



Document de séance

A10-0231/2025

13.11.2025

RAPPORT INTÉRIMAIRE

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
(C9-0000/2022 – 2018/0902R(NLE))

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

Rapporteure: Tineke Strik

SOMMAIRE

| | Page |
|---|-------------|
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN | 3 |
| EXPOSÉ DES MOTIFS | 40 |
| ANNEXE: DÉCLARATION DES CONTRIBUTIONS..... | 42 |
| OPINION MINORITAIRE..... | 43 |
| INFORMATIONS SUR L'ADOPTION PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND..... | 44 |
| VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND..... | 45 |

PROPOSITION DE RÉSOLUTION 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 (C9-0000/2022 – 2018/0902R(NLE))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne (ci-après dénommé «traité UE»), notamment son article 2, son article 4, paragraphe 3, son article 7, paragraphe 1 et son article 10,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «charte»),
- vu la convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles,
- vu la déclaration universelle des droits de l'homme,
- vu les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme des Nations unies et du Conseil de l'Europe,
- vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union¹ (ci-après dénommé «règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit»),
- vu le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas² (ci-après dénommé «règlement portant dispositions communes»),
- vu le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience³ (ci-après dénommé «règlement FRR»),
- vu le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union⁴ (ci-après dénommé «règlement financier»),

¹ JO L 433 I du 22.12.2020, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>.

² JO L 231 du 30.6.2021, p. 159, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj>.

³ JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

⁴ JO L, 2024/2509 du 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

- vu la liste des critères de l'état de droit adoptée par la Commission de Venise lors de sa 106^e session plénière à Venise les 11 et 12 mars 2016,
- vu sa résolution du 12 septembre 2018 relative à une proposition invitant le Conseil à constater, 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 fondée⁵,
- vu ses résolutions du 16 janvier 2020⁶ et du 5 mai 2022⁷ sur les auditions en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Pologne et la Hongrie,
- vu sa résolution du 10 mars 2022 sur l'état de droit et les conséquences de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne⁸,
- vu sa résolution du 15 septembre 2022 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 fondée⁹,
- vu sa résolution du 24 novembre 2022 sur l'évaluation du respect par la Hongrie des conditions relatives à l'état de droit prévues par le règlement relatif à la conditionnalité et l'état d'avancement du PRR hongrois¹⁰,
- vu sa résolution du 1^{er} juin 2023 sur les violations de l'état de droit et des droits fondamentaux en Hongrie et le gel des fonds de l'Union européenne¹¹,
- vu sa résolution du 18 janvier 2024 sur la situation en Hongrie et le gel des fonds de l'Union européenne¹²,
- vu sa résolution du 24 avril 2024 sur les auditions actuellement menées au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE en ce qui concerne la Hongrie pour renforcer l'état de droit, et leurs incidences budgétaires¹³,
- vu les chapitres consacrés à la situation en Hongrie dans les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit, en particulier le chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie (SWD(2025)0917) accompagnant le rapport 2025 sur l'état de droit (COM(2025)0900), publié le 8 juillet 2025, qui constate que la Hongrie, en particulier, n'a pas progressé dans la mise en œuvre de toutes les recommandations clés émises l'année précédente, sauf une,

⁵ JO C 433 du 23.12.2019, p. 66.

⁶ JO C 270 du 7.7.2021, p. 91.

⁷ JO C 465 du 6.12.2022, p. 147.

⁸ JO C 347 du 9.9.2022, p. 168.

⁹ JO C 125 du 5.4.2023, p. 463.

¹⁰ JO C 167 du 11.5.2023, p. 74.

¹¹ JO C, C/2023/1223 du 21.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1223/oj>.

¹² JO C, C/2024/5742 du 17.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5742/oj>.

¹³ JO C, C/2025/3705 du 17.9.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3705/oj>.

- vu les observations de la mission d’information de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures en Hongrie du 14 au 16 avril 2025,
 - vu la décision de la Commission du 16 décembre 2024, adoptée conformément à l’article 7, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l’Union, en ce qui concerne une notification écrite de la Hongrie relative à l’article 2, paragraphe 2, de la décision d’exécution (UE) 2022/2506 du Conseil, du 15 décembre 2022 (C(2024)9140),
 - vu le projet de décision du Conseil (C9-0000/2022),
 - vu l’article 107, paragraphe 5, de son règlement intérieur,
 - vu le rapport intérimaire de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A10-0231/2025),
- A. considérant que l’Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, d’état de droit et de respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, valeurs consacrées à l’article 2 du traité UE, dans la charte ainsi que dans les traités internationaux et la jurisprudence relatifs aux droits de l’homme; que ces valeurs, communes aux États membres, constituent le fondement des droits dont jouissent les personnes qui vivent dans les États membres de l’Union;
- B. considérant qu’un risque clair de violation grave par un État membre des valeurs visées à l’article 2 du traité UE ne concerne pas uniquement l’État membre dans lequel le risque s’est concrétisé, mais a une incidence sur le bon fonctionnement des institutions de l’Union, sur les autres États membres, sur la confiance mutuelle entre eux, sur l’efficacité des processus décisionnels de l’Union exempts de tout marchandage, en particulier dans les situations d’urgence, sur les fondements démocratiques, ainsi que sur la nature même de l’Union et sur les droits fondamentaux de ses citoyens au titre du droit de l’Union;
- C. considérant qu’il ressort de l’article 49 du traité UE, qui prévoit la possibilité pour tout État européen de demander à devenir membre de l’Union européenne, que l’Union européenne regroupe des États qui ont librement et volontairement adhéré aux valeurs communes visées à l’article 2 du traité UE, qui respectent ces valeurs et qui s’engagent à les promouvoir, le droit de l’Union reposant sur la prémisses fondamentale selon laquelle chaque État membre partage avec tous les autres États membres, et reconnaît que ceux-ci partagent avec lui, lesdites valeurs; que le respect par un État membre des valeurs consacrées à l’article 2 du traité UE est une condition de la jouissance de l’ensemble des droits découlant de l’application des traités à cet État membre, et qu’un État membre ne peut donc modifier sa législation de manière à réduire la protection de ces valeurs;
- D. considérant que, conformément à l’article 7 du traité UE, l’Union peut apprécier l’existence d’un risque clair de violation grave des valeurs visées à l’article 2 du traité UE ou constater l’existence d’une violation grave et persistante par un État membre des valeurs visées audit article;

- E. considérant que le champ d'application de l'article 7 du traité UE ne se limite pas aux obligations découlant des traités, contrairement à celui de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE); que l'Union peut également apprécier l'existence d'un risque clair de violation grave des valeurs communes dans des domaines relevant des compétences des États membres;
- F. considérant que le principe de solidarité est l'un des principes fondamentaux du droit de l'Union et l'une des valeurs communes aux États membres sur lesquelles l'Union est fondée, conformément à l'article 2 du traité UE¹⁴; que l'article 24, paragraphe 3, du traité UE dispose que les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine;
- G. considérant qu'en 2018, sur proposition du Parlement, le Conseil a engagé la procédure énoncée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE afin de remédier au risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs visées à l'article 2 du traité UE; que neuf auditions ont été organisées au Conseil sur la situation en Hongrie au titre de la procédure énoncée à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE depuis que celle-ci a été lancée, mais que le Conseil ne s'est pas encore attaché à constater si un tel risque existe et n'a pas adressé de recommandations au gouvernement de Hongrie;
- H. considérant que, depuis de nombreuses années, la situation en Hongrie n'est pas suffisamment prise en compte par les autorités hongroises et que de nombreuses violations subsistent; que, dans l'intervalle, de nouveaux problèmes sont apparus en grand nombre, ce qui, outre les considérations qui précèdent, nuit à l'image de l'Union, ainsi qu'à son efficacité et à sa crédibilité dans la défense des droits fondamentaux, des droits de l'homme et de la démocratie au niveau mondial, et met en évidence la nécessité d'y répondre par une action concertée de l'Union; que la situation générale en ce qui concerne le respect des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE ne s'est pas améliorée depuis 2018, ni depuis l'adoption du rapport de 2022, mais s'est encore gravement détériorée; que les préoccupations exprimées dans ses résolutions, décisions et positions antérieures restent d'actualité;
- I. considérant que les autorités hongroises, comme l'a déterminé à plusieurs reprises la Commission, n'ont pas remédié aux lacunes liées au pouvoir judiciaire, à la lutte contre la corruption, à la gestion des fonds publics, à la liberté académique, à la non-discrimination dans le cadre de l'affaire C-769/22¹⁵ et au droit d'asile dans le cadre des affaires C-808/18¹⁶, C-821/19¹⁷ et C-823/21¹⁸, recensées au titre du règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit, du règlement portant dispositions communes et du

¹⁴ Arrêt du 13 juin 2024, Commission européenne/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale II), C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493, point 116.

¹⁵ Conclusions de la Cour de justice du 5 juin 2025, Commission/Hongrie (Valeurs de l'Union), C-769/22, ECLI:EU:C:2025:408.

¹⁶ Arrêt du 17 décembre 2020, Commission/Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale II), C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, point 116.

¹⁷ Arrêt du 16 novembre 2021, Commission/Hongrie (Incrimination de l'aide aux demandeurs d'asile), C-821/19, ECLI:EU:C:2021:930.

¹⁸ Arrêt du 22 juin 2023, Commission/Hongrie (Déclaration d'intention préalable à une demande d'asile), C-823/21, ECLI:EU:C:2023:504.

règlement FRR; que le refus délibéré du gouvernement hongrois de remédier à ces lacunes prive les citoyens hongrois de milliards d'euros d'assistance financière européenne dont ils ont grandement besoin; que l'inaction du gouvernement a déjà entraîné la perte irrévocable de plus d'un milliard d'euros de financements au titre de la politique de cohésion; que le règlement portant dispositions communes dispose que, pour l'accord de partenariat et chaque programme, chaque État membre organise et met en œuvre un partenariat global associant les autorités régionales, locales, urbaines et autres autorités publiques, les partenaires économiques et sociaux et les organismes concernés représentant la société civile;

- J. considérant que, le 16 décembre 2024, dans sa décision au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit, en ce qui concerne une notification écrite de la Hongrie relative à l'article 2, paragraphe 2, de la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022¹⁹, la Commission a constaté que les modifications législatives ne répondaient pas de manière adéquate aux préoccupations qui subsistent concernant les conflits d'intérêts au sein des conseils d'administration des fiducies d'intérêt public et a conclu que les mesures relatives aux fiducies d'intérêt public et aux entités qu'elles détiennent devaient être maintenues; que, depuis plusieurs années, un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur et centres de recherche ont été exclus de la participation aux programmes Erasmus+ et Horizon Europe, ce qui limite l'accès des étudiants et des chercheurs hongrois aux possibilités de mobilité et de recherche offertes par l'Union;
- K. considérant que, le 25 septembre 2025, la Commission a modifié deux décisions d'exécution concernant le programme opérationnel pour le renouvellement numérique plus et le programme opérationnel pour le développement économique et l'innovation plus, en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen plus, à la suite d'une demande formulée par les autorités hongroises en mars 2025 dans le cadre de leurs efforts pour retrouver l'accès aux fonds bloqués; que, selon certains rapports, ces modifications pourraient être liées aux efforts visant à obtenir le consentement à l'adoption de mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de la Russie; que ces modifications ont entraîné le transfert de 545 millions d'EUR pour la création de nouvelles priorités dans le cadre de la plateforme «Technologies stratégiques pour l'Europe» (STEP); que, sur ce montant, 395 millions d'EUR proviennent de ressources initialement bloquées en raison du non-respect de la condition favorisante horizontale relative à la charte; que la Commission a bloqué le remboursement des dépenses au titre de ces priorités STEP, étant donné que ces priorités sont affectées par le non-respect de la condition favorisante horizontale relative à la charte en ce qui concerne les questions liées à la liberté académique; que la Hongrie est éligible à un préfinancement supplémentaire de 163,3 millions d'EUR, étant donné que le non-respect d'une condition favorisante ne bloque pas le versement du préfinancement; qu'en 2026, la Hongrie recevra également un préfinancement unique supplémentaire de 154 millions d'EUR pour le programme opérationnel pour le renouvellement numérique plus, introduit dans le cadre de l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion et réservé aux régions frontalières orientales; qu'auparavant, les

¹⁹ Décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022 relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit en Hongrie (JO L 325 du 20.12.2022, p. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2506/oj).

autorités hongroises avaient demandé la réaffectation de certains fonds bloqués pour un montant de 156 millions d'EUR au titre des règles de minimis du règlement portant dispositions communes, ce qui ne nécessitait pas l'approbation de la Commission;

- L. considérant que la Commission a indiqué que toute participation d'établissements d'enseignement supérieur régis par des fiducies d'intérêt public constituerait un risque sérieux pour la liberté académique, étant donné que le droit à la liberté académique est considéré comme limité dans les établissements concernés, du fait de l'influence exercée par les pouvoirs législatif ou exécutif, directement ou indirectement, notamment sur les nominations, les programmes d'enseignement, les projets de recherche et les publications; qu'il existe un risque que le personnel participant à la mise en œuvre des activités soit sélectionné en fonction de son alignement sur les opinions politiques de la direction de l'université plutôt qu'en fonction de son mérite et son expertise;
- M. considérant que des préoccupations ont été exprimées quant à l'utilisation de la présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne en 2024 à des fins de politique intérieure, notamment par le biais de visites officielles et de discours publics, compromettant ainsi le rôle d'impartialité et de recherche de consensus que l'on attend de la présidence;
- N. considérant que les spécialistes s'accordent de plus en plus à dire que la Hongrie ne peut plus être considérée comme une démocratie; que selon le rapport «Democracy Report 2025» (Rapport sur la démocratie 2025) de l'institut V-Dem de l'université de Göteborg, la Hongrie est caractérisée comme une «autocratie électorale connaissant un épisode d'autocratisation en 2024»; que la Hongrie a été qualifiée de «régime hybride en cours d'autocratisation» dans le rapport «Nations in Transit 2024» (Nations en transit 2024) de Freedom House; que la Hongrie est considérée comme une «démocratie imparfaite» dans le «Democracy Index 2024» (Indice de démocratie 2024) de The Economist Intelligence Unit; que la Hongrie est classée 79^e sur 143 au «World Justice Project Rule of Law Index» (Indice de l'état de droit du World Justice Project) 2025;

Fonctionnement du système constitutionnel et électoral

- O. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est inquiétée du maintien du régime de gouvernement par décret en vertu de l'«état de danger», d'abord en raison de la COVID-19, puis en raison de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, qui permettrait au gouvernement de suspendre l'application de certaines lois, de s'écarter de dispositions légales et d'instaurer d'autres mesures d'urgence; qu'elle s'est également dite inquiète de la rapidité des évolutions constitutionnelles et législatives, y compris du recours permanent aux procédures législatives accélérées et de l'absence de débat public et de consultation des parties prenantes, du manque apparent de transparence et de contrôle parlementaire des finances publiques, du climat politique hostile qui règne actuellement, caractérisé par des campagnes de dénigrement et par la surveillance et l'intimidation physique et en ligne, ainsi que du discours de plus en plus polarisant des acteurs politiques, qui utilisent une rhétorique agressive, en qualifiant notamment des acteurs critiques – y compris des juges, des médias et des organisations non gouvernementales (ONG) – de «punaises à éliminer», ce qui alimente l'hostilité et compromet l'équilibre des pouvoirs; qu'elle s'est déclarée préoccupée, en outre, par les

récentes modifications apportées au cadre légal électoral, lesquelles ont introduit un redécoupage susceptible d'avoir des conséquences directes sur l'équité électorale, par un projet de loi qui place les villes en déficit budgétaire sous surveillance budgétaire accrue, avec le risque de compromettre l'indépendance financière et opérationnelle des villes, par un parti pris politique présumé, un manque de transparence et d'éventuels conflits d'intérêts touchant la Cour des comptes hongroise (ÁSZ), par l'absence perçue de protection effective des droits fondamentaux depuis la suppression en 2021 de l'Autorité pour l'égalité de traitement et par l'inefficacité du bureau du Médiateur, qui laisserait les victimes, y compris les personnes LGBTIQ+, sans recours;

- P. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport 2025 sur l'état de droit que le processus législatif restait une source de préoccupation sérieuse, certains processus législatifs importants n'étant pas soumis à des exigences de consultation publique; que, selon le rapport, les parties prenantes ont signalé que les projets d'actes législatifs ne sont soumis qu'à la période de consultation légale de huit jours, sans que de véritables retours d'information soient apportés; qu'elles ont également observé que des modifications législatives importantes sont souvent adoptées sans véritable consultation publique ou débat parlementaire, étant donné que le gouvernement a tendance à présenter des projets de loi comportant uniquement des amendements techniques, qui sont ensuite, à l'issue d'une procédure purement formelle, complétés par des dispositions entièrement nouvelles introduites au stade de la commission de la législation, juste avant le vote final au Parlement hongrois; que les modifications fréquentes et la mauvaise qualité de la législation ont également suscité des inquiétudes parmi les entreprises quant à l'efficacité de la protection des investissements en Hongrie; que la Commission a indiqué qu'en 2025, l'Assemblée nationale a adopté de nouvelles règles pour les membres hongrois du Parlement européen (loi XX de 2025), lesquelles prévoient que le non-respect des obligations en matière de déclaration de patrimoine peut entraîner la cessation de leur mandat par la commission électorale; que la Commission a indiqué que, le 17 juin 2025, dans le cadre d'une procédure accélérée, l'Assemblée nationale a adopté une loi qui supprime le plafonnement des dépenses liées aux campagnes politiques (loi LXVIII de 2025);
- Q. considérant que, le 30 septembre 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution 2617 (2025) sur le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de la Hongrie; qu'à travers cette résolution, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a réitéré ses préoccupations face à l'affaiblissement du système de freins et de contrepoids démocratiques, et à l'instrumentalisation des normes constitutionnelles, de la Loi fondamentale et des lois cardinales, visant à verrouiller les préférences politiques du parti au pouvoir; qu'elle invite le pays à veiller à ce que les nominations par le Parlement hongrois à la Cour constitutionnelle, aux hautes fonctions judiciaires et aux organes de contrôle indépendants soient effectuées indépendamment de l'affiliation politique des candidats, conformément aux avis et aux rapports de la Commission de Venise, en particulier en ce qui concerne les majorités qualifiées et les mécanismes antiblocages; qu'elle prend note des préoccupations concernant le processus législatif, notamment en ce qui concerne sa transparence, l'efficacité des consultations publiques sur les projets de loi et le rôle de l'opposition au parlement; qu'elle se dit profondément préoccupée par le fait que la Hongrie est soumise à un ordre juridique spécial depuis 2020, qui permet au gouvernement de promulguer des décrets d'urgence qui outrepassent les lois ordinaires

et érodent encore davantage le contrôle parlementaire et le système de freins et de contrepoids; qu'elle demande instamment aux autorités hongroises de mettre fin à cet ordre juridique spécial relatif à «l'état de danger», et ce bien avant les prochaines élections; qu'elle constate que les réformes successives ont amplifié la distorsion entre les suffrages obtenus et le nombre de sièges remportés; qu'elle estime que les réformes ont favorisé les partis dominants, transformant les victoires électorales du Fidesz en majorités constitutionnelles des deux tiers lors de chaque élection depuis 2014; qu'elle note que, selon l'avis de la Commission de Venise sur la loi LXXIX de 2024 portant amendement de certaines lois en matière d'élections, la dernière réforme électorale n'a pas répondu à cette préoccupation; qu'elle s'associe à la Commission de Venise pour appeler à une révision complète de la législation électorale après les élections de 2026, sur la base d'une consultation inclusive avec les principaux partis politiques, les organisations de la société civile et les universitaires;

- R. considérant que dans son avis du 16 juin 2025 sur la loi LXXIX de 2024 portant amendement de certaines lois en matière d'élections, la Commission de Venise recommande qu'une réforme soit adoptée après les élections législatives de 2026, mais bien avant – au moins un an – les élections suivantes, sur la base d'un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées; que cette réforme doit tenir compte des recommandations antérieures en suspens formulées par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en 2012 et 2021, notamment en ce qui concerne la répartition des circonscriptions électorales et leur découpage, la réduction significative du nombre de circonscriptions uninominales et du nombre de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats simultanément afin de pouvoir présenter une liste nationale de candidats, ainsi que les enseignements tirés des élections législatives de 2026, y compris les recommandations formulées par les observateurs électoraux internationaux; que la Commission de Venise indique que le processus par lequel la loi LXXIX de 2024 a été initiée et adoptée – ainsi que les changements de frontières spécifiques – suggèrent que des motivations politiques pourraient être à l'origine de la réforme, que l'ensemble du processus a manqué de transparence et de débat ouvert, et que la délimitation des circonscriptions par une loi (cardinale) devrait être évitée, car une réglementation aussi rigide rend l'adaptation nécessaire de la délimitation à l'évolution démographique dépendante d'une décision politique;
- S. considérant que, depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, la loi fondamentale de la Hongrie a déjà été modifiée quinze fois, un nombre inhabituellement élevé pour un texte constitutionnel, ce qui compromet la sécurité juridique, affaiblit la stabilité institutionnelle et suscite de graves préoccupations quant au respect des principes de l'état de droit; que, dans son avis du 13 octobre 2025 sur les normes internationales relatives aux droits humains du quinzième amendement à la Loi fondamentale de la Hongrie, la Commission de Venise a regretté que les modifications en question aient été adoptées sans garantir un débat public inclusif et en l'absence d'une véritable consultation de toutes les parties prenantes concernées; qu'elle a indiqué que l'amendement sur le genre ne devrait pas servir de base juridique pour interdire la reconnaissance juridique de l'identité de genre et ne devrait pas avoir pour effet de nier les droits des personnes transgenres à la reconnaissance juridique de leur identité de genre acquise; que la Commission de Venise a également déclaré que l'amendement sur

la primauté du droit de l'enfant n'était pas compatible avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et que la législation relative à la suspension de la citoyenneté devrait être modifiée;

- T. considérant que, le 24 juillet 2025, la Chambre préliminaire I de la Cour pénale internationale a constaté que la Hongrie ne s'était pas conformée à une demande de coopération, en violation des dispositions du statut de Rome de la Cour pénale internationale, et a renvoyé ce cas de non-respect à l'Assemblée des États parties; que, le 2 juin 2025, les autorités hongroises ont officiellement informé le secrétaire général des Nations unies que la Hongrie se retirait du statut de Rome, avec effet au 2 juin 2026; que, le 5 juin 2025, la présidente de l'Assemblée des États parties a réitéré ses regrets concernant le retrait de la Hongrie;

Indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et droits des juges

- U. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est inquiétée de la non-exécution persistante des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) relatifs à l'état de droit et à la protection des droits fondamentaux; qu'elle s'est également dite préoccupée par les menaces persistantes et nouvelles qui pèsent sur l'indépendance et l'impartialité de la justice, liées à des préoccupations quant à l'abaissement des critères professionnels pour la nomination des juges, aux pressions exercées sur les juges au moyen de mécanismes disciplinaires et à la transparence limitée dans la gestion des dossiers, en particulier à la Cour suprême (Kúria), aux réformes judiciaires menées sans réelle consultation des associations judiciaires, et en dénigrant publiquement les juges qui font usage de leur droit de protestation, aux difficultés persistantes en termes de rapidité et d'efficacité du contrôle juridictionnel, attribuées aux faibles salaires des juges et aux pénuries de personnel, ainsi qu'au rôle et à l'impartialité de la Chambre d'uniformité jurisprudentielle de la Kúria; qu'elle a en outre exprimé des préoccupations quant à l'affaiblissement systématique du Conseil national de la magistrature, notamment le contournement répété de sa consultation obligatoire dans le cadre des réformes judiciaires et la démission de plusieurs de ses membres en signe de protestation, ce qui témoigne d'une crise institutionnelle qui compromet l'autonomie judiciaire; que la mission a également permis de relever des préoccupations concernant l'Office national de la justice qui, bien qu'il prétende mettre en œuvre un système automatisé d'attribution des affaires, continue de susciter de sérieux doutes quant à sa transparence et à son impartialité, des parties prenantes mettant en garde contre des risques d'influence ou de manipulation, en particulier dans les affaires sensibles sur le plan politique;
- V. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport de 2025 sur l'état de droit que le Conseil national de la magistrature a continué d'exercer les pouvoirs acquis au moyen de la réforme judiciaire de 2023; qu'elle a en outre indiqué que de nouvelles règles ont été instaurées en ce qui concerne la nomination et la carrière des juges et que, conformément à la législation en vigueur, le processus n'incluait pas toujours la consultation du Conseil national de la magistrature sur certaines des modifications législatives pertinentes; qu'elle a également

mentionné 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 se déroule correctement; qu'elle a signalé par ailleurs que la Kúria continue d'assurer l'uniformité de la jurisprudence par l'intermédiaire de sa commission relative aux plaintes en matière d'uniformité, mais que certains juges continuent de subir des pressions abusives au sein du système judiciaire, notamment en ce qui concerne les débats internes sur des questions clés liées à l'indépendance de la justice; qu'elle a aussi indiqué qu'une augmentation des salaires, qui doit intervenir en trois étapes jusqu'en 2027, était en cours dans le système judiciaire, et que l'efficacité du système judiciaire et sa numérisation restaient globalement élevées; que la Commission a précisé qu'au 1^{er} janvier 2025, 47 arrêts de référence de la Cour européenne des droits de l'homme étaient en attente d'exécution en Hongrie et que, le 16 juin 2025, le nombre d'arrêts de référence en attente d'exécution était passé à 52; qu'elle a également indiqué que le taux d'exécution par la Hongrie des arrêts de référence rendus au cours des dix dernières années s'élevait à 26 % et que l'arrêt de référence le plus ancien était en attente d'exécution depuis plus de 15 ans; que la Commission a mis en évidence des lacunes dans le régime d'aide juridictionnelle et a recommandé des mesures pour que la hausse actuelle du niveau de rémunération des juges, des procureurs et du personnel judiciaire soit menée de manière structurée, en tenant compte des normes européennes sur la rémunération du système de justice;

- W. considérant que le 17 juillet 2025, la Commission a décidé de renvoyer la Hongrie devant la CJUE pour avoir contredit la position de l'Union sur les arbitrages intra-européens dans le cadre du traité sur la Charte de l'énergie et dérogé à la jurisprudence de la CJUE;
- X. considérant que dans son avis du 16 juin 2025 sur les amendements constitutionnels et législatifs concernant les conditions requises pour être nommé procureur général et juge de la Cour constitutionnelle de Hongrie, ainsi que la nomination et la mise à la retraite des juges, la Commission de Venise regrette que les amendements examinés aient été adoptés dans le cadre d'une procédure qui n'a comporté aucune évaluation d'impact ni aucune consultation significative du public ou des parties prenantes concernées, y compris le pouvoir judiciaire; que la Commission de Venise recommande de modifier les critères d'éligibilité au poste de procureur général en prévoyant qu'il soit nommé parmi les procureurs de carrière les plus anciens ou qu'il remplisse des critères d'éligibilité professionnelle nettement plus élevés, tels qu'une expérience professionnelle significative en tant que procureur, juge, avocat ou similaire et les compétences spécifiques requises pour ce rôle organisationnel de haut niveau, y compris les compétences en matière de gestion; qu'elle recommande d'envisager d'introduire des garanties suffisantes dans le processus de nomination du procureur général, telles que la création d'un conseil du procureur; qu'elle estime que le système qui respecterait le mieux le principe de l'indépendance judiciaire serait celui dans lequel les juges peuvent, en règle générale, rester en fonction jusqu'à un âge de retraite obligatoire de 70 ans s'ils le souhaitent, sinon prendre leur retraite lorsqu'ils ont atteint le seuil légal ordinaire de la retraite, c'est-à-dire 65 ans, et que tout mécanisme alternatif autorisant la prolongation sur demande de la période d'activité judiciaire au-delà de l'âge normal de la retraite (65 ans) devrait être fondé sur des critères clairs, vérifiables et objectifs afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire excessif de l'autorité de décision; qu'elle recommande de clarifier quel type d'expérience «dans le domaine du droit»

qualifierait un candidat pour être nommé juge de la Cour constitutionnelle, afin d'éviter tout pouvoir discrétionnaire excessif de l'organe de nomination;

- Y. considérant que dans son avis du 16 juin 2025 sur certaines dispositions de la loi XVII de 2024 concernant le pouvoir du ministre de la justice d'avoir accès aux décisions judiciaires et aux décisions du ministère public ainsi qu'à des documents connexes, la Commission de Venise estime qu'il n'a pas été démontré de manière convaincante pourquoi les possibilités dont dispose actuellement le ministre de la Justice pour demander des informations sur les données statistiques et la pratique judiciaire, ainsi que l'accès à une vaste base de données publique contenant des décisions judiciaires, ne seraient pas suffisantes en soi pour atteindre l'objectif légitime poursuivi; qu'elle indique que l'obtention des décisions du ministère public, en particulier celles qui, bien que définitives et non susceptibles de recours, concernent la clôture d'une affaire, soulève d'importants problèmes de proportionnalité, étant donné qu'un tel mécanisme pourrait potentiellement compromettre l'efficacité du ministère public et porter atteinte à son indépendance perçue par rapport à l'exécutif;
- Z. considérant que, dans sa décision des 4-6 mars 2025 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans l'affaire *Baka c. Hongrie*, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe note avec profonde préoccupation que près de neuf ans après l'arrêt, les autorités n'ont toujours pas pris de mesures pour garantir un contrôle judiciaire de la destitution du président de la Kúria; qu'il leur demande instamment de modifier la législation, comme elles l'avaient annoncé précédemment, afin de garantir un contrôle effectif de la destitution du président de la Kúria par un organe judiciaire indépendant; qu'il regrette que les informations transmises par les autorités en réponse à la demande d'évaluation de la liberté d'expression des juges, formulée par le Comité, ne comportent toujours pas d'analyse complète de l'impact des dispositions juridiques pertinentes dans la pratique et de la question de savoir si leur application a contribué à dissiper l'«effet dissuasif», ce que le Comité a vivement exhorté les autorités à fournir; qu'il invite les autorités, dans ce contexte et à la lumière des préoccupations exprimées par la société civile et les juges hongrois eux-mêmes, à envisager d'adopter de nouvelles mesures générales pour remédier à l'«effet dissuasif» présent au sein du système judiciaire et pour faire en sorte que la liberté d'expression des juges, notamment en ce qui concerne les questions d'intérêt public relatives au système judiciaire, soit garantie sans ambiguïté, non seulement en théorie mais aussi en pratique;
- AA. considérant que, dans sa décision des 4-6 mars 2025 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans l'affaire *Gazsó c. Hongrie*, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe constate avec satisfaction les tendances positives continues en ce qui concerne l'efficacité du système judiciaire hongrois, mais réitère sa profonde préoccupation quant à l'absence continue de développement en ce qui concerne la question en suspens du recours compensatoire au titre des procédures pénales, administratives et civiles non contentieuses excessivement longues;

Corruption et conflits d'intérêts

- AB. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est inquiétée

des allégations de corruption enracinée et institutionnalisée, notamment au moyen d'abus du système de marchés publics et de la publicité à caractère politique, de la défaillance du groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption, des pouvoirs limités de l'Autorité pour l'intégrité et de son accès limité aux informations de suivi sur les poursuites, ce qui restreint sa capacité à lutter efficacement contre la corruption et l'utilisation abusive des fonds publics, et de l'absence d'affaires de corruption majeures donnant lieu à un procès;

AC. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport de 2025 sur l'état de droit que la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et du plan d'action connexe 2024-2025 était en cours, tandis que des actions importantes restaient pendantes; qu'elle a également indiqué que le nombre de condamnations pour des délits de corruption avait diminué et qu'aucun progrès n'avait été accompli pour engranger des résultats solides contre la corruption à haut niveau; qu'elle a en outre mentionné que les décisions de justice qui réexaminent les décisions du parquet de ne pas enquêter sur la corruption ou de ne pas engager de poursuites contre celle-ci restent non contraignantes; qu'elle a ajouté qu'il y a encore des progrès à accomplir en vue de l'adoption de nouvelles règles en matière de lobbying et de règles applicables après la cessation des fonctions, bien qu'il soit prévu de légiférer dans ce domaine d'ici novembre 2025, et que l'Autorité pour l'intégrité continue de signaler des obstacles rencontrés dans l'accomplissement effectif de ses tâches de surveillance; qu'elle a aussi indiqué que des lacunes majeures subsistent en ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, que la concurrence dans les marchés publics s'est améliorée et que différents niveaux de contrôle subsistent pour les marchés publics nationaux et les marchés publics en lien avec des fonds européens; que, selon la Commission, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne l'amélioration du système de déclaration de patrimoine, et le lancement d'alerte ne joue qu'un rôle limité dans la détection des délits de corruption; que les effets concrets des propositions formulées par le groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption ont été limités; que le risque d'influence politique et d'ingérence induite dans les affaires individuelles au sein du ministère public et de la police, l'absence d'enquêtes sur les allégations de corruption concernant des hauts fonctionnaires et leur entourage immédiat, ainsi que le clientélisme, le favoritisme et le népotisme dans la haute administration publique restent des sujets de préoccupation; que, selon des parties prenantes, le plan d'action anticorruption manque d'ambition et ne tient pas suffisamment compte des recommandations pertinentes de l'Autorité pour l'intégrité; que des parties prenantes font état de risques de corruption accrus en raison d'un recours excessif aux contrats de concession, que de nombreux accords-cadres ont été conclus avec un seul soumissionnaire, que des accords-cadres conclus par les centrales d'achat ont permis à certains opérateurs économiques de prendre la tête du marché ou d'acquérir une position dominante aux dépens de leurs concurrents, et que des préoccupations subsistent quant au favoritisme dans les procédures d'appel d'offres et à l'attribution sélective à des affiliés politiques, ce qui accroît les risques de corruption;

AD. considérant que, le 18 juin 2025, la Commission a décidé de clore la procédure d'infraction concernant la transposition appropriée de la directive 2014/24/UE sur la

passation des marchés publics²⁰, de la directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession²¹ et de la directive 2014/25/UE relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux²²; que le 12 février 2025, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure pour utilisation de procédures concurrentielles avec négociation en violation de la directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics; mais a décidé de clôturer l'affaire le 8 octobre 2025; que le 18 juin 2025, la Commission a décidé d'ouvrir une procédure d'infraction en envoyant une lettre de mise en demeure pour défaut d'attribution d'un contrat d'exploitation de grande valeur pour des sites d'extraction de sable et de gravier dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ouverte et transparente; que le 17 juillet 2025, la Commission a décidé d'envoyer une lettre de mise en demeure supplémentaire pour non-respect des règles européennes relatives aux marchés publics et aux concessions lors de l'attribution d'un contrat portant sur la construction, l'exploitation et l'entretien du réseau autoroutier;

- AE. considérant que, le 30 septembre 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution 2617 (2025) sur le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de la Hongrie, dans laquelle elle souligne que l'absence de volonté politique pour s'attaquer à la corruption de haut niveau est profondément inquiétante; qu'elle appelle les autorités hongroises à autoriser sans délai la publication des rapports du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) évaluant la conformité avec les recommandations concernant la prévention de la corruption au sein des hautes fonctions de l'exécutif et la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, à renforcer les institutions indépendantes de lutte contre la corruption et à garantir des pratiques transparentes en matière de marchés publics; qu'elle appelle la Hongrie à assurer un contrôle public des «fondations de gestion d'actifs d'intérêt public» (KEKVA) en garantissant une gouvernance transparente, un contrôle parlementaire et l'obligation de rendre des comptes pour tous les biens et fonds publics gérés par ces entités;
- AF. considérant que, le 24 septembre 2025, le Centre de recherche sur la corruption de Budapest a indiqué, lors d'une audition publique de la commission des pétitions, qu'il existe des preuves empiriques évidentes de favoritisme politique en Hongrie;

Protection des données et de la vie privée

- AG. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport de 2025 sur l'état de droit que les préoccupations concernant l'absence de garanties procédurales et de contrôle effectif en cas de mesures de

²⁰ Directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 65, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>).

²¹ Directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession (JO L 94 du 28.3.2014, p. 1).

²² Directive 2014/25/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à la passation de marchés par des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et abrogeant la directive 2004/17/CE (JO L 94 du 28.3.2014, p. 243, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/oj>).

surveillance secrète en dehors des procédures pénales n'ont pas été prises en compte;

- AH. considérant que, dans sa décision des 10-12 juin 2025 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans l'affaire Szabó et Vissy c. Hongrie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe exhorte vivement à nouveau les autorités à adopter sans plus tarder les mesures nécessaires pour rendre la législation nationale sur la surveillance secrète à des fins de sécurité nationale pleinement et effectivement conforme aux exigences de la Convention, en remédiant à l'ensemble des lacunes identifiées par la Cour dans ce groupe;
- AI. considérant que, le 21 mars 2025, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme a indiqué que, pour protéger le droit à la vie privée et à la non-discrimination, les autorités doivent éviter d'utiliser la technologie de reconnaissance faciale pour déterminer l'identité de personnes participant pacifiquement à des rassemblements; qu'il rappelle que les mesures de surveillance publique doivent être limitées à celles qui sont strictement nécessaires et proportionnées pour atteindre des objectifs légitimes et qu'elles ne doivent jamais être déployées de manière discriminatoire par le biais d'une surveillance ciblée des rassemblements pacifiques de personnes LGBTIQ+ ou d'autres groupes marginalisés; que le 24 mars 2025, dans une lettre adressée au président de l'Assemblée nationale de Hongrie, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a rappelé que, conformément à la CEDH, le recours à une technologie de reconnaissance extrêmement intrusive pour identifier et arrêter des participants à des manifestations pacifiques et aux fins de poursuites pour des délits constitue une violation du droit à la vie privée; que le 9 avril 2025, dans leur communication aux autorités hongroises, la rapporteure spéciale des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la rapporteure spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, la rapporteure spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, l'expert indépendant sur la protection contre la violence et la discrimination en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre et le groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles ont indiqué que les amendements récemment adoptés à la loi sur le droit de réunion prévoient une utilisation accrue des technologies biométriques de reconnaissance faciale pour cibler, identifier et punir les participants à ces «rassemblements interdits», en violation des normes internationalement reconnues pour l'utilisation de ces technologies dans le cadre des activités répressives;
- AJ. considérant que, le 6 décembre 2024, des journalistes d'investigation ont publié des informations selon lesquelles le bureau d'information de la Hongrie aurait ciblé les enquêteurs de l'Office européen de lutte antifraude lors d'une mission d'enquête sur le détournement potentiel de fonds de l'Union par ELIOS, une société liée au gendre du Premier ministre hongrois en 2015-2017; que, le 9 octobre 2025, des journalistes d'investigation ont publié des informations selon lesquelles le bureau d'information aurait ciblé des fonctionnaires de la Commission en 2015-2017; que la Commission a indiqué qu'une enquête interne était en cours et que les incidents présumés portaient atteinte au principe de coopération loyale entre les États membres et les institutions de l'Union;

Liberté d'expression, et notamment pluralisme des médias

- AK. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est inquiétée de l'accès aux médias publics qui reste apparemment limité pour les responsables politiques de l'opposition, de la situation critique concernant la liberté et le pluralisme des médias, en raison d'un environnement médiatique fortement centralisé et sous contrôle politique, d'un espace de plus en plus restreint pour les médias et le journalisme indépendants, caractérisé par des discriminations, des obstacles et des intimidations systémiques, et de leur accès limité aux fonctionnaires gouvernementaux et à l'information, ainsi que de la prédominance du gouvernement dans les espaces de médias numériques, du fait de contenus payants et de la publicité sur les médias sociaux;
- AL. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport de 2025 sur l'état de droit que les menaces pour le pluralisme des médias mises en lumière dans les précédents rapports sur l'état de droit n'ont pas été prises en compte; qu'elle a en outre indiqué qu'aucune mesure n'avait été adoptée ou n'était prévue pour réglementer l'attribution de la publicité d'État aux médias, pour garantir l'indépendance fonctionnelle de l'Autorité des médias ou pour garantir l'indépendance éditoriale et financière des médias de service public; qu'elle a mentionné par ailleurs que les journalistes continuent de faire face à de nombreuses et sérieuses difficultés dans leur travail, que des journalistes et des médias ont fait l'objet d'une enquête du Bureau de protection de la souveraineté pour avoir prétendument «servi des intérêts étrangers», et que l'accès aux manifestations d'intérêt public et aux conférences de presse continue d'être refusé de manière sélective; qu'elle a aussi indiqué que, en dépit du maintien du traitement accéléré des affaires judiciaires liées à l'accès à l'information, l'étendue de l'accès à l'information reste limitée, en particulier en ce qui concerne le financement public; qu'aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne le renforcement de la transparence et de l'équité dans la répartition de la publicité d'État; que les règles et procédures générales qui régissent les marchés publics déterminent ces dépenses et qu'il n'existe pas de règles spécifiques pour garantir la transparence et l'équité et réglementer la répartition; que l'État reste de loin l'acteur le plus important sur le marché de la publicité dans les médias, canalisant d'importantes ressources publiques vers les médias progouvernementaux et augmentant ses dépenses, et que la publicité d'État représente plus de 30 % du marché publicitaire total, tandis que la Fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale (KESMA), un conglomérat de médias progouvernementaux, tire jusqu'à 75-80 % de ses recettes totales de la publicité d'État; que la pression exercée sur les journalistes et autres professionnels des médias s'est accentuée, et qu'ils continuent de rencontrer de nombreux et graves obstacles dans l'exercice de leur métier; que si les parties prenantes soulignent que les agressions physiques contre les journalistes sont très rares en Hongrie, elles attirent néanmoins l'attention sur la prévalence des campagnes de dénigrement et des propos diffamatoires à l'encontre de journalistes; que certaines parties prenantes signalent que l'accès aux événements d'intérêt public et aux conférences de presse du gouvernement continue d'être refusé de manière sélective et que les demandes de renseignements de la presse restent souvent sans réponse; que les activités d'enquête menées par le Bureau de protection de la souveraineté sur les allégations de «financement étranger» ont intensifié la pression exercée sur les journalistes et médias indépendants; que l'instrument de surveillance du pluralisme des médias 2025 continue de considérer la sécurité des journalistes comme un domaine

présentant un risque moyen; que la plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes a enregistré cinq nouvelles alertes concernant, respectivement, un média d'investigation accusé d'influence étrangère et d'espionnage par le Bureau de protection de la souveraineté, deux journalistes cherchant à interviewer le Premier ministre qui en ont été empêchés et ont été arrêtés et inculpés, des alertes relatives à la loi sur la transparence dans la vie publique et un rapport affirmant que des médias et des organisations de la société civile (ci-après, les «OSC») avaient fait l'objet de rapports de renseignement;

- AM. considérant que, le 30 septembre 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution 2617 (2025) sur le respect des obligations découlant de l'adhésion de la Hongrie au Conseil de l'Europe, dans laquelle elle rappelle ses préoccupations concernant la concentration de la propriété des médias, le manque de pluralisme des médias et l'influence politique sur le contenu des médias; qu'elle a appelé les autorités hongroises à renforcer l'indépendance de fonctionnement du Conseil des médias, en réduisant la durée du mandat du président de l'Autorité des médias et en retirant à ce dernier certains de ses pouvoirs de nomination; qu'elle a à nouveau invité les autorités hongroises à envisager la mise en œuvre d'une procédure de nomination des membres du Conseil des médias plus ouverte et pluraliste, notamment en permettant aux groupes de la société civile de participer au processus de nomination; qu'elle a demandé aux autorités hongroises, compte tenu du rôle extrêmement important de l'État et des entreprises publiques sur le marché de la publicité dans les médias, à travers lequel d'importantes ressources de l'État sont canalisées vers les médias progouvernementaux, de veiller à ce que la répartition de cette publicité, y compris sur les réseaux sociaux, soit équitable et transparente;
- AN. considérant que, dans sa décision des 3-5 décembre 2024 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans l'affaire Kenedi c. Hongrie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a appelé les autorités à adopter des mesures générales ciblées supplémentaires pour remédier à la réticence récurrente des autorités étatiques à se conformer aux ordonnances des tribunaux nationaux accordant l'accès aux documents, et pour garantir que des outils d'exécution effectifs et véritablement coercitifs soient disponibles pour la mise en œuvre de ces ordonnances;
- AO. considérant que, dans son arrêt du 30 septembre 2025 dans l'affaire Csárdi et autres c. Hongrie, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de la liberté d'expression en ce qui concerne l'absence de garanties procédurales, telles que le droit d'être entendu, dans les cas où des députés de l'opposition ont été condamnés à une amende pour leur comportement à l'Assemblée nationale;
- AP. considérant que, le 4 juin 2025, le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a souligné l'importance de veiller à ce que les radiodiffuseurs de service public et les organes de régulation des médias soient indépendants de toute influence politique, et a abordé la question de l'attribution indépendante et équitable de la publicité d'État, qui doit être attribuée selon des critères impartiaux et clairs, de manière à soutenir le pluralisme des médias, y compris les médias indépendants;

AQ. considérant qu'au classement mondial de la liberté de la presse 2025, la Hongrie s'est classée 68^e sur 180 pays avec un score de 62,82, perdant ainsi une place supplémentaire par rapport à l'année précédente;

Liberté académique

AR. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a fait part de ses préoccupations concernant l'érosion de la liberté académique et le contrôle accru sur l'éducation et la recherche en Hongrie, notamment l'interdiction pour les enseignants de faire grève, la possibilité de licencier arbitrairement les enseignants, le contrôle idéologique des programmes scolaires, le recul de l'autonomie des universités en matière de recherche et la marginalisation de certains groupes d'étudiants, notamment les Roms, les enfants handicapés et les étudiants LGBTIQ+;

AS. considérant que dans sa recommandation du 8 juillet 2025 relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la Hongrie²³, le Conseil a recommandé d'améliorer les résultats scolaires et la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur, et d'accroître la participation des groupes défavorisés, en particulier des Roms, à un enseignement général de qualité en renforçant encore l'attrait de la profession d'enseignant et la proportion d'élèves obtenant un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire donnant accès à l'enseignement supérieur;

AT. considérant que, le 7 mai 2025, la Commission a décidé de clore la procédure d'infraction relative à la non-exécution de l'arrêt de la CJUE dans l'affaire C-66/18²⁴ concernant l'enseignement supérieur;

AU. considérant que, le 21 mars 2025, à l'issue de sa visite en Hongrie, la rapporteure spéciale des Nations unies sur le droit à l'éducation a salué l'engagement des éducateurs et de la société civile hongrois, tout en exprimant de vives inquiétudes quant à l'aggravation des inégalités, à la rigidité des programmes, à la marginalisation des élèves roms et à l'érosion de la liberté académique; qu'elle a mis en garde contre un «effritement» du système d'enseignement public, avec des inégalités croissantes entre les écoles publiques en manque de ressources et les établissements gérés par l'Église, mieux financés; qu'elle a demandé une révision des programmes scolaires et des évaluations, une plus grande protection des élèves ayant des besoins particuliers, des politiques claires et efficaces pour lutter contre la ségrégation, un financement équitable pour tous les types d'écoles et une participation accrue des élèves, des enseignants et des parents à la prise de décisions;

Liberté de religion

AV. considérant que, dans sa résolution du 11 décembre 2024 concernant la surveillance de l'exécution de l'arrêt de la CEDH dans l'affaire Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a décidé de clore

²³ JO C, C/2025/3991 du 20.8.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3991/oj>.

²⁴ Arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

l'examen de cet arrêt;

AW. considérant que, le 28 février 2025, dans le rapport consacré à sa visite en Hongrie, la rapporteure spéciale des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction a recommandé de réexaminer la loi sur l'Église de 2011 et ses amendements de 2018 afin de garantir que l'ensemble des communautés, institutions et acteurs religieux et confessionnels puissent œuvrer librement, sans discrimination, en accordant une attention particulière aux restrictions juridiques et financières imposées à leurs activités;

Liberté d'association

AX. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est déclarée préoccupée par les obstacles financiers, juridiques, sécuritaires et politiques croissants auxquels est confrontée la société civile, en particulier les OSC axées sur la défense des droits, la création d'ONG contrôlées par le gouvernement, qui sont présentées comme des experts dans les médias contrôlés par l'État et favorables au gouvernement, ce qui polarise davantage encore le paysage des ONG, et l'utilisation du Bureau de protection de la souveraineté comme un instrument essentiel pour diffamer, en les qualifiant d'«agents étrangers», les médias indépendants, les journalistes d'investigation à titre individuel et les OSC recevant un financement international ou européen, ainsi que leur personnel; qu'elle a exprimé d'autres inquiétudes quant à l'élaboration d'une loi sur les agents étrangers, qui limite davantage encore le financement et élargit la surveillance;

AY. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport 2025 sur l'état de droit que la détérioration de l'environnement des organisations de la société civile et l'insécurité juridique entravent davantage encore l'espace dévolu à la société civile; qu'une nouvelle loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2027, transférera le registre des OSC des tribunaux à une autorité administrative centrale, et que les parties prenantes ont signalé que les attaques du gouvernement contre des organisations de la société civile indépendantes ont persisté; que le Bureau de protection de la souveraineté a, dans certains cas, qualifié les activités relevant du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» de l'Union comme «présentant un risque grave pour la souveraineté»; que le projet de loi sur la transparence dans la vie publique, présenté le 13 mai 2025, renforce les pouvoirs du Bureau de protection de la souveraineté, ce qui a des conséquences importantes sur les activités des OSC, des médias et d'autres entités relevant de son champ d'application, et restreint considérablement leur accès au financement; que les modifications apportées récemment à la législation et à la Constitution, ainsi que leur application dans la pratique, ont entraîné une insécurité juridique pour les organisateurs et les participants de rassemblements publics visant à promouvoir l'égalité et la diversité; que les parties prenantes ont noté que la répartition des fonds publics continuait d'être inégale et opaque, donnant la priorité aux organisations alignées sur le gouvernement au détriment des OSC critiques à l'égard des politiques gouvernementales, qui ne sont pas en mesure d'obtenir un financement public en Hongrie;

AZ. considérant que, le 30 septembre 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution 2617 (2025) sur le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de la Hongrie, dans laquelle elle se dit profondément

préoccupée par la succession de mesures visant à réduire au silence les organisations de la société civile et les médias indépendants; qu'elle rappelle qu'aux termes des Principes de Reykjavik pour la démocratie, la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie, tout comme le maintien d'un environnement sûr et favorable dans lequel la société civile ainsi que les défenseurs des droits humains peuvent opérer sans entraves, insécurité ni violence; qu'en vue de garantir un tel environnement, elle appelle la Hongrie à abolir le Bureau de protection de la souveraineté et à modifier le projet de loi sur la transparence de la vie publique conformément aux recommandations de la Commission de Venise;

- BA. considérant que, le 19 mai 2025, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour le suivi de la Hongrie ont indiqué que le projet de loi sur la transparence de la vie publique rendrait impossible le fonctionnement et l'existence même d'organisations de la société civile et de médias indépendants; qu'il porte atteinte de manière injustifiée et totalement disproportionnée à la liberté d'association et d'expression des citoyens hongrois; que l'adoption de ce texte irait à l'encontre des obligations internationales de la Hongrie en matière de respect des droits humains et des libertés fondamentales; que le 27 mai 2025, dans une lettre adressée au président de l'Assemblée nationale de Hongrie, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé aux parlementaires de s'abstenir d'adopter le projet de loi, à moins qu'il ne soit modifié de manière à respecter le droit international relatif aux droits de l'homme, notamment la liberté d'expression et d'association, le droit au respect de la vie privée, le droit à un procès équitable et l'interdiction de la discrimination; que le 4 juin 2025, le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a indiqué que certaines dispositions du projet de loi proposé risquaient de compromettre les engagements pris dans le cadre de l'OSCE; que le 5 juin 2025, le Conseil d'experts sur le droit en matière d'ONG de la Conférence des ONG internationales du Conseil de l'Europe a conclu que l'adoption du projet causerait un préjudice grave et injustifié à la société civile en Hongrie, serait incompatible avec un large éventail d'engagements pris par cet État membre du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne et serait donc tout à fait inopportune;
- BB. considérant que, le 3 octobre 2024, la Commission a décidé de renvoyer la Hongrie devant la CJUE, estimant que la loi sur la protection de la souveraineté nationale qui a institué le Bureau de protection de la souveraineté permet de cibler et de restreindre des activités qui constituent une expression légitime des droits conférés aux citoyens et organisations de l'Union par les traités de l'Union, et soumet ces citoyens et organisations à l'exercice de pouvoirs de l'autorité publique qui enfreignent les règles en matière de protection des données et sont incompatibles avec plusieurs droits fondamentaux qui constituent les piliers d'une société plurielle et démocratique (affaire C-829/24, Commission européenne / Hongrie);
- BC. considérant que, le 6 septembre 2024, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a rendu publiques les observations écrites qu'il a présentées dans l'affaire Comité Helsinki hongrois c. Hongrie, qui est actuellement pendante devant la Cour européenne des droits de l'homme, dans lesquelles il indique que l'introduction de l'article 353/A du code pénal constitue un élément des larges restrictions apportées à la liberté d'expression et à la liberté d'association de la société civile en Hongrie, qu'en conférant le caractère d'infraction pénale à la «facilitation de l'immigration irrégulière»,

l'article 353/A instaure une restriction qui n'était ni nécessaire ni prévisible au sens de l'article 10, paragraphe 2, et de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, et que plusieurs aspects remettent en question l'objectif déclaré de l'introduction de l'article 353/A;

Le droit à l'égalité de traitement, y compris les droits des personnes LGBTIQ+

- BD. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a fait part de ses préoccupations concernant la quinzième modification de la Constitution, y compris les articles ayant une incidence sur les droits des personnes LGBTIQ+, ainsi que les nouvelles propositions législatives restreignant les libertés des personnes LGBTIQ+, y compris la suppression de l'identité de genre comme motif de discrimination et l'interdiction des marches des fiertés; qu'elle a exprimé d'autres préoccupations quant à un climat de haine à l'encontre de la communauté LGBTIQ+ alimenté par les déclarations du gouvernement, suscitant la peur et l'isolement parmi les personnes LGBTIQ+, y compris les étudiants et les enseignants;
- BE. considérant que, le 21 mars 2025, le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme a demandé aux autorités hongroises d'abroger la législation discriminatoire à l'égard des personnes LGBTIQ+ et les a exhortées à lutter contre les niveaux élevés d'intolérance, de discrimination, d'intimidation et de harcèlement liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, auxquels sont confrontés les enfants en particulier, conformément aux obligations internationales de la Hongrie en matière de droits de l'homme; que, le 24 mars 2025, dans une lettre adressée au président de l'Assemblée nationale de Hongrie, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé aux membres du Parlement de réexaminer la modification de la loi sur le droit de réunion, qui interdit de fait des événements tels que les marches des fiertés; que le commissaire aux droits de l'homme leur a demandé instamment de s'abstenir d'adopter les amendements constitutionnels et autres en suspens qui suscitent des inquiétudes quant à leur compatibilité avec les normes en matière de droits de l'homme, tels que l'interdiction de la reconnaissance juridique du genre sur le plan constitutionnel et le retrait de l'identité de genre de la liste explicite des caractéristiques protégées en vertu de la loi sur l'égalité de traitement; que, le 25 juin 2025, le commissaire a exprimé sa profonde déception face à la décision d'interdire la marche des fiertés de Budapest; que, le 9 avril 2025, dans leur communication aux autorités hongroises, la rapporteure spéciale des Nations unies sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, la rapporteure spéciale sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, la rapporteure spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, l'expert indépendant sur la protection contre la violence et la discrimination en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre et le groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles ont indiqué que les amendements proposés à la loi fondamentale et à la législation connexe constitueraient une base pour des restrictions illégales des droits de l'homme à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique; que, le 27 juin 2025, la rapporteure permanente sur les droits humains du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a indiqué que la nouvelle loi portait atteinte au droit des personnes LGBTIQ+ à leur vie privée et familiale sans discrimination, ainsi qu'à la liberté d'expression et de réunion, et avait également un impact sur l'autonomie décisionnelle des autorités locales en matière

d'autorisation des manifestations publiques;

- BF. considérant que, le 27 mai 2025, dans leur déclaration sur la violation des droits fondamentaux des personnes LGBTIQ+ en Hongrie, 20 États membres (Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Slovénie, Espagne et Suède) ont fait part de leur vive préoccupation face aux récents amendements législatifs et constitutionnels portant atteinte aux droits fondamentaux des personnes LGBTIQ+ qui ont été adoptés par le Parlement hongrois les 18 mars et 14 avril 2025, à la suite d'autres mesures législatives anti-LGBTIQ+ déjà introduites au cours des années précédentes; que les États membres ont souligné que le respect et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales de toutes les personnes, y compris les personnes LGBTIQ+, sont inhérents à l'appartenance à la famille européenne, et ont invité la Hongrie à revoir ces mesures, tout en exhortant la Commission à recourir pleinement à la panoplie d'instruments en matière d'état de droit si ces mesures ne sont pas retirées;
- BG. considérant que, le 25 juin 2025, la présidente de la Commission a demandé aux autorités hongroises d'autoriser la tenue de la marche des fiertés de Budapest sans que les organisateurs ou les participants aient à craindre des sanctions pénales ou administratives;
- BH. considérant que, dans son arrêt du 13 mars 2025 dans l'affaire C-247/23 [Deldits]²⁵, la CJUE a estimé que le règlement général sur la protection des données²⁶ doit être interprété en ce sens qu'il impose à une autorité nationale chargée de la tenue d'un registre public de rectifier les données à caractère personnel relatives à l'identité de genre d'une personne physique lorsque ces données ne sont pas exactes, et que cette personne peut être tenue de fournir les éléments de preuve pertinents et suffisants qui peuvent raisonnablement être exigés de ladite personne pour établir l'inexactitude de ces données, mais qu'un État membre ne peut en aucun cas subordonner, par une pratique administrative, l'exercice de ce droit à la production de preuves d'un traitement chirurgical de réassignation sexuelle;
- BI. considérant que, dans ses conclusions du 5 juin 2025 dans l'affaire C-769/22 (Commission/Hongrie), l'avocate générale Ćapeta a conclu que l'article 2 du traité UE peut servir de base juridique distincte pour les procédures d'infraction dans les cas où la négation d'une valeur est à l'origine d'autres violations du droit de l'Union, et a proposé à la CJUE de constater que, en adoptant la loi LXXIX de 2021 introduisant des mesures plus sévères à l'encontre des délinquants pédophiles et modifiant certaines lois en vue de protéger les enfants, la Hongrie a enfreint la directive 2000/31/CE relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information²⁷, et notamment du

²⁵ Arrêt du 13 mars 2025, *Deldits*, C-247/23, ECLI:EU:C:2025:172.

²⁶ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.05.2016, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>.

²⁷ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (JO L 178 du 17.7.2000, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2000/31/oj>).

commerce électronique, dans le marché intérieur, la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur²⁸, la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels²⁹, le règlement général sur la protection des données, l'article 56 du traité FUE, les articles 1^{er}, 7, 8, paragraphe 2, 11 et 21 de la charte et l'article 2 du traité UE;

BJ. considérant que, dans sa décision des 15-17 septembre 2025 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans l'affaire Groupe Rana c. Hongrie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a exprimé sa profonde préoccupation face à l'absence persistante de mesures prises par les autorités pour remédier aux violations, a rappelé avec un profond regret que, alors que la reconnaissance du changement de sexe était autorisée depuis de nombreuses années sur la base d'une pratique informelle, les modifications législatives de mai 2020 ont rendu impossible pour les personnes transgenres titulaires d'un certificat de naissance hongrois d'obtenir la reconnaissance juridique de leur genre en Hongrie, et que cette évolution aggrave considérablement l'incertitude pour les personnes concernées et pourrait conduire à des violations similaires, et a déploré que la modification de 2025 de la loi fondamentale ait également inscrit cette interdiction juridique au niveau constitutionnel; qu'il a souligné avec force la nécessité urgente de modifier la législation afin de lever l'interdiction juridique actuelle de changer la mention du sexe/genre dans le registre des naissances hongrois et d'éliminer tout obstacle constitutionnel à la reconnaissance juridique du genre, ainsi que d'introduire un cadre juridique clair régissant les conditions et les procédures de reconnaissance juridique du genre; qu'il a instamment invité les autorités à adopter sans plus tarder un cadre juridique clair permettant aux personnes transgenres, qu'elles soient de nationalité hongroise ou étrangères en situation régulière, d'accéder à des procédures rapides, transparentes et accessibles pour changer leur nom et la mention du sexe/genre dans leurs documents d'identité officiels délivrés par les autorités hongroises;

BK. considérant que dans ses conclusions adoptées le 3 juillet 2024, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a réaffirmé que la série de mesures législatives restrictives prises pendant la période d'«état de danger», comme elle le souligne dans son rapport, a de graves répercussions sur la vie des personnes LGBTI en Hongrie et devrait faire l'objet d'un examen approfondi par des experts indépendants à la lumière des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales dans les domaines de l'égalité et de la non-discrimination;

Les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses

BL. considérant que, le 7 mai 2025, la Commission a décidé de clore la procédure d'infraction relative à la transposition incorrecte de la décision-cadre du Conseil

²⁸ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376 du 27.12.2006, p. 36, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/123/oj>).

²⁹ Directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (directive «Services de médias audiovisuels») (JO L 95 du 15.4.2010, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/13/oj>).

concernant la lutte contre le racisme et la xénophobie³⁰;

- BM. considérant que dans ses conclusions adoptées le 3 juillet 2024, l'ECRI s'est félicitée des mesures prises par les autorités hongroises pour renforcer la capacité des services répressifs et des autres acteurs de la justice pénale de traiter les affaires de crimes de haine, y compris les discours de haine de nature criminelle, mais qu'elle a indiqué que la formation de la police sur les crimes de haine ne figurait pas dans les programmes de formation annuels de tous les comtés et que sa portée et sa durée pouvaient considérablement varier, et qu'elle n'était pas en mesure de déterminer dans quelle mesure la formation de la police effectivement dispensée portait spécifiquement sur les crimes de haine racistes et LGBTIphobes, y compris les discours de haine de nature criminelle;
- BN. considérant que, dans sa décision des 4-6 mars 2025 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans l'affaire Bakirdzi et E.C. c. Hongrie en ce qui concerne le mode de scrutin des minorités nationales, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a noté avec regret qu'aucune mesure n'a été prise à ce jour et qu'il reste peu de temps aux autorités pour qu'elles adoptent la réforme juridique requise et pour qu'elle entre en vigueur au moins un an avant les prochaines élections législatives;
- BO. considérant que, le 29 septembre 2025, le Centre européen des droits des Roms s'est déclaré profondément préoccupé par les effets discriminatoires de la loi sur la protection de l'identité locale (loi XLVIII de 2025, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2025); que, conformément à l'article 2, paragraphe 3, de cette loi, la communauté municipale a le droit de déterminer qui peut s'installer dans la municipalité et dans quelles conditions, dès lors qu'il s'agit d'une question locale d'intérêt public; que plusieurs municipalités ont adopté des décrets concernant l'identité locale assortis d'exigences différentes, telles que l'absence de casier judiciaire, l'absence de dette publique, l'emploi, le niveau d'éducation et la connaissance de la langue hongroise;

Les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés

- BP. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures a fait part de ses préoccupations quant à l'interception et à l'éloignement de personnes se trouvant en situation irrégulière, qui reviennent dans les faits à refuser à la plupart des demandeurs d'asile l'accès au territoire hongrois et à la procédure d'asile; qu'elle s'est également déclarée préoccupée par le maintien de l'état d'urgence déclaré en raison de l'immigration massive, lequel entraîne une série de restrictions des droits civils et procéduraux des migrants, y compris des obstacles, pour les réfugiés ukrainiens, en matière d'accès à l'emploi, aux soins de santé et au logement en raison de lacunes juridiques, de retards de procédure ou de documents insuffisants, ainsi que la criminalisation de diverses formes d'assistance aux demandeurs d'asile et aux migrants au titre de la législation dite «Stop Soros»;

³⁰ Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (JO L 328 du 6.12.2008, p. 55, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj).

- BQ. considérant que, dans son arrêt du 13 juin 2024 dans l'affaire C-123/22 Commission / Hongrie³¹, la CJUE a déclaré qu'en n'ayant pas pris toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 17 décembre 2020 dans l'affaire C-808/18, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, et qu'elle a condamné la Hongrie à payer à la Commission une somme forfaitaire d'un montant de 200 000 000 euros ainsi qu'une astreinte d'un montant de 1 000 000 euros par jour à compter du prononcé de l'arrêt jusqu'à la date de son exécution; que le gouvernement hongrois a refusé de payer ces montants de son plein gré;
- BR. considérant que, le 7 mai 2025, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Hongrie pour manquement aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2002/90/CE³² du Conseil, consistant à infliger des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour l'infraction d'aide à l'entrée, au transit ou au séjour irréguliers dans l'Union (c'est-à-dire le trafic de migrants), ainsi qu'en vertu de la décision-cadre 2002/946/JAI³³ du Conseil qui établit les règles applicables aux sanctions pénales pour ces infractions; que la Commission a également décidé de clore la procédure d'infraction à la suite de l'arrêt de la CJUE du 16 novembre 2021 dans l'affaire C-821/19, Commission / Hongrie;
- BS. considérant que, le 24 avril 2024, la Commission a décidé d'envoyer une lettre de mise en demeure pour non-respect de la décision de la CJUE dans l'affaire C-823/21 Commission européenne / Hongrie, dans laquelle la CJUE déclare qu'en subordonnant une demande de protection internationale au dépôt d'une déclaration d'intention auprès d'une ambassade hongroise située dans un pays tiers, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union en matière d'asile;
- BT. considérant que, dans sa décision des 15-17 septembre 2025 concernant la surveillance soutenue en cours de l'exécution des arrêts de la CEDH dans les affaires Groupe Ilias et Ahmed, groupe Shahzad et M.D. et autres c. Hongrie, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a invité instamment les autorités à veiller à ce que, avant d'expulser un demandeur d'asile de la Hongrie vers la Serbie, une évaluation approfondie et actualisée soit effectuée dans chaque affaire pour déterminer si le demandeur aura accès à une procédure d'asile adéquate en Serbie et si le principe de non-refoulement sera respecté; qu'il a réitéré sa profonde préoccupation quant au fait que, malgré les indications répétées des autorités selon lesquelles la réforme du système d'asile est en cours, aucune information sur des mesures concrètes n'a été communiquée à cet égard; qu'il a une nouvelle fois vivement exhorté les autorités à intensifier leurs efforts de réforme du système d'asile afin de permettre un accès effectif aux moyens d'entrée légale, en particulier aux procédures frontalières, conformément aux obligations internationales de la Hongrie, et a invité instamment les autorités à établir un calendrier

³¹ Arrêt du 13 juin 2024, Commission / Hongrie (Accueil des demandeurs de protection internationale II), C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493.

³² Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328 du 5.12.2002, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2002/90/oj>).

³³ 2002/946/JAI: Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2002 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (JO L 328 du 5.12.2002, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_framw/2002/946/oj).

pour le processus législatif, à présenter un projet de proposition législative et à tenir le Comité informé de tous les développements pertinents dans le processus législatif; qu'il a réitéré, à nouveau, sa plus haute préoccupation quant au fait que, malgré l'adoption de la Résolution intérimaire et de plusieurs arrêts de la CEDH constatant des violations similaires, les expulsions collectives semblent se poursuivre; qu'il a à nouveau vivement exhorté les autorités à mettre fin, sans plus attendre, à la pratique consistant à renvoyer des demandeurs d'asile en Serbie en vertu de l'article 5 de la loi sur les frontières de l'État sans les avoir identifiés ou sans avoir examiné leur situation individuelle; qu'il a invité instamment les autorités à fournir davantage d'informations afin de démontrer que le recours sur lequel elles s'appuient pourrait offrir aux personnes affirmant que leur expulsion était de nature «collective» une possibilité effective de contester la décision d'expulsion grâce à un examen suffisamment approfondi des plaintes relatives à l'expulsion par une instance interne indépendante et impartiale, conformément à la jurisprudence de la CEDH; qu'il a appelé les autorités à introduire des garanties procédurales suffisantes pour que les demandeurs d'asile ne puissent être expulsés que sur la base d'une déclaration volontaire pouvant être considérée comme sans équivoque au sens de la jurisprudence de la CEDH;

BU. considérant que, le 3 décembre 2024, dans son rapport sur sa visite périodique en Hongrie de 2023, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants a jugé regrettable qu'il n'y ait toujours pas de procédure légale permettant d'offrir une protection efficace contre les renvois forcés et/ou le refoulement, y compris les refoulements en chaîne, et indiqué qu'aucune mesure concrète n'avait été prise à la suite de la visite de 2018 pour faire en sorte que tous les agents de police reçoivent un message clair, émanant du plus haut niveau politique, selon lequel toute forme de mauvais traitement à l'encontre de personnes détenues est inacceptable;

Droits économiques et sociaux

BV. considérant que, le 23 juin 2025, dans son rapport sur sa mission à Budapest, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures s'est déclarée préoccupée par la détérioration de la situation des syndicats, des organisations professionnelles et des droits des travailleurs, notamment par le recours à la reconnaissance faciale lors des manifestations, par le retrait des financements et par l'effondrement de la protection institutionnelle; qu'elle s'est également déclarée préoccupée par la politisation de l'organisme chargé des questions d'éthique médicale, l'exclusion des syndicats du lieu de travail, le refus des droits de consultation et l'instrumentalisation du dialogue social, la dissuasion des femmes à travailler et la discrimination à l'égard des mères sur le marché du travail;

BW. considérant que, le 8 juillet 2025, la Commission a indiqué dans le chapitre consacré à la Hongrie de son rapport 2025 sur l'état de droit que le gouvernement continuait d'utiliser largement ses pouvoirs d'urgence, ce qui porte atteinte à la sécurité juridique et nuit au fonctionnement des entreprises au sein du marché unique; qu'elle a en outre indiqué que les entreprises étrangères, y compris celles d'autres États membres de l'Union, opérant dans des secteurs stratégiques sont confrontées à une pression réglementaire accrue de la part de l'État, et que le fait que le gouvernement puisse interférer dans l'application des règles en matière de contrôle des concentrations

continue de créer une insécurité juridique;

- BX. considérant que dans sa recommandation du 8 juillet 2025 relative aux politiques économique, sociale, de l'emploi, structurelle et budgétaire de la Hongrie, le Conseil a recommandé d'améliorer le cadre réglementaire et la concurrence sur les marchés des produits et dans le secteur des services, en particulier dans le commerce de détail, en évitant 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, et en réduisant le recours aux mesures d'urgence à ce qui est strictement nécessaire, conformément aux principes du marché unique et de l'état de droit; qu'il a également recommandé d'accroître l'accès à des mesures actives du marché du travail efficaces, en particulier aux possibilités de perfectionnement et de reconversion professionnels pour les groupes les plus défavorisés, et de garantir un dialogue social efficace; qu'il a recommandé d'améliorer l'adéquation de l'aide sociale et des indemnités de chômage et de garantir l'accès de tous aux services essentiels; qu'il a recommandé de cibler les mesures de soutien dans le secteur du logement sur les ménages à faibles revenus et d'accroître l'offre de logements, y compris en matière de logements sociaux;
- BY. considérant que, dans le document de travail de ses services du 4 juin 2025 intitulé «2025 Country Report - Hungary» («Rapport par pays 2025 - Hongrie») (SWD (2025) 0217), la Commission indique que la pauvreté a considérablement augmenté chez les enfants et que, malgré l'accent mis sur les politiques favorables à la famille, plus d'un enfant sur cinq et 28 % des familles avec trois enfants ou plus sont exposés au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale; qu'elle y observe que la Hongrie présente la quatrième plus faible proportion de diplômés de première génération parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), conformément aux données enregistrées entre 2011 et 2018, et que le taux de décrochage scolaire reste élevé (10,3 %), en particulier dans les villages (16,9 %), dans les régions les moins développées, chez les personnes handicapées (41,2 %, l'un des taux les plus élevés au sein de l'Union) et au sein de la population rom (58,7 %, contre 9,3 % pour la population non rom en 2023); qu'elle indique que la Hongrie ne compte que 4,4 infirmiers en exercice pour 1 000 habitants, contre 7,6 en moyenne dans l'Union;
- BZ. considérant que, le 18 juin 2025, la Commission a décidé d'ouvrir des procédures d'infraction en envoyant deux lettres de mise en demeure en raison de l'imposition de restrictions sur les marges de prix aux entreprises non hongroises dans le secteur du commerce alimentaire de détail et du commerce non alimentaire de détail;
- CA. considérant que, le 17 juin 2025, la commission de l'application des normes de l'Organisation internationale du travail a noté avec inquiétude les restrictions législatives et pratiques concernant le droit des organisations de travailleurs et d'employeurs d'organiser leur administration et leurs activités, ainsi que de promouvoir et de défendre les intérêts de leurs membres, conformément à la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical; que, dans le rapport parallèle sur la réglementation hongroise de la négociation collective, les chercheurs ont indiqué que le nombre de conventions collectives n'a cessé de diminuer et qu'aujourd'hui, seuls 18 % environ des salariés sont couverts par des conventions collectives, que la négociation

collective n'existe qu'au niveau du lieu de travail et que le contenu des conventions est plutôt médiocre, la moitié seulement des conventions collectives couvrant les salaires;

- CB. considérant que, selon l'enquête économique de l'OCDE de 2024, les transferts sociaux maintiennent les inégalités de revenus et la pauvreté à un faible niveau, mais les personnes du quintile supérieur de revenu reçoivent une part plus importante des transferts sociaux que celles du quintile inférieur; que l'inégalité des chances reste élevée, étant donné que les femmes sont confrontées à d'importants écarts en matière d'emploi et de rémunération par rapport aux hommes et que la mobilité intergénérationnelle des revenus est limitée; que les résultats en matière d'éducation, mesurés par l'enquête du programme international pour le suivi des acquis des élèves de l'OCDE, ne sont pas sensiblement différents de la moyenne de l'OCDE, mais qu'ils sont plus dispersés et tendent à reproduire les inégalités d'une génération à l'autre;
- CC. considérant que, le 29 septembre 2025, l'Office central des statistiques hongrois a indiqué qu'il avait révisé ses données sur la pauvreté; que, selon les chercheurs, les données montrent une augmentation significative de la proportion de la population exposée au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, 150 000 personnes qui vivent en situation de pauvreté monétaire étant ajoutées au chiffre officiel; que, selon les données de l'Office central des statistiques hongrois, le taux de fécondité de la Hongrie a diminué malgré des programmes démographiques étendus et coûteux, ce qui suscite des inquiétudes quant à leur efficacité et à leur caractère inclusif; que l'espérance de vie à la naissance en Hongrie, bien qu'elle soit remontée au-dessus de son niveau antérieur à la pandémie de COVID-19, reste l'une des plus faibles de l'Union (76,66 ans); que, dans son rapport du 18 novembre 2024 intitulé «Health at a Glance: Europe» («Panorama de la santé: Europe»), l'OCDE a indiqué que la Hongrie continue de consacrer l'un des niveaux de PIB les plus faibles aux soins de santé parmi les membres de l'OCDE;
1. rappelle que ses préoccupations portent sur les éléments suivants quant à la situation en Hongrie:
- a) le fonctionnement du système constitutionnel et électoral,
 - b) l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges,
 - c) la corruption et les conflits d'intérêts,
 - d) la protection des données et de la vie privée,
 - e) la liberté d'expression, et notamment le pluralisme des médias,
 - f) la liberté académique,
 - g) la liberté de religion,
 - h) la liberté d'association,
 - i) le droit à l'égalité de traitement, y compris les droits des personnes LGBTIQ+,
 - j) les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les communautés

- rom et juive, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses,
- k) les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés,
 - l) les droits économiques et sociaux;
2. estime que, pris dans leur ensemble, les faits et les tendances évoqués dans ses résolutions représentent une menace systémique pour l'ensemble des valeurs de l'article 2 du traité UE et constituent un risque clair de violation grave de ces valeurs; est scandalisé par les tentatives systématiques et délibérées du gouvernement hongrois de saper les valeurs fondatrices de l'Union consacrées à l'article 2 du traité UE, lesquelles ne constituent pas un choix facultatif, mais un engagement fondamental librement pris par chaque État membre lors de son adhésion à l'Union, et condamne ces tentatives; souligne que ces tendances se sont aggravées de manière considérable depuis le déclenchement de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE; souligne que le gouvernement hongrois est lui-même responsable de la remise en conformité avec la législation de l'Union et les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE, et déplore profondément que l'absence d'action décisive de la part de la Commission et du Conseil ait contribué au délitement de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux en Hongrie, faisant du pays un régime hybride d'autocratie électorale, selon un nombre croissant d'indicateurs faisant autorité en la matière;
3. déplore que le Conseil ne soit pas en mesure d'obtenir de véritables avancées dans le cadre de la procédure en cours engagée au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, comme en témoignent les neuf auditions qui ont eu lieu et qui, en dépit de préoccupations répétées et croissantes, n'ont donné lieu à aucune recommandation concrète ni aucune avancée supplémentaire; souligne que ces auditions ne peuvent être considérées comme un simple exercice formel, mais doivent déboucher sur des résultats tangibles, faute de quoi la crédibilité et l'efficacité de la procédure sont gravement compromises; demande instamment au Conseil de veiller à ce que des auditions aient lieu au moins une fois par présidence pendant toute la durée des procédures en cours au titre de l'article 7 du traité UE et qu'elles portent également sur toute nouvelle évolution affectant l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux; souligne toutefois que cette fréquence minimale ne doit pas être interprétée comme un plafond et que ces auditions ne doivent pas non plus être réduites à une simple «formalité» permettant à une présidence de s'acquitter de ses responsabilités en organisant une seule réunion formelle sans en assurer un suivi significatif; invite le Conseil à publier un procès-verbal exhaustif après chaque audition; souligne qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir l'unanimité au Conseil ni pour constater qu'il existe un risque clair de violation grave des valeurs de l'Union, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, ni pour adresser des recommandations concrètes aux États membres concernés et fixer des échéances pour la mise en œuvre de ces recommandations; invite le Conseil à adresser aux autorités hongroises, dans les plus brefs délais, des recommandations visant à remédier aux problèmes évoqués dans les résolutions du Parlement, en demandant aux autorités hongroises de mettre en œuvre l'ensemble des arrêts et des recommandations mentionnés; estime qu'une déclaration commune des États membres à la suite de chaque audition constituerait une étape intermédiaire appropriée jusqu'à ce que la majorité requise soit atteinte pour examiner les recommandations ou identifier le risque;

insiste sur le fait que dans toutes les procédures liées à l'article 7 du traité UE, le Parlement devrait pouvoir présenter sa proposition motivée au Conseil, être présent lors des auditions au titre de l'article 7 du traité UE et être tenu rapidement et pleinement informé à chaque étape de la procédure au moyen de comptes rendus réguliers et d'échanges formalisés entre les institutions, avec un accès complet à tous les documents pertinents, y compris les procès-verbaux et les échanges de lettres, dans le respect de la confidentialité;

4. estime que tout retard supplémentaire apporté à l'action du Conseil constituerait une violation du principe de l'état de droit par le Conseil lui-même; invite la Commission et les États membres à engager la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 2, du traité UE et demande au Conseil européen 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; souligne que, s'il en détermine ainsi, le Conseil peut envisager l'adoption de mesures proportionnées et progressives afin de garantir le respect du droit et des valeurs de l'Union, ce qui peut, le cas échéant, impliquer la suspension des droits découlant de l'application des traités, y compris les droits de vote du représentant du gouvernement au sein du Conseil;
5. 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; souligne que l'Union devrait défendre toutes les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE avec la même détermination, faute de quoi les institutions démocratiques s'en trouveront affectées, ce qui, au final, portera atteinte aux droits de l'homme et à la vie de tous dans les pays où ces valeurs sont violées; souligne, en outre, que les attaques contre l'état de droit et les droits des citoyens dans un État membre affaiblissent inévitablement l'état de droit dans l'ensemble de l'Union, étant donné que l'adhésion est fondée sur la confiance mutuelle et des obligations communes; rappelle que l'importance de la primauté du droit de l'Union constitue une pierre angulaire de l'ordre juridique de l'Union et une obligation contraignante pour tous les États membres, et condamne toute tentative d'atteinte à celui-ci, notamment le non-respect de la jurisprudence de la CJUE ou la remise en cause de cette jurisprudence par le recours à la commission relative aux plaintes en matière d'uniformité de la *Kúria*; souligne que la Hongrie a l'obligation légale de se conformer à tous les arrêts de la CJUE et de la Cour européenne des droits de l'homme et ce sans exception, et que le non-respect de cette obligation constitue une violation grave de l'état de droit;
6. condamne la pratique par laquelle la commission relative aux plaintes en matière d'uniformité de la *Kúria* examine et interprète les arrêts de la CJUE avant qu'ils ne soient appliqués par la juridiction de renvoi, retardant ou conditionnant ainsi l'effet direct du droit de l'Union; souligne qu'une telle procédure est contraire à la doctrine de l'arrêt Simmenthal et à l'article 267 du traité FUE, qui garantissent l'autonomie de chaque juge national pour solliciter les orientations de la CJUE et appliquer ses décisions sans ingérence; rappelle que le filtrage de l'effet contraignant des arrêts de la CJUE par une instance nationale centralisée porte atteinte au principe de coopération loyale visé à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE et nuit à l'efficacité et à l'application uniforme du droit de l'Union; souligne que cette pratique porte gravement atteinte à l'indépendance de la justice et a un effet dissuasif sur les juges, et qu'elle doit donc être

considérée comme une menace systémique pour les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;

7. demande une nouvelle fois à la Commission d'utiliser pleinement les instruments à cet effet pour faire face à un risque clair de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, notamment les procédures d'infraction fondées sur l'article 2 du traité UE, les procédures d'infraction accélérées, les demandes en référé devant la CJUE et les recours pour non-exécution des arrêts de la CJUE; rappelle, à cet égard, les récentes conclusions de l'avocate générale Ćapeta dans l'affaire C-769/22, qui confirment que l'article 2 du traité UE peut servir de base juridique distincte pour les procédures d'infraction dans les cas où la négation d'une valeur est la cause profonde d'autres violations du droit de l'Union, et souligne que l'arrêt à venir dans cette affaire pourrait constituer une nouvelle occasion que la Commission doit saisir afin d'engager des procédures d'infraction de manière plus systématique et plus solide;
8. rappelle que le fonctionnement de l'Union est fondé sur la démocratie représentative et que les États membres sont représentés au Conseil européen par leurs chefs d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens; souligne que la démocratie repose sur des élections libres et équitables, sur la liberté d'expression et de réunion pacifique, sur des médias libres et indépendants et sur des garanties pour la société civile; invite la Commission et les États membres, en coopération avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, à veiller à ce que les élections de 2026 en Hongrie soient libres et équitables, fassent l'objet d'un suivi approprié et respectent pleinement le principe de démocratie, sachant que la Hongrie est le seul État membre soumis à la fois à la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE et à l'intégralité de la procédure de contrôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe; 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; souligne la nécessité d'évaluer et de traiter ces risques en Hongrie et de développer une réflexion à l'échelle de l'Union sur la manière de renforcer les garanties face à des schémas similaires dans tous les États membres;
9. rappelle l'importance du règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit et salue la décision de la Commission C(2023)8999 du 13 décembre 2023³⁴ confirmant que le risque pour le budget de l'Union est demeuré inchangé depuis décembre 2022, ce qui a conduit à prolonger les mesures adoptées au titre dudit règlement en ce qui concerne le risque de corruption; invite la Commission à prendre des mesures immédiates au titre du règlement en ce qui concerne d'autres violations de l'état de droit, telles que celles liées au pouvoir judiciaire, et compte tenu de la détérioration de la situation en matière de lutte contre la corruption, illustrée notamment par les obstacles persistants auxquels est

³⁴ Décision de la Commission du 13 décembre 2023 intitulée «Commission Decision on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary», C(2023)8999.

confrontée l’Autorité pour l’intégrité, lesquels entravent son fonctionnement efficace et indépendant, y compris les limitations de son mandat, de ses ressources et de sa capacité à donner suite aux affaires, et à proposer, compte tenu de la nouvelle détérioration de la situation, des mesures proportionnées supplémentaires affectant certaines parties ou, lorsque cela est dûment justifié, la totalité des engagements budgétaires et des paiements en faveur de la Hongrie, en fonction de la nature, de la gravité et de la persistance des violations constatées, tout en prévoyant des garanties afin de protéger les bénéficiaires finaux;

10. souligne que l’enquête Eurobaromètre du printemps 2025 récemment publiée montre que l’opinion publique est très largement favorable à l’idée de lier l’octroi de fonds de l’Union au respect de l’état de droit et des principes démocratiques, 85 % des citoyens de l’Union et 82 % des citoyens hongrois étant favorables à cette approche; souligne qu’en tant que représentant direct des citoyens de l’Union, le Parlement doit tenir compte de cette demande claire et défendre fermement le principe de conditionnalité en tant qu’outil essentiel pour protéger le budget de l’Union et préserver les valeurs consacrées à l’article 2 du traité UE;
11. se déclare une nouvelle fois vivement préoccupé par la décision C(2023)9014 de la Commission³⁵, étant donné que la condition favorisante horizontale de la charte était remplie en ce qui concerne l’indépendance de la justice; souligne en outre le paradoxe consistant à débloquer des fonds au titre de la politique de cohésion en se fondant sur l’indépendance de la justice alors même que cette indépendance reste remise en question; rappelle sa requête visant à contrôler la légalité de la décision C(2023)9014 de la Commission devant la CJUE (affaire C-225/24); invite la Commission à geler les fonds jusqu’à ce que l’ensemble de la législation pertinente ait été pleinement mise en œuvre, que les mesures adoptées aient fait la preuve de leur efficacité dans la pratique et que les autorités hongroises aient exécuté tous les arrêts pertinents de la CJUE et de la CEDH; constate avec une profonde préoccupation que, selon le rapport du 19 septembre 2024 du Réseau européen de mise en œuvre et de Democracy Reporting International intitulé «Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts’ Judgments and the Rule of Law» (Justice différée, justice refusée: non-exécution des arrêts des tribunaux européens et état de droit), la Hongrie reste le plus mauvais élève parmi les États membres du Conseil de l’Europe, 76 % des principaux arrêts de la CEDH rendus au cours des dix dernières années n’ayant toujours pas été exécutés, ce qui témoigne d’un manquement systémique au respect de l’état de droit;
12. insiste sur le fait que les mesures nécessaires au déblocage des fonds de l’Union, telles que définies par les décisions pertinentes prises au titre du règlement portant dispositions communes, du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience ainsi que du règlement sur la conditionnalité liée à l’état de droit, doivent être évaluées

³⁵Décision d’exécution de la Commission du 13 décembre 2023 relative à l’approbation et à la signature de l’évaluation de la Commission, en application de l’article 15, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/1060, concernant la question des lacunes en matière d’indépendance de la justice en Hongrie, estimant que la condition favorisante horizontale «3. Application et mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux» eu égard aux déficiences en ce qui concerne l’indépendance de la justice en Hongrie est remplie (C(2023)9014).

de manière cohérente en tant que train de mesures à part entière et qu'aucun paiement ne devrait être effectué tant que des lacunes persistent dans un ou plusieurs domaines, même si des progrès sont réalisés dans d'autres domaines; note que la Commission devrait être prête à prendre rapidement les mesures nécessaires lorsque les autorités auront adopté et correctement mis en œuvre des mesures correctives de manière complète et irréversible; invite la Commission à veiller à ce que ces évaluations restent toujours strictement impartiales et exemptes de toute politisation, de tout marchandage politique ou de tout favoritisme, étant donné que de telles pratiques compromettraient l'efficacité et la légitimité des instruments concernés; appelle de ses vœux une coopération renforcée entre la Commission, le Parlement et la Cour des comptes européenne, en vue de garantir une utilisation efficace, transparente et équitable des fonds de l'Union, en particulier dans les États membres où il existe de sérieuses préoccupations concernant la corruption, le détournement de fonds publics ou des pratiques non transparentes en matière de marchés publics;

13. rappelle que les bénéficiaires finaux des financements de l'Union, qui ne sont pas les entités gouvernementales, n'ont pas à subir de conséquences négatives en raison de problèmes causés par les autorités nationales dans les cas où des mesures budgétaires sont prises; demande une nouvelle fois à la Commission de veiller à ce que les destinataires finaux ou les bénéficiaires de fonds de l'Union ne soient pas privés de ceux-ci, conformément au règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit; 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; indique qu'une solution possible consiste à mettre à disposition les crédits correspondant aux dégagements au titre des régimes de conditionnalité pour les utiliser dans le cadre d'autres instruments ou programmes de l'Union 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; invite la Commission à aider la société civile indépendante en Hongrie, qui cherche à préserver les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE, en s'appuyant notamment sur le programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs»; insiste pour que l'Union continue d'apporter un soutien financier direct et soigneusement ciblé aux organisations et initiatives de la société civile en faveur des droits fondamentaux, de la démocratie et du pluralisme, y compris aux organisateurs de rassemblements pacifiques tels que les marches des fiertés, en particulier lorsque les autorités nationales entravent ces activités ou les érigent en infraction pénale;
14. condamne la possibilité de modifier un programme ou de transférer des ressources faisant l'objet de mesures adoptées au titre du règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit ou d'une évaluation négative sur la base de l'application de conditions favorisantes au titre du règlement portant dispositions communes; s'inquiète du fait que cette lacune n'ait pas été correctement comblée dans l'examen à mi-parcours de la politique de cohésion; 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; invite la Commission et le Parlement à rester vigilants en ce qui concerne la reprogrammation des fonds précédemment gelés au titre du règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit et du règlement portant dispositions communes;

15. regrette vivement que le mécanisme de modification et de transfert ait été utilisé par les autorités hongroises dans leur tentative de contourner les obligations de conformité et de rétablir l'accès aux fonds de l'Union sans réformes vérifiables; note avec préoccupation l'approbation par la Commission et les liens possibles qui auraient été signalés avec l'obtention du consentement pour l'adoption de mesures restrictives supplémentaires à l'encontre de la Russie; constate néanmoins que, selon la Commission, les fonds réaffectés ne seront décaissés qu'après la mise en œuvre des mesures correctives; indique toutefois que le montant des fonds bloqués a diminué en termes réels en raison de la mise en œuvre de la réaffectation de minimis, qui ne nécessitait pas l'approbation de la Commission, et en raison des règles de préfinancement; se déclare préoccupé par d'éventuelles autres réaffectations, ainsi que par l'attribution de nouveaux instruments de financement sans garanties appropriées;
16. rappelle que l'utilisation transactionnelle des instruments budgétaires de l'Union nuit à la cohérence de l'ordre juridique européen, affaiblit la crédibilité de la procédure prévue à l'article 7 du traité UE et récompense un État membre qui continue de se livrer à des violations systémiques des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE; souligne que le déblocage de fonds sans respect vérifiable et durable des exigences en matière d'état de droit crée un précédent de marchandage politique sur des valeurs fondamentales, érodant ainsi le cadre de conditionnalité de l'Union et sa capacité à agir de manière cohérente pour défendre la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux; insiste sur le fait que les mécanismes de conditionnalité doivent être appliqués avec fermeté et qu'aucun financement ne doit être déboursé prématurément ou en échange de compromis politiques;
17. se félicite des suggestions relatives à la charte et aux conditions horizontales en matière d'état de droit figurant dans la proposition de règlement de la Commission établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028-2034³⁶; estime qu'une telle approche de la conditionnalité peut apporter une solution aux problèmes recensés en ce qui concerne la possibilité d'affecter les montants suspendus et la protection des destinataires finaux ou des bénéficiaires, étant donné que la proposition prévoit que les fonds seront à nouveau mis à disposition pour être utilisés en gestion directe ou indirecte, en particulier les instruments et programmes qui contribuent à soutenir la démocratie européenne, la société civile, les valeurs de l'Union ou la lutte contre la corruption; demande que les fonds suspendus ou gelés en raison de violations des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE soient considérés comme perdus par l'État membre concerné et ne lui soient pas réaffectés, et recommande plutôt que les fonds remis à disposition soient au moins en partie redirigés vers des acteurs non étatiques au sein de l'État membre où les violations ont eu lieu; estime toutefois que les conditions horizontales devraient englober toutes les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE et que la procédure décisionnelle devrait être identique et aboutir aux décisions de la Commission;

³⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 juillet 2025 établissant le Fonds européen pour la cohésion économique, sociale et territoriale, l'agriculture et les zones rurales, la pêche et les affaires maritimes ainsi que la prospérité et la sécurité pour la période 2028–2034 et modifiant le règlement (UE) 2023/955 ainsi que le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 [COM(2025)0565].

18. constate avec préoccupation que les autorités hongroises ont à plusieurs reprises exercé leur droit de veto au Conseil sur des décisions stratégiquement importantes et sensibles en matière de sécurité, telles que l'aide essentielle à l'Ukraine et les sanctions à l'encontre de la Russie; regrette que le veto ait été utilisé comme moyen de pression pour obtenir des concessions sur l'état de droit, ce qui porte atteinte à l'unité de l'Union dans la défense de ses intérêts fondamentaux et permet d'éviter les conséquences du manque de respect des valeurs de l'Union; souligne que de telles pratiques vont à l'encontre du principe de solidarité et de coopération loyale et affaiblissent également la crédibilité stratégique de l'Union en tant qu'acteur mondial; se déclare préoccupé par la position amicale et de soutien du gouvernement hongrois à l'égard de la Russie malgré la guerre d'agression, y compris l'approfondissement de sa dépendance énergétique et la poursuite d'initiatives unilatérales telles que des visites à Moscou;
19. prend acte de l'enquête de la Commission sur les allégations d'espionnage par le gouvernement hongrois au sein des institutions de l'Union; attend de la Commission qu'elle fasse rapport sur les résultats de cette enquête dans les meilleurs délais; estime que l'enquête devrait préciser si d'autres institutions de l'Union ont été ciblées, et quelles informations auraient pu être obtenues par les autorités hongroises et transmises à d'autres pays, si les services de la Commission ont assuré un suivi approprié des rapports de leur personnel, en particulier en ce qui concerne le partage d'informations avec d'autres institutions de l'Union, et si et à quel moment les opérations d'espionnage ont été totalement interrompues; souligne que l'enquête devrait porter sur le rôle de l'actuel commissaire Várhelyi, ancien chef de la représentation permanente de la Hongrie, et devrait avoir des conséquences tangibles pour les personnes concernées; est disposé à prendre des mesures supplémentaires afin de garantir une enquête appropriée sur tous les aspects pertinents;
20. condamne l'affaiblissement systématique du Conseil national de la magistrature, notamment le contournement répété de sa consultation obligatoire dans le cadre des réformes judiciaires et les démissions de ses membres qui en ont résulté en signe de protestation; souligne que l'érosion du rôle du Conseil national de la magistrature en tant qu'organe autonome du pouvoir judiciaire compromet l'indépendance de la justice et le respect de l'article 19, paragraphe 1, du traité UE; demande aux autorités hongroises de rétablir pleinement les fonctions constitutionnelles du Conseil national de la magistrature et de garantir une véritable consultation de cet organe sur toutes les réformes judiciaires;
21. se dit préoccupé par le manque de transparence dans l'attribution des affaires malgré l'existence d'une disposition formelle prévoyant l'automatisation; déplore les risques de manipulation politique ou hiérarchique dans l'attribution des affaires, lesquels peuvent compromettre l'impartialité des juges et la confiance du public envers le système judiciaire; 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 identifiées;
22. souligne que les autorités hongroises doivent assurer l'égalité d'accès aux financements de l'Union pour les particuliers, les entreprises, la société civile, les ONG et les autorités locales et régionales, qu'elles doivent respecter pleinement le principe de partenariat tout au long de la gestion des financements européens, et qu'elles doivent

garantir un contrôle judiciaire indépendant ainsi que des mécanismes de traitement des plaintes impartiaux et efficaces; condamne les pratiques discriminatoires systémiques signalées à l'égard du monde universitaire, des journalistes, des autorités locales, des partis politiques et de la société civile, ainsi que des entreprises dans certains secteurs; condamne les campagnes de dénigrement, la surveillance et les intimidations physiques et en ligne qui ont un effet dissuasif;

23. est préoccupé par le fait que le gouvernement hongrois ne défend ni ne respecte les droits économiques et sociaux des citoyens hongrois, notamment dans les domaines de la santé publique, des transports publics, de l'éducation, du logement et de l'énergie, en particulier dans les zones rurales et les petites villes, comme en témoignent l'augmentation des indicateurs de pauvreté et les politiques démographiques discriminatoires; souligne que les lacunes persistantes dans la protection des droits économiques et sociaux doivent être considérées comme faisant partie intégrante de la menace systémique qui pèse sur les valeurs inscrites à l'article 2 du traité UE, au même titre que les droits civils et politiques; déplore que les programmes démographiques du gouvernement, qui ignorent dans une large mesure les droits et les perspectives des femmes, n'aient pas produit les résultats promis et aient engendré une utilisation inefficace des fonds publics; exprime ses préoccupations quant au fait que la centralisation excessive du système éducatif a contribué à une baisse uniforme des acquis d'apprentissage, comme le montrent les évaluations internationales, et souligne la nécessité de rétablir l'autonomie des établissements scolaires et la responsabilisation des enseignants; constate avec préoccupation le sous-financement chronique du système de santé hongrois, qui compromet l'égalité d'accès aux services médicaux et contribue à la persistance d'indicateurs d'espérance de vie faibles; invite les autorités hongroises à aligner les politiques économiques, sociales et démographiques sur les valeurs de l'Union et les meilleures pratiques fondées sur des données probantes, et à veiller à ce que les fonds européens soient utilisés de manière transparente et efficace pour améliorer le niveau de vie de tous les citoyens;
24. déplore qu'en dépit de l'arrêt de la CJUE constatant que la législation en cause est contraire au droit de l'Union, les autorités hongroises n'aient pas pris de mesures pour rétablir la capacité des établissements d'enseignement supérieur concernés, tels que l'université d'Europe centrale, à opérer librement en Hongrie, et que la Commission ait clôturé une procédure d'infraction de suivi³⁷; 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;
25. exprime sa profonde préoccupation à l'égard des pratiques commerciales motivées par des considérations politiques qui confèrent un avantage inéquitable à des concurrents, le manque de transparence et la manipulation des procédures de passation des marchés publics, les offres publiques d'acquisition impliquant des entités publiques ou des acteurs ayant des liens politiques étroits avec le Premier ministre, et l'utilisation de fonds de l'Union pour enrichir les alliés politiques du gouvernement, en contradiction avec les règles de l'Union en matière de concurrence et de passation de marchés publics; précise que l'état de droit est absolument essentiel au bon fonctionnement du

³⁷ Arrêt du 6 octobre 2020, Commission/Hongrie, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792.

marché unique au sein de l'Union; constate que la Commission a déjà ouvert plusieurs procédures d'infraction dans ce domaine et que la Cour de justice a déclaré illégales les règles tarifaires discriminatoires; demande instamment à la Commission de prendre des mesures décisives et rapides contre de telles atteintes au marché unique; souligne que l'état de droit et l'égalité de traitement des entreprises sont indispensables au bon fonctionnement du marché intérieur et au maintien de la confiance des investisseurs envers l'Union;

26. souligne qu'il a été signalé à plusieurs reprises que l'attribution de la publicité d'État par le gouvernement hongrois était délibérément et systématiquement canalisée vers des médias favorables au gouvernement, ce qui soulève des questions quant à une possible stratégie visant à priver de ressources les médias indépendants et critiques, portant ainsi atteinte au pluralisme des médias et à la liberté d'expression; invite la Commission à examiner si ces pratiques sont susceptibles de constituer une forme d'aide d'État illégale faussant le marché intérieur et à prendre des mesures coercitives sans retard;
27. dénonce 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; rappelle que ces mesures sont contraires à la liberté de réunion et au principe d'égalité; invite la Commission à explorer tous les outils juridiques disponibles, y compris, le cas échéant, les procédures d'infraction, tout en tenant compte de l'arrêt à venir de la CJUE dans l'affaire C-769/22 sur l'utilisation possible de l'article 2 du traité UE comme motif distinct d'une procédure d'infraction; indique qu'une réaction rapide est nécessaire, notamment à la lumière de l'ouverture d'une enquête pénale contre l'organisateur de la marche des fiertés de Pécs;
28. condamne le fait qu'en dépit des arrêts de la CJUE constatant que la législation en cause est contraire au droit de l'Union en matière d'asile, le système hongrois de l'asile et de la migration continue de présenter de graves lacunes et insuffisances, telles qu'un manque d'accès aux procédures d'asile; souligne que ce manquement persistant porte atteinte aux principes de confiance mutuelle, de solidarité et de partage équitable des responsabilités; invite les autorités hongroises à coopérer pleinement avec les autres États membres et les institutions de l'Union dans un esprit de coopération loyale, tel qu'il est consacré dans les traités;
29. invite une nouvelle fois la Commission et le Conseil à entamer sans délai des négociations avec le Parlement sur un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux sous la forme d'un accord interinstitutionnel comprenant un cycle politique permanent au sein des institutions de l'Union; souligne que si la panoplie d'instruments dont dispose l'Union a été considérablement élargie, son efficacité dépend de son application cohérente et homogène dans toutes les institutions; souligne, dans l'intervalle, la nécessité de mettre en place un Semestre européen de l'état de droit, doté d'une structure claire avec des étapes fixes et des contributions actives de toutes les institutions de l'Union; souligne que, bien qu'initialement axé sur l'état de droit, ce Semestre devrait être conçu de manière à pouvoir être progressivement étendu à toutes les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE, en garantissant une approche globale et cohérente de la protection des valeurs de l'Union; souligne que ce cycle annuel doit reposer sur des indicateurs solides et

objectifs et indiquer clairement que les atteintes à l'état de droit ne sont jamais anodines et que toute constatation préoccupante doit donner lieu à des conséquences réelles, à l'instar du mécanisme de Semestre européen appliqué dans le domaine des finances publiques;

30. 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; estime, en particulier, que le Conseil devrait veiller à ce que le Parlement joue un rôle approprié et préciser le délai dans lequel l'État membre concerné doit être entendu, la nature et les effets juridiques des recommandations adressées audit État membre, le délai pour prendre une décision sur l'existence ou l'absence d'un risque clair de violation grave, la nature et les effets juridiques de l'obligation de vérifier régulièrement si les motifs qui ont conduit à en déterminer ainsi continuent de s'appliquer, ainsi que le lien avec le déclenchement de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 2, du traité UE dans les cas où ces motifs continuent de s'appliquer; souligne que, dans le cadre actuel, une procédure peut être lancée sans produire d'effet sur les étapes ultérieures, comme l'illustre le cas de la Hongrie; souligne que l'absence de délais clairs, de certitude procédurale et de séquence automatique affaiblit les fonctions de prévention et de sanction de l'article 7 du traité UE et, par conséquent, sa crédibilité et son efficacité en tant qu'outil de sauvegarde des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;
31. rappelle qu'en vertu de l'article 7, paragraphe 3, du traité UE, le Conseil peut décider de suspendre certains des droits découlant de l'application des traités à l'État membre en question, y compris notamment les droits de vote de son représentant au Conseil; souligne que cette disposition laisse ouverte la possibilité de suspendre d'autres droits et invite le Conseil à préciser la portée potentielle de ces mesures, qui pourraient, par exemple, inclure des restrictions à la participation à la coopération renforcée, des restrictions à l'accès à certains avantages du marché intérieur ou des restrictions à l'application de la confiance mutuelle, par exemple dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice;
 - o
 - o o
32. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, aux gouvernements et aux parlements des États membres, au Conseil de l'Europe, à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et aux Nations unies.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'Union européenne repose sur les valeurs communes consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (traité UE) que sont le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'état de droit et le respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'Union dispose d'un ensemble d'outils pour défendre ces valeurs communes. Parmi ceux-ci, l'article 7 du traité UE habilite le Conseil de l'Union à constater qu'il existe un risque clair de violation grave, par un État membre, des valeurs visées à l'article 2 du traité UE, sur la base d'une proposition motivée d'un tiers des États membres, du Parlement européen ou de la Commission européenne.

Le 12 septembre 2018, le Parlement européen a pour la première fois fait usage de son droit d'engager la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, en adoptant son rapport 2017/2132(INL) relatif à une proposition invitant le Conseil à constater l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

Le Parlement européen a recensé douze domaines où il constate l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs visées à l'article 2 du traité UE:

- 1) le fonctionnement du système constitutionnel et électoral;
- 2) l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges;
- 3) la corruption et les conflits d'intérêts;
- 4) la protection des données et de la vie privée;
- 5) la liberté d'expression, et notamment le pluralisme des médias,
- 6) la liberté académique,
- 7) la liberté de religion,
- 8) la liberté d'association,
- 9) le droit à l'égalité de traitement, y compris les droits des personnes LGBTIQ+;
- 10) les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les communautés rom et juive, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses;
- 11) les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés;
- 12) les droits économiques et sociaux.

Le rapport donne au Conseil une base claire pour engager la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, entamer un dialogue au moyen d'auditions régulières et approfondies et envisager d'adresser des recommandations à la Hongrie.

En 2022, le Parlement a adopté son premier rapport intermédiaire dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE (2018/0902R (NLE)). Le présent rapport est le deuxième rapport intermédiaire dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE. Depuis l'adoption du rapport intermédiaire de 2022, le Parlement européen a également rappelé à plusieurs reprises ses préoccupations concernant la détérioration rapide de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux en Hongrie, en dernier lieu dans sa résolution du 24 avril 2024 (2024/2683(RSP)). Dans ce deuxième rapport intermédiaire, le

Parlement expose l'évolution de la situation dans les domaines recensés depuis le 24 avril 2024 et met en évidence les problèmes de longue date auxquels il n'a pas été remédié.

Le rapport suit la même structure et la même méthodologie que les deux rapports précédents. À cette fin, votre rapporteure fait référence à des rapports et recommandations émanant de la Commission européenne, du Conseil, du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et des Nations unies. Le présent rapport fait également référence à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi qu'aux procédures d'infraction engagées par la Commission européenne. Le présent rapport s'appuie en outre sur des indices reconnus au niveau international pour compléter ces constatations et pour donner un aperçu aussi précis que possible de la situation.

Votre rapporteure remercie sincèrement les parties prenantes qui ont contribué au rapport et participé à la mission de la commission LIBE à Budapest.

Se fondant sur ces constatations, le rapport conclut que la situation générale en ce qui concerne le respect des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE ne s'est pas améliorée depuis 2018, ni depuis l'adoption du rapport de 2022, mais qu'elle s'est encore gravement détériorée. Les faits et tendances mis en évidence dans le présent rapport représentent une menace systémique pour les valeurs de l'article 2 du traité UE et constituent un risque clair de violation grave de ces valeurs. Le rapport condamne les efforts systémiques et délibérés déployés par le gouvernement hongrois pour saper ces valeurs fondatrices. Il exprime un profond regret que l'absence d'action décisive de la part de l'Union ait contribué au délitement de la démocratie, de l'état de droit et des droits fondamentaux en Hongrie, faisant de l'un de ses États membres un régime hybride d'autocratie électorale. Le rapport déplore également l'incapacité du Conseil à réaliser des progrès significatifs dans la procédure en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du traité UE, et conclut que tout nouveau retard dans l'action du Conseil équivaudrait à une violation du principe de l'état de droit par le Conseil lui-même.

Sept ans après le déclenchement de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE par le Parlement européen, votre rapporteure presse une nouvelle fois la Commission et le Conseil d'utiliser tous les outils dont ils disposent pour rétablir l'état de droit, la démocratie et les droits fondamentaux en Hongrie. Les institutions de l'Union ont en effet laissé la situation se détériorer beaucoup trop longtemps.

ANNEXE: DÉCLARATION DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, la rapporteure déclare avoir inclus dans son rapport des contributions sur des questions relatives à l'objet du dossier qu'il a reçues, pour l'élaboration du rapport, préalablement à son adoption en commission, de la part des représentants d'intérêts relevant du champ d'application de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire suivants¹, ou des représentants des autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades, suivants:

| 1. Représentants d'intérêts relevant du champ d'application de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire |
|--|
| #Amnesty International Limited# |
| Magyar Helsinki Bizottság |
| Human Rights Watch |
| Transparency International UK |
| K-Monitor Közhasznú Egyesület |
| Mérték Médiaelemző Műhely Közhasznú Nonprofit Kft |
| Utcáról Lakásba! Egyesület |
| Political Capital Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság |
| Res Iudicata Bírak a Társadalmi Tudatosságért Egyesület |
| International Federation for Human Rights |
| International Commission of Jurists |
| RECLAIM |
| International Press Institute |
| Reporters sans frontières |
| Parliamentarians for Global Action |
| 2. Représentants des autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades |
| |

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive de la rapporteure.

Lorsque des personnes physiques sont identifiées dans la liste par leur nom, leur fonction ou les deux, la rapporteure déclare avoir soumis aux personnes physiques concernées l'avis du Parlement européen relatif à la protection des données n° 484 (<https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do>), qui définit les conditions applicables au traitement de leurs données à caractère personnel et les droits liés à ce traitement.

¹ Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire (JO L 207 du 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinst/2021/611/oj).

OPINION MINORITAIRE

Auteurs: András László (Pfe), Kinga Gál (Pfe), Fabrice Leggeri (Pfe), Petra Steger (Pfe), Jorge Buxadé Villalba (Pfe), Tom Vandendriessche (Pfe), Susanna Ceccardi (Pfe), Nicolas Bay (ECR), Milan Uhrík (ESN) et Judita Laššáková (NI)

La procédure prévue à l'article 7 à l'encontre de la Hongrie est un échec. Malgré les tentatives répétées de faire pression sur le Conseil pour qu'il sanctionne la Hongrie, les gouvernements ont refusé de s'y plier. Entre-temps, les Hongrois ont voté à plusieurs reprises en faveur de l'alliance conservatrice au pouvoir. L'approche du Parlement européen à l'égard de la procédure au titre de l'article 7 est fondamentalement erronée. Les groupes politiques veulent jouer au procureur, au juge et au jury contre la Hongrie. Cela va à l'encontre du principe de l'état de droit, de la séparation des pouvoirs et du principe de coopération loyale consacré par les traités. Ils attaquent la Hongrie pour son refus d'envoyer des armes en Ukraine, d'autoriser l'entrée de migrants illégaux en Hongrie et d'adopter l'idéologie du genre dans les écoles. Le rapport est une attaque politique et son contenu va bien au-delà du champ d'application de la procédure au titre de l'article 7. La politique étrangère, l'éducation, la politique sociale et familiale, la protection de l'enfance et le système judiciaire relèvent en effet de la compétence des États membres. L'interminable procédure au titre de l'article 7 contre la Hongrie restera à jamais comme une tâche dans les livres d'histoire consacrés à l'Union européenne.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

| | |
|--|---|
| Date de l'adoption | 5.11.2025 |
| Résultat du vote final | +: 51 -: 21 0: 2 |
| Membres présents au moment du vote final | Abir Al-Sahlani, Giuseppe Antoci, Jaume Asens Llodrà, Malik Azmani, Fernando Barrena Arza, Nicolas Bay, Ioan-Rareş Bogdan, Krzysztof Brejza, Saskia Bricmont, Jorge Buxadé Villalba, Jaroslav Bžoch, Mélissa Camara, Susanna Ceccardi, Caterina Chinnici, Alessandro Ciriani, Paulo Cunha, Lena Düpont, Marieke Ehlers, Estrella Galán, Raquel García Hermida-Van Der Walle, Evin Incir, Paolo Inselvini, Marina Kaljurand, Mariusz Kamiński, Assita Kanko, Fabienne Keller, Mary Khan, Moritz Körner, András László, Murielle Laurent, Fabrice Leggeri, Jeroen Lenaers, Erik Marquardt, Michael McNamara, Ana Catarina Mendes, Verena Mertens, Nadine Morano, Matjaž Nemeč, Ana Miguel Pedro, Emil Radev, Ilaria Salis, Birgit Sippel, Petra Steger, Cecilia Strada, Tineke Strik, Tomas Tobé, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Kristian Vigenin, Charlie Weimers, Sophie Wilmès, Alessandro Zan, Javier Zarzalejos |
| Suppléants présents au moment du vote final | Anja Arndt, Konstantinos Arvanitis, David Casa, Kinga Gál, Geadis Gadi, Nikola Minchev, Dolors Montserrat, Javier Moreno Sánchez, Leoluca Orlando, Maria Walsh, Maciej Wąsik |
| Députés visés à l'art. 216, par. 7, du règlement intérieur présents au moment du vote final | Isabel Benjumea Benjumea, Robert Biedroń, Henrik Dahl, Elisabetta Gualmini, Martine Kemp, Stefan Köhler, Judita Laššáková, Miriam Lexmann, André Rodrigues, Marjan Šarec |

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND

| 51 | + |
|-----------|---|
| PPE | Isabel Benjumea Benjumea, Ioan-Rareş Bogdan, Krzysztof Brejza, David Casa, Caterina Chinnici, Paulo Cunha, Henrik Dahl, Lena Düpont, Martine Kemp, Stefan Köhler, Jeroen Lenaers, Verena Mertens, Dolors Montserrat, Ana Miguel Pedro, Emil Radev, Tomas Tobé, Maria Walsh, Javier Zarzalejos |
| Renew | Abir Al-Sahlani, Malik Azmani, Raquel García Hermida-Van Der Walle, Fabienne Keller, Moritz Körner, Michael McNamara, Nikola Minchev, Marjan Šarec, Sophie Wilmès |
| S&D | Robert Biedroń, Elisabetta Gualmini, Evin Incir, Marina Kaljurand, Murielle Laurent, Ana Catarina Mendes, Javier Moreno Sánchez, Matjaž Nemeč, André Rodrigues, Birgit Sippel, Cecilia Strada, Kristian Vigenin, Alessandro Zan |
| The Left | Giuseppe Antoci, Konstantinos Arvanitis, Fernando Barrena Arza, Estrella Galán, Iliaria Salis |
| Verts/ALE | Jaume Asens Llodrà, Saskia Bricmont, Mélissa Camara, Erik Marquardt, Leoluca Orlando, Tineke Strik |

| 21 | - |
|-----|---|
| ECR | Nicolas Bay, Alessandro Ciriani, Geadis Geadis, Paolo Inselvini, Mariusz Kamiński, Assita Kanko, Maciej Wąsik, Charlie Weimers |
| ESN | Anja Arndt, Mary Khan, Milan Uhrík |
| NI | Judita Laššáková |
| PfE | Jorge Buxadé Villalba, Jaroslav Bžoch, Susanna Ceccardi, Marieke Ehlers, Kinga Gál, András László, Fabrice Leggeri, Petra Steger, Tom Vandendriessche |

| 2 | 0 |
|-----|-------------------------------|
| PPE | Miriam Lexmann, Nadine Morano |

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention