** 2018/0902R(NLE) / A10-0231/2025 / P10\_TA(2025)0283
- 3. Date d'adoption de la résolution:** 25 novembre 2025
- 4. Commission parlementaire compétente:** commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE)
- 5. Analyse/évaluation succincte de la résolution et des demandes qu'elle contient:** Le Parlement européen déplore l'absence de progrès significatifs dans la procédure en cours contre la Hongrie engagée au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. **(1)** Dans sa résolution, le Parlement invite le Conseil à publier un procès-verbal exhaustif après chaque audition et à adresser aux autorités hongroises, dans les plus brefs délais, des recommandations visant à remédier aux problèmes évoqués dans les résolutions du Parlement (paragraphe 3); il invite le Conseil à adopter des lignes directrices claires et actualisées sur l'interprétation et l'application de l'article 7 du traité UE, en s'appuyant sur une révision des modalités types des auditions visées à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, telles qu'adoptées par le Conseil le 18 juillet 2019 (paragraphe 31 et 32); il demande en outre à la Commission et aux États membres d'engager la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 2, du traité UE et de déterminer si la Hongrie a commis des violations graves et persistantes des valeurs de l'Union au titre de l'article 7, paragraphe 2, du traité UE (paragraphe 4). **(2)** Il invite le Conseil et la Commission à accorder davantage d'attention à la lutte contre le démantèlement systémique et délibéré de l'état de droit, ainsi qu'à l'interdépendance entre les différentes violations des valeurs recensées dans ses résolutions (paragraphe 5). **(3)** Il demande à la Commission et aux États membres de veiller à ce que les élections de 2026 en Hongrie soient libres et régulières, fassent l'objet d'un suivi approprié et respectent pleinement le principe de démocratie (paragraphe 8). **(4)** Il invite la Commission à accorder une attention particulière, dans le cadre de ses activités de suivi et d'établissement de rapports, au lien entre corruption et intégrité électorale, y compris les pratiques par lesquelles une dépendance économique ou des réseaux clientélistes faussent le libre choix (paragraphe 8). **(5)** Il invite la Commission à prendre des mesures immédiates au titre du règlement sur la conditionnalité en ce qui concerne d'autres violations de l'état de droit, telles que celles liées

au pouvoir judiciaire (paragraphe 9). **(6)** Il invite la Commission à geler les fonds jusqu'à ce que l'ensemble de la législation pertinente pour la condition favorisante horizontale de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte») en ce qui concerne l'indépendance de la justice ait été pleinement mis en œuvre, que les mesures adoptées aient prouvé leur efficacité dans la pratique et que les autorités hongroises aient exécuté tous les arrêts pertinents de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme (paragraphe 11). **(7)** Il invite la Commission à veiller à ce que les évaluations au titre du règlement portant dispositions communes, du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et du règlement relatif à la conditionnalité restent toujours strictement impartiales et exemptes de politisation, de négociation politique ou de favoritisme (paragraphe 12). **(8)** Il invite la Commission à trouver les moyens de distribuer les fonds de l'Union par l'intermédiaire des collectivités locales et des ONG si le gouvernement concerné ne coopère pas au sujet des défaillances (paragraphe 13). **(9)** Il invite la Commission à aider la société civile indépendante en Hongrie, notamment en s'appuyant sur le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (CERV) (paragraphe 13). **(10)** Il invite la Commission à veiller à ce que sa déclaration relative à l'adoption du règlement sur l'examen à mi-parcours serve de cadre directeur pour toute décision future sur la réaffectation des fonds, de manière à renforcer la sécurité juridique, à préserver les objectifs de cohésion et à empêcher le contournement de la conditionnalité (paragraphe 14). **(11)** Il invite la Commission à suivre de près le fonctionnement de l'attribution des affaires en Hongrie et à prendre les mesures appropriées en vertu de tous les outils applicables lorsque des déficiences systémiques sont détectées (paragraphe 21). **(12)** Il invite la Commission à prendre toutes les mesures juridiques et financières nécessaires pour protéger les établissements d'enseignement, les étudiants et le personnel universitaire contre les ingérences politiques (paragraphe 25). **(13)** Il invite la Commission à examiner si l'attribution de la publicité d'État par le gouvernement hongrois est susceptible de constituer une forme d'aide d'État illégale faussant le marché intérieur et à prendre des mesures coercitives sans retard (paragraphe 27). **(14)** Il invite la Commission à explorer tous les outils juridiques disponibles pour s'opposer à l'interdiction constitutionnelle de facto des marches des fiertés, qui se traduit par l'interdiction législative explicite de les organiser, ainsi que la suppression de l'identité de genre de la liste des caractéristiques protégées et les dispositions discriminatoires du droit de la famille (paragraphe 28).

## **6. Réponse à ces demandes et aperçu des mesures que la Commission a prises ou envisage de prendre:**

**(1)** La procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE couvre un large éventail de questions relatives à l'état de droit. À ce jour, le Conseil a organisé neuf auditions formelles sur la Hongrie, dont la dernière a eu lieu le 21 octobre 2025. Dans le

cadre de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, la Commission est toujours prête à participer aux auditions et à faire le point de la situation au sein du Conseil et est d'avis que la procédure devrait être maintenue tant que les problèmes qui l'ont déclenchée ne sont pas résolus. Il appartient au Conseil de décider des prochaines étapes de cette procédure, statuant à la majorité des quatre cinquièmes de ses membres et après approbation du Parlement européen. La constatation, au titre de l'article 7, paragraphe 2, du TUE, de l'existence d'une violation grave et persistante nécessiterait l'unanimité au sein du Conseil européen (hormis l'État membre concerné) et l'approbation du Parlement européen.

**(2)** La Commission continue de partager de nombreuses préoccupations exprimées par le Parlement dans sa proposition motivée du 12 septembre 2018 déclenchant la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE pour la Hongrie. Les inquiétudes de la Commission concernant l'état de droit en Hongrie sont clairement exprimées dans les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit. La dernière édition a été publiée le 8 juillet 2025. Comme indiqué dans le rapport 2025 sur l'état de droit, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne sept des huit recommandations du rapport sur l'état de droit formulées en 2024. Il s'agit de l'attribution des affaires dans les juridictions inférieures, du lobbying, du «pantouflage» et des déclarations de patrimoine, de la corruption à haut niveau, de l'indépendance de l'autorité des médias, de la publicité d'État dans les médias, de l'indépendance du radiodiffuseur public et de l'espace civique. Des progrès significatifs ont été enregistrés en ce qui concerne une recommandation relative aux salaires dans le système judiciaire. La Commission a lancé plusieurs procédures d'infraction relatives aux domaines couverts par la proposition motivée du Parlement, tels que les droits des organisations de la société civile, la liberté académique, la liberté des médias, les droits des migrants et des demandeurs d'asile et les droits des personnes LGBTIQ, ainsi que des infractions liées au fonctionnement du marché unique. La Commission n'hésitera pas à prendre de nouvelles mesures, si nécessaire, pour garantir le respect de l'état de droit et le bon fonctionnement du marché unique.

**(3)** Des élections libres et régulières constituent l'essence même de la démocratie. La conduite et l'organisation des élections relèvent de la compétence et de la responsabilité des États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles et législatives nationales, et dans le respect de leurs obligations internationales et du droit de l'Union. Il incombe en premier lieu aux autorités et juridictions nationales compétentes de veiller au respect de ces règles. Bien que la Commission n'effectue pas d'observation des élections dans les États membres, elle encourage une observation électorale impartiale et indépendante. En décembre 2023, la Commission a adopté la recommandation (UE) 2023/2829 relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union, qui invitait les États membres à promouvoir l'observation des élections

par les citoyens et les organisations internationales qui adhèrent aux normes internationales en la matière, notamment en facilitant leur enregistrement auprès des autorités compétentes, le cas échéant, et en soutenant les activités de formation des observateurs électoraux. La Commission facilite des échanges précieux et un soutien mutuel par l'intermédiaire du réseau européen de coopération en matière d'élections, qui réunit les autorités nationales compétentes en matière électorale. Par exemple, en juin 2025, la Commission a publié une liste de contrôle sur l'intégrité des élections et une matrice de gestion des risques pour les élections, élaborées avec les États membres dans le cadre de l'ECNE, qui fournissent des références communes sur la manière de relever les défis communs en matière d'élections. Le bouclier européen de la démocratie adopté le 12 novembre 2025 vise notamment à soutenir l'équité et l'intégrité des processus électoraux et des autres processus démocratiques, dans le plein respect des compétences nationales. La Commission intensifiera son soutien aux États membres et aux parties prenantes afin d'améliorer l'intégrité des élections et la préparation dans ce domaine, de protéger les infrastructures liées aux élections essentielles à l'organisation et à la conduite des élections, de réduire au minimum les risques d'ingérence étrangère, de renforcer les réseaux électoraux, la coopération électorale et les rapports, et d'encourager l'observation des élections par les citoyens et les organisations internationales qui approuvent les normes internationales pertinentes, des éléments qui sont tous des aspects essentiels de la recommandation de 2023 de la Commission relative à des processus électoraux inclusifs et résilients dans l'Union.

**(4)** La Commission suit l'évolution de la situation en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans le cadre du rapport annuel sur l'état de droit. La Commission continue de suivre de près la situation en vue de l'élaboration de la septième édition du rapport sur l'état de droit.

**(5) à (7)** Au-delà du rapport annuel sur l'état de droit et des procédures d'infraction, la Commission évalue les efforts déployés par la Hongrie pour renforcer l'état de droit dans le cadre de quatre procédures parallèles: a) le régime général de conditionnalité, b) la FRR, c) la condition favorisante horizontale de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et d) une recommandation par pays la concernant dans le cadre du Semestre européen. Les trois premières procédures ont entraîné la suspension de certains paiements à la Hongrie. Dans l'ensemble, le financement qui reste bloqué pour la Hongrie s'élève actuellement à environ 18 milliards d'euros, et environ 2 milliards d'euros de la dotation initiale de la politique de cohésion ont été définitivement perdus. Des procédures sont en cours au titre de la FRR, du règlement relatif à la conditionnalité et de certains aspects de la condition favorisante horizontale relative à la charte. a) la Hongrie est le seul État membre actuellement soumis à des mesures au titre

du règlement relatif à la conditionnalité, au moyen d'une décision d'exécution du Conseil adoptée le 15 décembre 2022 afin de protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit. Ces violations concernent les marchés publics, les poursuites judiciaires, les conflits d'intérêts, la lutte contre la corruption et les fiducies d'intérêt public. La décision d'exécution du Conseil suspend 55 % des engagements budgétaires relatifs à trois programmes opérationnels hongrois relevant de la politique de cohésion au cours de la période 2021-2027, soit un montant initial d'environ 6,4 milliards d'EUR. La décision du Conseil interdit également de nouveaux engagements juridiques en gestion directe et indirecte avec des «fiducies d'intérêt public» ou toute entité détenue par de telles fiducies d'intérêt public. La situation relative à la décision d'exécution du Conseil reste inchangée. Les deux mesures sont toujours en place, étant donné que la Hongrie n'a adopté aucune mesure corrective pour résoudre efficacement les problèmes connexes. En ce qui concerne les fiducies d'intérêt public, à la suite de la notification de nouvelles mesures correctives par la Hongrie, la Commission a décidé, le 16 décembre 2024, de ne pas proposer la levée ou l'adaptation des mesures, estimant que les nouvelles mesures correctives n'étaient pas suffisantes pour résoudre les problèmes de conflit d'intérêts liés aux fiducies d'intérêt public. Le gouvernement hongrois a formé un recours devant le Tribunal de l'Union européenne en vue d'obtenir l'annulation de la décision de la Commission du 16 décembre 2024. L'affaire est en cours. À la fin de 2024, 1,04 milliard d'EUR d'engagements au titre de la politique de cohésion, concernés par la mesure relevant de la décision d'exécution du Conseil, ont expiré et ont été perdus pour la Hongrie. Une deuxième tranche d'environ 1,081 milliard d'EUR a été définitivement perdue pour la Hongrie à la fin de 2025 en application du règlement relatif à la conditionnalité et des règles du CFP 2021-2027. Si la Hongrie ne remédie aux problèmes qui ont conduit à la suspension des fonds de cohésion, d'autres tranches d'engagements suspendus, d'un montant approximativement équivalent, seront perdues à la fin de chaque année. Dans le cadre du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission évalue en permanence, pour tous les États membres, si de nouvelles évolutions constituent des violations des principes de l'état de droit ayant un lien suffisamment direct avec le budget de l'Union. Ainsi que la Cour l'a jugé, cela exige «un lien réel entre ces violations et cette atteinte ou ce risque sérieux d'atteinte». La Commission est prête à utiliser pleinement l'éventail d'outils dont elle dispose pour garantir le respect de l'état de droit et la protection des intérêts financiers de l'Union en Hongrie, comme dans tous les autres États membres, et n'hésitera pas à prendre des mesures appropriées si nécessaire et lorsque toutes les conditions pertinentes seront remplies. b) En ce qui concerne la FRR, la Commission évaluera le respect des conditions de paiement, y compris les «super jalons» qui concernent la protection des intérêts financiers de l'UE et le renforcement de l'indépendance de la justice, une fois que la Hongrie aura présenté une demande de paiement. c) La condition favorisante horizontale

de la charte n'est toujours pas remplie dans quatre programmes parce que des préoccupations persistent en ce qui concerne la loi hongroise sur la protection de l'enfance, la liberté académique et le droit d'asile; ces programmes concernent au total un financement de l'UE de 2,7 milliards d'euros. d) Enfin, le 8 juillet 2025, dans le cadre du Semestre européen, le Conseil a adopté, sur recommandation de la Commission, des recommandations spécifiques adressées à la Hongrie relatives à l'état de droit et au marché unique. Plus précisément, le Conseil a recommandé à la Hongrie de prendre des mesures pour améliorer le cadre réglementaire et renforcer la concurrence sur les marchés des produits et des services, en particulier dans le commerce de détail. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil a recommandé à la Hongrie d'éviter les interventions administratives arbitraires, les législations sur mesure procurant un avantage ou un désavantage indu à certaines entreprises et les transactions soutenues par l'État susceptibles de provoquer une distorsion du marché. La Hongrie devrait également réduire le recours aux mesures d'urgence à ce qui est strictement nécessaire, conformément aux principes du marché unique et de l'état de droit. La Commission est déterminée à travailler avec le nouveau gouvernement hongrois dès qu'il sera en place et est prête à dialoguer de manière constructive avec les autorités hongroises afin de contribuer à répondre aux préoccupations en suspens en matière d'état de droit.

**(8)** La Commission exécute le budget de l'UE conformément aux règles applicables adoptées par les colégislateurs. Conformément aux règles applicables à l'actuel CFP, il n'est pas possible de distribuer les fonds de l'Union par l'intermédiaire des collectivités locales et des ONG si le gouvernement concerné ne coopère pas à remédier aux défaillances. En vertu de la proposition de la Commission relative au CFP 2028-2034, lorsque la contribution financière d'un État membre a été réduite au titre du règlement PNR ou en cas de dégagement de fonds du PNR au titre de l'article 7, paragraphe 3, du règlement relatif à la conditionnalité, les fonds dégagés peuvent être reconstitués pour d'autres programmes mis en œuvre en gestion directe ou indirecte, en particulier ceux qui contribuent à soutenir la démocratie européenne, la société civile, les valeurs de l'Union ou la lutte contre la corruption, conformément à l'article 15, paragraphe 4, du règlement PNR.

**(9)** Grâce au programme CERV, l'UE donne à l'espace civique les moyens d'agir en promouvant et en soutenant des actions en faveur de la démocratie, de l'égalité, des droits fondamentaux et de l'état de droit dans l'UE. Le programme, qui est mis en œuvre directement par la Commission européenne, se concentre spécifiquement sur la protection et la promotion des valeurs de l'Union en apportant un soutien aux organisations de la société civile et à d'autres acteurs actifs dans la promotion et la culture de ces valeurs et droits. Jusqu'en novembre 2025, près de 700 entités hongroises (y compris des bénéficiaires récurrents) avaient reçu plus de 27 700 000 EUR au total pour la mise en œuvre de projets

financés par le CERV. Des informations détaillées sur les bénéficiaires et les fonds octroyés sont disponibles dans le système de transparence financière et des informations et des détails sur les projets financés sont publiés sur le portail «Financements et appels d'offres» de l'UE.

**(10)** La Commission évalue les demandes de modification des programmes de cohésion conformément au droit de l'Union applicable au moment de leur présentation par l'État membre concerné. En ce qui concerne les préoccupations relatives à d'éventuels contournements des mesures, la Commission les prend très au sérieux et adopte toutes les mesures nécessaires pour qu'aucun contournement de ce type ne puisse avoir lieu, y compris lorsque le législateur fixe des conditions supplémentaires.

**(11)** Dans sa décision d'exécution C(2023) 9014 du 13 décembre 2023, la Commission a considéré, en vertu du règlement portant dispositions communes, que la Hongrie avait pris les mesures qu'elle s'était engagée à prendre afin de permettre à la Commission d'évaluer si la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne était remplie en ce qui concerne l'indépendance de la justice. Ces mesures ont également eu une incidence sur l'attribution des affaires à la Kúria. La Commission surveille le fonctionnement du système judiciaire hongrois dans son rapport annuel sur l'état de droit. Depuis 2022, la Commission recommande à la Hongrie d'améliorer la transparence des systèmes d'attribution des affaires dans les juridictions inférieures, en tenant compte des normes européennes sur l'attribution des affaires. Le rapport de 2025 fait remarquer l'absence d'amélioration dans la transparence de l'attribution des affaires dans les juridictions inférieures, bien que l'attribution des affaires à la Kúria ait lieu.

**(12)** En octobre 2020, la Cour de justice a constaté que la Hongrie avait violé le droit de l'Union et la charte des droits fondamentaux en limitant l'accès des universités étrangères au marché hongrois. En avril 2024, la Commission a invité la Hongrie à se conformer pleinement à l'arrêt de la Cour. Par la suite, la Hongrie a modifié sa loi sur l'enseignement supérieur et la Commission a clôturé l'affaire. En décembre 2022, la Commission a approuvé tous les programmes 2021-2027 relevant du règlement portant dispositions communes pour la Hongrie. La Commission a fait part de ses préoccupations, dans le cadre de la condition favorisante horizontale de la charte, notamment en ce qui concerne la liberté académique dans les universités détenues par des fiducies d'intérêt public (les universités dites «changeant de modèle»). La législation relative à ces universités est considérée comme contraire à la liberté académique et donc non conforme à la condition favorisante horizontale de la charte. Par la suite, la Commission a recensé les risques que ces universités puissent être associées (même indirectement) à la mise en œuvre des nouvelles priorités STEP.

**(13)** Le 11 décembre 2025, la Commission européenne a décidé

d'ouvrir une procédure d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure à la Hongrie [INFR(2025) 2194] pour non-respect de plusieurs dispositions du règlement européen sur la liberté des médias. Le règlement européen sur la liberté des médias, dont les principales dispositions sont entrées en application le 8 août 2025, constitue un acte législatif essentiel pour protéger la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias au sein du marché intérieur de l'UE. La Commission estime que la Hongrie ne respecte pas, entre autres, les exigences relatives aux concentrations sur le marché des médias et à l'attribution de la publicité d'État. En l'absence de réponse satisfaisante, la Commission pourrait décider d'émettre un avis motivé.

**(14)** La Commission se tient aux côtés de la communauté LGBTIQ en Hongrie, comme dans tous les États membres; c'est un message que la Commission a clairement exprimé à plusieurs reprises. Le droit de réunion pacifique est inscrit dans la charte et constitue un élément central des démocraties européennes. L'Union est fondée sur la liberté et l'égalité: chacun devrait pouvoir être lui-même, vivre et aimer librement. La Commission analyse actuellement la loi hongroise relative à la liberté de réunion et autorisant le recours à la reconnaissance faciale. Cette loi soulève des questions en ce qui concerne la législation de l'UE en matière de protection des données. La Commission a demandé des éclaircissements aux autorités hongroises, analyse actuellement leur réponse et n'hésitera pas à prendre les mesures qui s'imposent.