

# COM(2022) 485 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

---

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 04 octobre 2022

---

Enregistré à la Présidence du Sénat  
le 04 octobre 2022

## TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Décision d'exécution du Conseil relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie

E 17094



Bruxelles, le 19 septembre 2022  
(OR. en)

12551/22

---

---

**Dossier interinstitutionnel:  
2022/0295(NLE)**

---

---

**FIN 931  
RESPR 27  
CADREFIN 139  
POLGEN 122**

**PROPOSITION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	18 septembre 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 485 final
Objet:	Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 485 final.

p.j.: COM(2022) 485 final



Bruxelles, le 18.9.2022  
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Proposition de

**DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL**

**relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- (1) Le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 du règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union<sup>1</sup> (ci-après le «règlement relatif à la conditionnalité») dispose à l'article 4, paragraphe 1, que «[d]es mesures appropriées sont prises lorsqu'il est établi, conformément à l'article 6, que des violations des principes de l'État de droit dans un État membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe».
- (2) L'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité dispose que «[l]orsque la Commission constate qu'il existe des motifs raisonnables de considérer que les conditions énoncées à l'article 4 sont remplies, à moins qu'elle ne considère que d'autres procédures prévues par la législation de l'Union lui permettraient de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace, elle adresse une notification écrite à l'État membre concerné exposant les éléments factuels et les motifs précis sur lesquels reposent ses constatations.»
- (3) Conformément à l'article 6, paragraphe 9, du règlement relatif à la conditionnalité, «[L]orsque la Commission considère que les conditions énoncées à l'article 4 sont remplies et que les mesures correctives proposées, le cas échéant, par l'État membre au titre du paragraphe 5 ne répondent pas de manière satisfaisante aux constatations figurant dans la notification de la Commission, elle présente au Conseil, dans un délai d'un mois à compter de la réception des observations de l'État membre, une proposition de décision d'exécution arrêtant les mesures appropriées ou, dans le cas où aucune observation n'est présentée, sans retard injustifié et, en tout état de cause, dans un délai d'un mois à compter du délai fixé.»
- (4) Le 24 novembre 2021, la Commission a envoyé une demande d'informations (ci-après la «demande d'informations») à la Hongrie en vertu de l'article 6, paragraphe 4, du règlement relatif à la conditionnalité, à laquelle les autorités hongroises ont répondu le 27 janvier 2022.
- (5) Le 27 avril 2022, la Commission a envoyé une notification écrite à la Hongrie conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité (ci-après la «notification»). La notification a présenté les constatations de la Commission concernant un certain nombre de questions liées au système de passation des marchés publics en Hongrie, à savoir notamment des irrégularités systémiques, des lacunes et des faiblesses dans les procédures de passation de marchés publics; un taux élevé de procédures faisant appel à un soumissionnaire unique et le faible niveau de concurrence dans les procédures de passation de marchés; des problèmes liés à l'utilisation des accords-cadres; des problèmes dans la détection, la prévention et la correction des conflits d'intérêts, et des préoccupations liées à l'utilisation des fonds de l'Union par des fiduciaires d'intérêt public. Ces problèmes et leur répétition au fil du temps témoignent d'une incapacité, d'une impossibilité ou d'une réticence systémiques des autorités hongroises à empêcher les décisions contraires au droit applicable, en ce qui concerne les marchés publics et les

---

<sup>1</sup> JO L 433I du 22.12.2020, p. 1.

conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption. Ces violations constitueraient des violations du principe de l'État de droit, en particulier des principes de sécurité juridique et d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, et susciteraient des préoccupations en ce qui concerne la séparation des pouvoirs. En outre, la notification a exposé les constatations concernant les enquêtes et les poursuites ainsi que le cadre de lutte contre la corruption: des problèmes supplémentaires existent en ce qui concerne l'efficacité limitée des enquêtes et des poursuites portant sur les soupçons d'activités illégales, l'organisation des parquets et l'absence d'un cadre efficace et opérationnel de lutte contre la corruption. Ces questions constituent également des violations des principes de l'État de droit, notamment en ce qui concerne la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif et la protection juridictionnelle effective. Comme précisé dans la notification, ces violations portent atteinte ou risquent sérieusement de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union, et d'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettraient pas de les protéger plus efficacement que le règlement relatif à la conditionnalité. Dans la notification, la Commission a également demandé à la Hongrie de lui fournir certaines informations et données concernant les éléments factuels et les motifs sur lesquels elle avait fondé ses conclusions dans sa réponse à la demande d'informations. Des questions ont également été posées sur des questions potentiellement connexes concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans la notification, la Commission a accordé aux autorités hongroises un délai de deux mois pour présenter leurs observations.

- (6) Le 27 juin 2022, la Hongrie a répondu à la notification (ci-après la «première réponse»). Par lettre du 30 juin et du 5 juillet 2022, le ministre hongrois de la justice a fourni de nouvelles informations complétant la première réponse. En outre, le 19 juillet 2022, la Hongrie a envoyé une lettre supplémentaire proposant un certain nombre de mesures correctives pour remédier aux conclusions exposées dans la notification, qui, en raison de la présentation à un stade très tardif de la procédure, peu de temps avant que la Commission ne doive passer à la phase suivante de la procédure, n'ont pas pu être prises en compte pour évaluer la première réponse. La Commission a pris en considération tous les éléments pertinents exposés dans les lettres complémentaires reçues au cours de la phase suivante de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité, conformément au principe de coopération loyale avec les États membres.
- (7) La Commission a considéré que les mesures correctives proposées dans la première réponse et les lettres complémentaires envoyées les 30 juin et 5 juillet 2022 ne répondaient pas au caractère adéquat mentionné dans le règlement relatif à la conditionnalité.
- (8) Conformément à l'article 6, paragraphe 7, du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission a envoyé une lettre à la Hongrie le 20 juillet 2022 (ci-après la «lettre d'intention») afin d'informer cet État membre de son évaluation au titre de l'article 6, paragraphe 6, du règlement relatif à la conditionnalité et des mesures qu'elle envisageait de proposer au Conseil pour adoption, conformément à l'article 6, paragraphe 9, dudit règlement, en l'absence de mesures correctives adéquates. Conformément à l'article 6, paragraphe 7, du règlement relatif à la conditionnalité, la Hongrie a donc été invitée à présenter, dans un délai d'un mois, ses observations, notamment sur la proportionnalité des mesures envisagées.

- (9) La Hongrie a répondu à la lettre d'intention le 22 août 2022 (ci-après la «seconde réponse»), dans le délai d'un mois prévu à l'article 6, paragraphe 7, du règlement relatif à la conditionnalité.
- (10) Dans sa deuxième réponse, la Hongrie a réitéré les arguments soulevés dans sa première réponse et a formulé des critiques sur la manière dont la procédure a été menée. Elle a contesté la proportionnalité des mesures envisagées dans la lettre d'intention. Dans le même temps, la Hongrie a présenté dix-sept mesures correctives. Cette communication fait suite à des discussions techniques, menées au niveau des services, entre la Commission et les autorités hongroises, conformément au principe de coopération loyale avec les États membres. Le 13 septembre 2022, la Hongrie a envoyé à la Commission une lettre contenant des éclaircissements et de nouveaux engagements au titre des mesures correctives proposées (ci-après la «lettre de septembre»).

## **2. INDICES DE VIOLATIONS DES PRINCIPES DE L'ÉTAT DE DROIT**

### **2.1. Irrégularités, insuffisances et faiblesses systémiques dans les marchés publics**

#### *2.1.1. Constatations de la Commission*

- (11) La Commission a constaté dans sa notification et a confirmé dans la lettre d'intention qu'il existait des irrégularités, des insuffisances et des faiblesses systémiques dans les procédures de passation de marchés publics en Hongrie. De telles irrégularités ont été constatées à la suite d'audits consécutifs effectués par les services de la Commission pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020, ainsi que de plusieurs enquêtes de l'office européen de lutte antifraude (OLAF) qui ont donné lieu à des recommandations financières pour des montants importants. Compte tenu de la nature systémique des irrégularités, de leur répétition au fil du temps et de l'ampleur des corrections financières décidées, entre autres, la Commission a estimé qu'elle avait des motifs raisonnables de considérer que les conditions énoncées à l'article 4 du règlement relatif à la conditionnalité étaient remplies.
- (12) Les données disponibles indiquent en outre que des proportions exceptionnellement élevées de marchés ont été attribuées à la suite de procédures de passation de marchés publics auxquelles n'a participé qu'un seul soumissionnaire et que des marchés ont été attribués à des entreprises spécifiques qui ont progressivement acquis des parts de marché considérables; ces données mettent aussi en évidence de graves lacunes dans l'attribution des accords-cadres. La Commission a considéré ces éléments comme des indicateurs d'un risque clair pour la transparence et la concurrence, préjudiciable à la bonne gestion financière des fonds de l'Union utilisés dans les procédures pertinentes, ainsi que comme un indicateur, dans certaines circonstances, d'un risque accru de corruption et de conflit d'intérêts.
- (13) En outre, la Commission a fait référence à de graves insuffisances relevées par ses services en ce qui concerne les marchés publics dans le cadre de certains accords-cadres et a constaté que les futurs accords-cadres suscitaient de graves préoccupations.

#### *2.1.2. Observations présentées par la Hongrie*

- (14) La Hongrie a fourni une description de sa législation et de ses pratiques en matière de marchés publics. La Hongrie a souligné que, selon elle, son système de passation des marchés publics est à la fois opérationnel et conforme aux directives de l'Union européenne sur les marchés publics. À cet égard, la Hongrie a fait référence à

certaines dispositions de la loi CXLIII de 2015 sur les marchés publics, telle que modifiée à la suite des audits effectués par les services de la Commission, ainsi qu'à un certain nombre d'éléments de ce système de passation des marchés publics, ainsi qu'aux mesures qu'elle a prises ces dernières années pour promouvoir la concurrence et accroître la transparence<sup>2</sup>. Sur cette base, la Hongrie a fait valoir que la pratique de passation des marchés publics en Hongrie serait désormais conforme aux exigences de l'Union européenne en matière de prévention et de détection des irrégularités dans les marchés publics.

- (15) En ce qui concerne les irrégularités mentionnées par la Commission, la Hongrie a fait valoir que les corrections financières correspondantes n'étaient que partiellement liées à des faiblesses en matière de marchés publics, que les faiblesses relevées lors des audits n'étaient pas de nature systémique et qu'elles n'entraînaient pas l'interruption ou la suspension des paiements.
- (16) En outre, la Hongrie a fait valoir que, étant donné que le règlement relatif à la conditionnalité ne s'applique qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, les prétendues irrégularités constatées avant cette date ne sauraient être attribuées à des violations des principes de l'État de droit au titre dudit règlement. La Hongrie a également fait valoir que, pour établir que les insuffisances et irrégularités systémiques constatées au cours des audits des services de la Commission constituent des violations des principes de l'État de droit au sens de l'article 2, point a), lu en combinaison avec l'article 4, paragraphe 2, point a), du règlement relatif à la conditionnalité, il doit également être établi que les décisions des autorités ou organes concernés ne peuvent pas faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif<sup>3</sup>.
- (17) Selon la Hongrie, le fait que la part des procédures de passation de marchés publics clôturées avec une soumission unique pour les fonds de l'Union soit inférieure à celle des marchés publics nationaux montre que le système de contrôle hongrois dans le contexte des fonds de l'Union est en mesure de contrer efficacement les facteurs à l'origine d'une concurrence limitée dans le domaine des marchés publics.
- (18) La Hongrie conteste également la véracité et la fiabilité de la méthodologie et des données sous-jacentes contenues dans les études sur le niveau de concurrence dans les marchés publics et la concentration des marchés attribués à un petit nombre d'entreprises mentionnées par la Commission dans sa notification<sup>4</sup> et sa lettre d'intention.
- (19) En ce qui concerne les accords-cadres, la Hongrie a fait valoir que le niveau de concurrence assuré était élevé. La procédure d'appel d'offres se déroule en deux étapes pour l'attribution effective du marché: tout d'abord, les soumissionnaires entrent en concurrence pour obtenir le droit de participer à l'accord-cadre et, ensuite,

---

<sup>2</sup> La Hongrie a fait référence à i) la modification de la loi sur les marchés publics par la loi n° LXXXIII de 2018 supprimant la limitation antérieure de la sous-traitance, ii) l'augmentation des effectifs de DPPC et la mise en place d'un système de formation interne, iii) l'amélioration des procédures internes et des pratiques de contrôle de la DPPC et la publication d'une note d'orientation destinée aux praticiens au sein des pouvoirs adjudicateurs, iv) la révision des règles régissant l'utilisation de l'aide provenant de certains fonds de l'Union.

<sup>3</sup> Selon la Hongrie, cela découlerait du point 325 de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour») dans l'affaire C-157/21.

<sup>4</sup> *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, rapport Flash 2020: 1<sup>er</sup> mai 2020, [https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020\\_hpp\\_0520\\_flash\\_report\\_1\\_200526\\_.pdf](https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf).

si des marchés spécifiques sont attribués à la suite d'une remise en concurrence, la concurrence sur le marché intervient à nouveau entre les opérateurs économiques. Selon la Hongrie, aucune décision n'a été prise au niveau de l'administration centrale, obligeant quiconque à appliquer des accords-cadres au cours de la période couverte par le cadre financier pluriannuel (CFP) actuel.

### 2.1.3. *Évaluation par la Commission*

- (20) Bien que la Hongrie ait apporté certaines modifications à sa législation et à la gestion du système de passation des marchés publics, compte tenu des données disponibles, ces modifications ne semblent pas avoir entraîné d'améliorations en ce qui concerne le résultat des procédures de passation des marchés publics dans la pratique. Les mesures prises ces dernières années n'ont pas permis d'atteindre une transparence suffisante et il n'est pas possible d'effectuer un contrôle externe efficace et efficient, qui est l'un des objectifs de la transparence.
- (21) Contrairement à ce que soutient la Hongrie, les corrections financières demandées pour la période 2014-2020 étaient principalement liées à des faiblesses systémiques dans la gestion des marchés publics, comme en attestent les résultats des audits effectués. Ces corrections financières étaient les plus élevées comparées à celles des autres États membres de l'Union au cours de cette période<sup>5</sup>, ce qui n'a pas été contesté par la Hongrie. En outre, ces audits portaient également sur le fonctionnement du système de gestion et de contrôle visant à garantir le respect des règles relatives à la passation de marchés publics. Ils portaient donc sur des questions systémiques<sup>6</sup>. La Commission ne saurait souscrire à l'argument de la Hongrie selon lequel l'absence d'interruption ou de suspension des paiements signifierait que la Commission n'avait pas envisagé l'existence d'une insuffisance grave. À cet égard, il convient de rappeler que même un risque supérieur à 5 % des dépenses, qui correspond à la première correction financière forfaitaire fixée dans le règlement délégué<sup>7</sup>, peut être lié à une insuffisance grave. Une insuffisance grave dans le système de gestion et de contrôle n'est pas définie uniquement sur la base de seuils quantitatifs, mais aussi et spécifiquement dans ce cas sur la base d'infractions aux exigences essentielles ou à une combinaison d'exigences fixées dans les règles applicables ayant des effets systémiques potentiels.
- (22) En ce qui concerne le champ d'application temporel du règlement relatif à la conditionnalité, les violations systémiques des principes de l'État de droit qui ont été constatées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021, n'ont pas été corrigées et sont récurrentes et continuent après cette date peuvent être couvertes par le règlement relatif à la conditionnalité, compte tenu du caractère systémique et répétitif ou continu des violations et du risque grave qu'elles représentent pour la bonne gestion financière

---

<sup>5</sup> Rapport 2020 sur la Hongrie, Bruxelles, 26.2.2020, SWD (2020) 516 final, p. 43, disponible à l'adresse suivante: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516>.

<sup>6</sup> En particulier, l'audit REGC214HU0068, cité dans les notes de bas de page 10 et 13 de la notification, était un audit préventif précoce du système.

<sup>7</sup> Règlement délégué (UE) n° 480/2014 de la Commission du 3 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (JO L 138 du 13.5.2014, p. 5).

du budget de l'Union et la protection des intérêts financiers de l'Union après le 1<sup>er</sup> janvier 2021.

- (23) La Commission ne saurait souscrire à l'argument de la Hongrie selon lequel les insuffisances et irrégularités systémiques ne peuvent constituer des violations des principes de l'État de droit au sens du règlement relatif à la conditionnalité que si les décisions des autorités ou organes concernés ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel effectif. Il ressort clairement du règlement relatif à la conditionnalité que toutes les insuffisances et irrégularités systémiques indiquant des violations des principes de l'État de droit recensées par la Commission sont autonomes et peuvent être couvertes par le règlement relatif à la conditionnalité. Par conséquent, aucune situation révélatrice d'une violation des principes de l'État de droit ne doit répondre à une condition supplémentaire pour être prise en compte au titre du règlement relatif à la conditionnalité<sup>8</sup>.
- (24) La Commission ne saurait souscrire à l'argument de la Hongrie selon lequel le fait que la part des procédures de passation de marchés publics clôturées avec une soumission unique pour les fonds de l'Union soit inférieure à celle des marchés publics nationaux montre que le système de contrôle hongrois dans le contexte des fonds de l'Union est en mesure de contrer efficacement les facteurs à l'origine d'une concurrence limitée dans le domaine des marchés publics. Le fait que le taux de soumission unique soit plus faible pour les marchés portant sur des fonds de l'Union que pour les marchés portant sur des fonds nationaux ne signifie pas en soi que les contrôles des marchés pour les fonds de l'Union fonctionnent correctement. Cela ressort également de la recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2022, qui confirme que ces questions restent valables pour l'avenir<sup>9,10</sup>.
- (25) La Hongrie n'a fourni aucune preuve des améliorations récentes apportées au système de passation de marchés (notamment en ce qui concerne la transparence, le niveau de la concurrence, les contrôles sur les conflits d'intérêts). Les données dont dispose la Commission montrent non seulement une augmentation de la concentration des attributions en matière de marchés publics, mais aussi une augmentation des chances de remporter des marchés publics pour les entreprises qui peuvent être considérées comme proches du parti au pouvoir en Hongrie. La direction générale du budget a commandé une étude qui a fourni une analyse

---

<sup>8</sup> Au point 325 de son arrêt dans l'affaire C-157/21, la Cour n'ajoute pas de condition supplémentaire à aucun type de violation des principes de l'État de droit au sens du règlement relatif à la conditionnalité, mais se borne à clarifier des éléments de la notion générale d'État de droit.

<sup>9</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2022, point 30 et recommandation n° 4, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>: «Les marchés publics restent vulnérables aux pratiques anticoncurrentielles. La part de marchés attribués dans le cadre de procédures ne comptant qu'un seul soumissionnaire demeure parmi les plus élevées de l'Union. [...] En février 2021, le gouvernement s'est fixé un objectif ambitieux de réduire le pourcentage de procédures de passation de marchés publics ne comptant qu'un seul soumissionnaire à moins de 15 %, *mais sans calendrier précis*» (recommandation n° 4 «Améliorer la concurrence dans le domaine des marchés publics», soulignement ajouté).

<sup>10</sup> Voir également Public Procurement Authority (2021), Flash Report: Hungarian Public Procurement in Numbers. Ces dernières années, après 2018, on a observé une situation qui tend à se détériorer en ce qui concerne le nombre total de procédures de passation de marchés clôturées avec une soumission unique: [https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH\\_REPORT-2021.pdf](https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf).

statistique empirique portant sur plus de 270 000 marchés publics hongrois entre 2005 et 2021<sup>11</sup>. L'étude démontre qu'au cours de la période 2005-2010, la probabilité de remporter des marchés publics (tant nationaux que financés par l'UE) pour les entreprises pouvant être considérées comme proches du monde politique était de 1,5 à 2,1 fois plus élevée que pour les entreprises qui ne sont pas considérées comme proches du monde politique. Cette différence a considérablement augmenté au cours de la période 2011-2021. Si l'on tient compte uniquement des marchés financés par l'UE pour la période postérieure à 2011, la probabilité de remporter un marché public pour les entreprises qui peuvent être considérées comme proches du monde politique était de 3,3 à 4,4 fois plus élevée que pour les entreprises qui ne sont pas considérées comme proches du monde politique. Au cours de la même période, tant pour les marchés nationaux que pour ceux financés par l'UE, la probabilité d'obtenir des marchés publics pour des entreprises pouvant être considérées comme proches du monde politique était de 2,5 à 3 fois plus élevée que pour les entreprises qui ne sont pas considérées comme proches du monde politique. L'étude conclut que les liens politiques directs ou indirects de certaines entreprises qui peuvent être considérées comme proches du monde politique sont un facteur décisif pour accroître leurs chances de succès dans les procédures d'appel d'offres, par rapport aux entreprises qui ne sont pas considérées comme proches du monde politique, et pour obtenir une valeur cumulée plus élevée des marchés remportés. En outre, elle montre que plus un opérateur économique est proche du parti au pouvoir plus ses chances de succès sont grandes. Dans certains cas, les chances de remporter des marchés publics pour des entreprises qui peuvent être considérées comme proches du monde politique ont été estimées, au cours de la période postérieure à 2011, jusqu'à 130 % plus élevées que pour les entreprises qui ne sont pas considérées comme proches du monde politique. Cette donnée indique une tendance à la hausse constante et inclut l'année 2021. Les observations ont été corroborées par les conclusions de l'examen de certaines données relatives aux appels d'offres concernant les marchés attribués à certaines des sociétés identifiées comme des sociétés pouvant être considérées comme proches du monde politique. En outre, des rapports des médias et des parties prenantes portant sur le secteur du tourisme, de la communication et du sport montrent la même tendance.

- (26) En ce qui concerne les accords-cadres, la Commission fait observer qu'il découle de la nature de l'accord-cadre que, une fois celui-ci signé, les entreprises qui n'ont pas participé à la phase initiale ayant abouti à l'accord ne peuvent pas soumettre d'offres. Ainsi, compte tenu des irrégularités manifestes dans la conduite des procédures de passation de marchés publics de tels accords, établies par les audits des services de la Commission, des montants importants couverts par les accords-cadres prévus dans des secteurs tels que le secteur informatique, et leur longue durée, il est très probable que seules certaines entreprises regroupées dans certains consortiums participant à chacun des différents accords se verraient attribuer tous les marchés bénéficiant des fonds de l'Union dans le secteur concerné pour la période 2021-2027.

---

<sup>11</sup> Étude sur la concentration des attributions et les risques potentiels de fraude, de corruption et de conflit d'intérêts dans les procédures de passation de marchés publics en Hongrie, en mettant l'accent sur les marchés publics financés par l'UE — Analyse empirique des données hongroises sur les marchés publics de 2005 à 2021, Corruption Research Center Budapest. L'étude a été envoyée séparément à la Hongrie pour information.

## **2.2. Détection, prévention et correction des conflits d'intérêts; préoccupations liées aux «fiducies d'intérêt public»**

### *2.2.1. Constatations de la Commission*

- (27) La Commission a fait part de ses préoccupations quant à la capacité de la Hongrie à améliorer les contrôles relatifs aux conflits d'intérêts dans l'utilisation des fonds de l'Union au moyen d'outils informatiques spécifiques, tels qu'Arachne (c'est-à-dire l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque que la Commission met à la disposition des États membres), en raison des caractéristiques de ces outils et des données qui y sont chargées par les autorités hongroises à des fins d'analyse.
- (28) La Commission a également fait part de ses préoccupations quant au fait que les fiducies d'intérêt public ne sont pas soumis aux règles prévues par les directives de l'UE sur les marchés publics. Elle a également fait part de ses préoccupations concernant les questions liées aux conflits d'intérêts et à la transparence des fiducies d'intérêt public, y compris l'exception explicite d'ordre juridique qui vise les membres des conseils d'administration de ces fiducies lesquels ne sont pas soumis aux exigences en matière de conflits d'intérêts ou aux règles relatives aux conflits d'intérêts, tout comme les membres du Parlement, les secrétaires d'État et autres agents publics du gouvernement qui peuvent siéger en même temps que les membres du conseil d'administration de ces fiducies.

### *2.2.2. Observations présentées par la Hongrie*

- (29) En ce qui concerne les contrôles relatifs aux conflits d'intérêts, la Hongrie n'a pas communiqué les informations demandées par la Commission, mais a indiqué qu'elle envoie régulièrement des données à Arachne et qu'elle les utilise également dans une certaine mesure, tout en rappelant que l'utilisation d'Arachne n'est pas obligatoire en vertu du droit de l'Union. Tout en contestant l'utilité d'Arachne et en faisant valoir que le système informatique hongrois (FAIR EUPR) est plus efficace, elle s'est référée aux négociations en cours sur son plan pour la reprise et la résilience (ci-après le «PRR») en ce qui concerne son engagement à recourir largement à Arachne à cet égard.
- (30) En ce qui concerne l'applicabilité des règles relatives à la passation de marchés publics aux fiducies d'intérêt public, la Hongrie a fait valoir que ces préoccupations sont purement théoriques, étant donné que ces fiducies sont déjà considérés comme des «pouvoirs adjudicateurs» aux fins des marchés publics en vertu des règles actuellement applicables (et en particulier de la loi hongroise sur les marchés publics). En ce qui concerne les exigences en matière de conflit d'intérêts pour les membres du conseil d'administration de ces fiducies, la Hongrie fait valoir que les préoccupations de la Commission sont une simple hypothèse, tout en indiquant clairement que les membres du conseil d'administration de ces fiducies sont expressément exclus de l'application des règles en matière de conflits d'intérêts. Elle a également attiré l'attention sur un certain nombre de règles en matière d'exclusion et de conflit d'intérêts qui figurent prétendument dans les statuts des associations de toutes ces entités.

### *2.2.3. Évaluation par la Commission*

- (31) En ce qui concerne les arguments avancés par la Hongrie au sujet d'Arachne, la Commission note que, dans le cadre du suivi de l'audit préventif du système de

2016<sup>12</sup>, les services de la Commission ont conclu que le système informatique hongrois FAIR EUPR ne pouvait être considéré comme ayant des fonctionnalités équivalentes à celles d'Arachne et que les données téléchargées par les autorités hongroises n'incluaient pas certaines catégories de données<sup>13</sup> nécessaires pour tester le niveau de risque.

- (32) La Commission estime que, même dans le cas où les fiducies d'intérêt public pourraient être considérées comme des pouvoirs adjudicateurs parce qu'ils satisfont aux exigences de l'article 2, paragraphes 1 et 4, de la directive 2014/24/UE<sup>14</sup>, cela ne signifie pas qu'ils sont considérés comme des pouvoirs adjudicateurs dans tous les cas. Compte tenu des règles de nomination des membres du conseil d'administration, il peut y avoir une incertitude en ce qui concerne le critère du «contrôle de l'État» fixé par la directive, tandis que le seuil applicable aux 50 % de financement public ne s'applique pas toujours. Par conséquent, les fiducies d'intérêt public ne seront pas considérées comme des pouvoirs adjudicateurs au sens des directives sur les marchés publics dans tous les cas.
- (33) En ce qui concerne les questions liées aux conflits d'intérêts et à la transparence des fiducies d'intérêt public, la Hongrie n'a fourni aucun argument concernant l'exception explicite d'ordre juridique visant les membres des conseils d'administration des fiducies qui ne sont pas soumis aux exigences en matière de conflits d'intérêts. En outre, la Hongrie n'a pas fourni d'informations plus détaillées sur ces statuts (par exemple, si ces dispositions doivent être incluses par la loi dans les statuts de toutes les fiducies d'intérêt public) et n'a pas non plus fourni de preuves d'éventuels contrôles sur des conflits d'intérêts visant les membres des conseils d'administration des fiducies d'intérêt public, comme demandé expressément. La Commission note à cet égard que la création d'entités de droit privé auxquelles l'État a fait don d'importants actifs publics peut entraîner l'absence de contrôle public sur le fonctionnement et la gouvernance de ces entités. En particulier, à la suite du transfert, au conseil d'administration, des droits de fondateur dont jouissait le ministre compétent, l'État semble perdre toute forme de contrôle sur ces fiducies. En outre, la Commission note également, dans le rapport 2022 sur l'État de droit, que les règles relatives aux conflits d'intérêts ne sont pas applicables aux membres du Parlement, aux secrétaires d'État ou aux autres fonctionnaires du gouvernement qui, en même temps, font partie des conseils d'administration de fiducies d'intérêt public, bien que ces entités reçoivent un financement public important, ce qui entraîne des risques accrus de corruption<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Concernant le programme opérationnel «Développement économique et innovation».

<sup>13</sup> Par exemple, au niveau du fournisseur et du marché.

<sup>14</sup> 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)».

<sup>15</sup> Voir page 17 du document de travail des services de la Commission - Rapport 2022 sur l'État de droit - Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Hongrie accompagnant le document: Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions Rapports 2022 sur l'État de droit - La situation de l'État de droit dans l'Union européenne, SWD(2022) 517 final, «Rapport 2022 sur l'État de droit en Hongrie».

### 3. MOTIFS SUPPLEMENTAIRES LIES AUX ENQUETES, AUX POURSUITES ET AU CADRE DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

#### 3.1. Enquêtes et poursuites

##### 3.1.1. Constatations de la Commission

(34) La notification et la lettre d'intention ont mis en évidence un risque grave d'affaiblissement de la poursuite effective des enquêtes et des poursuites dans les dossiers concernant des fonds de l'Union, en raison de la concentration des pouvoirs entre les mains du parquet général, de l'organisation strictement hiérarchique du ministère public, de l'absence d'obligation de motivation lorsque des dossiers sont attribués ou réaffectés, de l'absence de règles visant à empêcher les décisions arbitraires susceptibles d'entraver une politique efficace en matière d'enquêtes et de poursuites, ainsi que de l'absence de contrôle juridictionnel des décisions par des autorités chargées des enquêtes ou le ministère public de ne pas poursuivre une enquête. À cet égard, la Commission s'est référée au chapitre consacré à la Hongrie dans son rapport 2021 sur l'État de droit<sup>16</sup>, qui met l'accent sur les recommandations concernant les procureurs, formulées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe depuis 2015<sup>17</sup> et sur l'absence de voies de recours efficaces contre les décisions du ministère public de ne pas enquêter sur les activités criminelles présumées portant atteinte à l'intérêt public ou de ne pas engager de poursuites, y compris la corruption et la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et le détournement de fonds publics<sup>18</sup>.

(35) Étant donné que la Hongrie ne coopère que bilatéralement avec le Parquet européen et qu'elle n'est pas un État membre participant<sup>19</sup>, l'OLAF demeure le seul organe administratif d'enquête de l'Union compétent pour enquêter sur les allégations de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

##### 3.1.2. Observations présentées par la Hongrie

(36) La Hongrie a contesté la référence faite par la Commission aux recommandations du GRECO qui n'ont toujours pas été suivies et a comparé le taux de mise en œuvre de la Hongrie à celui d'autres États membres, sur la base des dernières données disponibles du GRECO<sup>20</sup>.

(37) La Hongrie a également souligné qu'elle n'était pas tenue de participer au Parquet européen et a souligné qu'elle avait conclu un accord de coopération avec lui et que le chef du Parquet européen avait déclaré lors d'un entretien que le ministère public hongrois avait répondu à toutes les demandes du Parquet européen. La Hongrie a fait

<sup>16</sup> Document de travail des services de la Commission — Rapport 2021 sur l'État de droit — Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Hongrie, SWD (2021) 714 final, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, page 8.

<sup>17</sup> GRECO Quatrième cycle d'évaluation — Rapport d'évaluation du 27 mars 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E, disponible à l'adresse suivante: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016806c6b9e>.

<sup>18</sup> Document de travail des services de la Commission — Rapport 2021 sur l'État de droit — Chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Hongrie, SWD (2021) 714 final, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714>, note de bas de page 58.

<sup>19</sup> Les États membres de l'UE non participants coopèrent bilatéralement avec le Parquet européen.

<sup>20</sup> GRECO 22<sup>nd</sup> General Activity Report (2021), disponible à l'adresse: <https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79>.

valoir que, dans les États membres qui sont parties à la coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, le Parquet européen est un organe agissant en tant que tel et agissant indépendamment des autorités nationales chargées des enquêtes et des parquets. C'est pourquoi les services répressifs nationaux ne traitent pas de questions relevant de la compétence du Parquet européen. En revanche, la coopération avec l'OLAF peut effectivement avoir une incidence positive sur l'efficacité, étant donné que l'OLAF coopère avec les autorités nationales, pour compléter leurs capacités. En outre, la Hongrie a souligné qu'à l'exception de la Hongrie, quatre autres États membres de l'UE ne sont pas membres du Parquet européen et que l'efficacité des ministères publics de ces pays n'est pas un sujet de préoccupation pour la Commission.

- (38) En ce qui concerne i) la possibilité pour le procureur général de donner des instructions directement ou indirectement aux procureurs et d'attribuer ou de retirer des dossiers, et ii) l'ensemble des critères pour le transfert des dossiers entre procureurs subordonnés, la Hongrie s'est référée aux dispositions pertinentes du droit national et a fait valoir que la structure hiérarchique du ministère public ne saurait constituer en soi une question de règle de droit et a contesté l'affirmation de la Commission selon laquelle cette structure pourrait avoir une incidence sur l'efficacité du jugement des affaires pénales. La Hongrie a également déclaré qu'au cours du mandat de l'actuel procureur général, ce dernier n'avait retiré aucun dossier aux procureurs. La Hongrie a également fait référence à la possibilité pour l'Union d'exercer les droits de la victime dans le cadre d'une procédure pénale liée à une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à la possibilité de déposer une plainte contre les actes de l'autorité chargée de l'enquête ou d'agir en qualité d'accusateur privé substitutif. La Hongrie a également indiqué que, dans les procédures engagées à la suite de la transmission d'une recommandation judiciaire de l'OLAF, le ministère public hongrois envoie toujours à l'OLAF les décisions de classement des procédures pénales, sur la base de l'accord de coopération conclu avec l'OLAF le 11 février 2022. La Hongrie a ajouté que le fait que l'Union n'ait pas contesté les décisions concernées ou n'ait pas agi en tant qu'accusateur privé substitutif indiquerait son accord avec lesdites décisions ou l'absence d'objection à leur égard.

### 3.1.3. *Évaluation par la Commission*

- (39) La Commission a exposé les motifs relatifs aux enquêtes et aux poursuites dans le cadre des autres questions qu'elle a soulevées en l'espèce, notamment les irrégularités, les insuffisances et les faiblesses en matière de marchés publics, et ne se fondait donc pas exclusivement sur les préoccupations en cause dans les recommandations du GRECO. Une comparaison entre les résultats obtenus par la Hongrie en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations pertinentes du GRECO et celle des autres États membres ne répond pas aux préoccupations exprimées par la Commission. La Commission note en outre à cet égard que, en vertu du règlement relatif à la conditionnalité, l'appréciation de chaque cas, de l'étendue et de la portée des éléments de preuve est effectuée sur la base de leurs mérites propres, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. En outre, bien que l'évaluation la plus récente du GRECO<sup>21</sup> sur le degré de mise en œuvre des recommandations pertinentes par la Hongrie ait fait état d'une légère amélioration,

---

<sup>21</sup> Voir GRECO, Quatrième cycle d'évaluation – Deuxième rapport de conformité intérimaire.

un certain nombre de recommandations pertinentes relatives à la prévention de la corruption en ce qui concerne les procureurs n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement.

- (40) Contrairement à ce que la Hongrie semble soutenir dans sa deuxième réponse, la Commission n'a pas laissé entendre que la Hongrie serait obligée de rejoindre le Parquet européen. La Commission est également pleinement consciente de la coopération bilatérale entre la Hongrie et le Parquet européen et se félicite de la bonne réponse apportée par la Hongrie aux demandes du Parquet européen, conformément à son devoir de coopération loyale. Cela étant, en l'absence de participation de la Hongrie au Parquet européen, le ministère public hongrois est le seul bureau qui mène des enquêtes pénales sur des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Par conséquent, la non-participation de la Hongrie au Parquet européen est pertinente à la lumière des préoccupations relatives au bon fonctionnement du ministère public hongrois. Par ailleurs, comme cela a été indiqué dans la notification, pour la Hongrie, l'OLAF demeure le seul organe administratif d'enquête de l'Union compétent pour enquêter sur les allégations de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Qu'un État membre participe ou non au Parquet européen, il demeure essentiel de disposer d'un ministère public national efficace et indépendant, d'un cadre solide de lutte contre la corruption et d'une coopération efficace avec l'OLAF.
- (41) En ce qui concerne les observations présentées par la Hongrie sur le ministère public, la Commission a pris note des informations fournies, qui confirmaient la structure strictement hiérarchique du ministère public et décrivaient les exigences relatives au retrait et au transfert des dossiers ainsi que les règles relatives aux procédures disciplinaires. La Hongrie n'a pas fourni de réponses complètes concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère public, y compris en ce qui concerne les procédures relatives aux recommandations judiciaires de l'OLAF visant à dissiper les préoccupations de la Commission. Par conséquent, des préoccupations subsistent en ce qui concerne les questions systémiques relatives au bon fonctionnement effectif des autorités chargées des enquêtes et du ministère public en ce qui concerne les enquêtes et les poursuites concernant des infractions ou des violations du droit de l'Union relatives à l'exécution du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, étant donné que les pouvoirs discrétionnaires du ministère public sont amplifiés par sa structure strictement hiérarchique. La Commission est d'avis que les pouvoirs étendus du procureur général, associés à l'absence d'équilibre des pouvoirs au sein du ministère public peuvent avoir une incidence sur le fonctionnement efficace du service, et partant, sur la protection des intérêts financiers de l'Union.
- (42) La Commission n'est pas d'accord avec l'argument de la Hongrie selon lequel le fait de ne pas contester une décision ou de ne pas agir en tant qu'accusateur privé substitutif supposerait un accord avec une décision de clore la procédure ou l'absence de contestation d'une telle décision. Non seulement l'argument ne tient pas compte des décisions de ne pas enquêter sur des infractions pertinentes pour la protection des intérêts financiers de l'Union ou d'y mettre fin, mais il vise également à transférer la responsabilité de l'action publique à l'Union, contrairement à la répartition des responsabilités entre l'Union et les États membres, dont l'article 325 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) est une expression explicite. De même, la disposition relative à la décision de classement sans suite sur la base de l'accord de coopération administrative avec l'OLAF ne saurait être

comprise comme indiquant un accord ou une absence de contestation d'une décision de clore la procédure.

- (43) À cet égard, la Commission prend note de son évaluation, approuvée par le Conseil dans le cadre du semestre européen 2022, selon laquelle «[l]orsque de graves allégations sont formulées, il n'existe pas systématiquement de mesures déterminées pour enquêter et engager des poursuites dans les affaires de corruption impliquant des hauts fonctionnaires ou leur entourage immédiat. L'obligation de rendre des comptes pour les décisions de clôture des enquêtes demeure préoccupante, étant donné qu'il n'existe pas de recours effectif contre les décisions du ministère public de ne pas poursuivre une activité criminelle présumée»<sup>22</sup>, une question qui a conduit à la recommandation de «renforcer le cadre de lutte contre la corruption, y compris en améliorant les efforts en matière de poursuites [...]»<sup>23</sup>. La Commission note en outre que, dans le cadre du rapport 2022 sur l'État de droit en Hongrie, il a été recommandé à la Hongrie de renforcer son bilan en matière d'enquêtes, de poursuites et de jugements dans les affaires de corruption de haut niveau<sup>24</sup>.

### **3.2. Cadre de lutte contre la corruption**

#### *3.2.1. Constatations de la Commission*

- (44) La Commission a noté que la stratégie de lutte contre la corruption ou le cadre plus large (y compris, par exemple, les règles relatives aux conflits d'intérêts, aux bénéficiaires effectifs, au lobbying et à la déclaration de patrimoine) semblaient ne pas contenir de dispositions ou d'activités relatives à la prévention et à la répression efficaces des infractions pénales susceptibles de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union. Il a également fait état de préoccupations persistantes concernant la prévention et la correction de la corruption de haut niveau et il a noté que les autorités hongroises n'avaient pas fourni d'informations sur les mesures prises pour recouvrer les montants concernés par les irrégularités ayant conduit au retrait de projets financés par l'Union, ni fourni de données sur les recouvrements. Dans ce contexte, la Commission a également attiré l'attention sur les limitations de la législation nationale en matière de coopération en cas de résistance de la part d'opérateurs économiques qui nuiraient à l'efficacité de la coopération avec l'OLAF.

#### *3.2.2. Observations présentées par la Hongrie*

- (45) La Hongrie s'interroge sur la référence faite par la Commission à l'indice de perception de la corruption (IPC), qui, avec d'autres indicateurs, donne à penser que la Hongrie figure parmi les États membres les moins performants en matière de prévention, de détection et de correction de la corruption. À cet égard, la Hongrie s'est référée à l'analyse du Centre commun de recherche (JRC) publiée en 2018<sup>25</sup>, qui appelait à la prudence dans l'interprétation des résultats de l'IPC. La Hongrie

<sup>22</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2022, point 26, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>.

<sup>23</sup> Recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2022 et recommandation n° 4, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/en/pdf>.

<sup>24</sup> Rapport 2022 sur l'État de droit, chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), p. 2.

<sup>25</sup> Voir <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251>.

s'est également référée à l'Eurobaromètre 502 sur la perception de la corruption (indicateur non cité dans la notification) publié en juin 2020, qui montre que la Hongrie se classe mieux que huit autres États membres. En outre, la Hongrie a mentionné un rapport d'Eurojust de mai 2022<sup>26</sup> pour confirmer que la Hongrie se place en milieu de classement pour ce qui est de sa participation aux affaires de corruption.

- (46) En ce qui concerne le cadre de lutte contre la corruption, la Hongrie a fait référence à la stratégie de prévention de la corruption 2020-2022 et a contesté la conclusion de la Commission selon laquelle le délai de mise en œuvre des mesures (près de la moitié) avait été prolongé. Selon la Hongrie, la raison en serait que la pandémie de COVID-19 a rendu impossible la réalisation physique de formations, de consultations ou de recherches et c'est la raison pour laquelle leur mise en œuvre a été prolongée jusqu'au 30 juin 2023. En outre, la Hongrie a indiqué que les mesures spécifiques d'intervention et le calendrier de la stratégie de lutte contre la corruption 2020-2022 avaient été inclus dans la décision gouvernementale n° 1328/2020 du 19 juin 2020.
- (47) La Hongrie a également contesté le fait que les notifications des autorités administratives concernant d'éventuelles irrégularités signalées par des lanceurs d'alerte jouent un rôle moindre dans les enquêtes pénales en indiquant que le service national de protection (NVSZ) n'est pas habilité à enquêter, mais vérifie si les allégations sont correctes et engage un suivi approprié. Elle a également contesté la conclusion de la Commission selon laquelle l'autorité fiscale et douanière nationale ne peut engager une procédure que si les autorités chargées de l'enquête ont également ouvert des enquêtes pénales et ont renvoyé aux dispositions pertinentes de la législation nationale.
- (48) En ce qui concerne les déclarations de patrimoine, la Hongrie a déclaré que le système hongrois de déclaration de patrimoine pour les membres de l'Assemblée nationale et les hauts responsables politiques est une transposition du système utilisé par le Parlement européen en tant que bonne pratique internationale.
- (49) En outre, bien que la Hongrie ait initialement fait valoir que la législation de l'Union et la législation des États membres ne définissent pas spécifiquement la notion de corruption de haut niveau, elle a fait référence, dans sa deuxième réponse, à des informations qu'elle a fournies dans le cadre du rapport 2022 sur l'État de droit en ce qui concerne la lutte contre la corruption de haut niveau. Elle a enfin contesté les risques de la corruption au regard du droit de l'Union.

### 3.2.3. *Évaluation par la Commission*

- (50) Il convient de noter que i) la Commission a clairement indiqué que l'IPC avait été pris en compte en tant qu'indicateur complémentaire, ii) la Hongrie elle-même a reconnu qu'elle figurait parmi les pays les moins performants (l'avant-dernier du classement) de l'IPC de 2021 et, surtout, iii) la méthode de calcul de la note de l'IPC a été modifiée immédiatement après l'analyse du JRC afin de se conformer aux recommandations de la Commission<sup>27</sup>. En ce qui concerne l'argument de la Hongrie fondé sur l'Eurobaromètre spécial, la Commission note que l'Eurobaromètre spécial

---

<sup>26</sup> Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights, May 2022, disponible à l'adresse suivante: <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf>.

<sup>27</sup> Voir [https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_TechnicalMethodologyNote\\_ENv2.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf).

523 sur la corruption<sup>28</sup>, publié le 13 juillet 2022, indique que 91 % des personnes interrogées hongroises considèrent que la corruption est répandue dans leur pays, bien au-dessus de la moyenne de l'UE, qui correspond à 68 %. En outre, certains éléments indiquent que de plus en plus de personnes estiment qu'il existe une corruption entre les entreprises et les responsables politiques, 74 % des personnes interrogées ont indiqué que le seul moyen de réussir dans les affaires est d'avoir des liens politiques. En ce qui concerne la référence au rapport Eurojust, la Commission rappelle qu'Eurojust enregistre uniquement les affaires transfrontières<sup>29</sup>; ainsi, en tant que tel, le rapport est un indicateur, entre autres, de l'état de corruption enregistré dans un État membre donné et de l'efficacité des autorités nationales dans la lutte contre la corruption et ne comporte aucun élément transfrontière.

- (51) En ce qui concerne l'argumentation présentée au sujet des mesures prises dans le cadre de la stratégie de lutte contre la corruption, le rapport par pays dans le cadre du Semestre européen 2022 indique que «[s]i elles avaient été mises en œuvre, ces mesures auraient contribué à détecter et à poursuivre plus efficacement la corruption dans les institutions publiques et les entreprises publiques»<sup>30</sup>. Le rapport 2022 sur l'état de droit pour la Hongrie fait également référence à cette question<sup>31</sup>. En outre, la Commission considère que plusieurs des mesures dont le délai de mise en œuvre a été prolongé jusqu'en 2023 n'auraient pas été entravées par la pandémie de COVID-19<sup>32</sup>.
- (52) La Commission note qu'en ce qui concerne le «rôle relativement plus limité» joué par les outils de prévention dans les enquêtes pénales, des informations pertinentes ont été reçues du ministère public hongrois dans le cadre de l'élaboration des rapports 2021 et 2022 de la Commission sur l'état de droit<sup>33</sup>. Le ministère public estime que le service national de protection est la source principale et indispensable de collecte de preuves pour ouvrir des enquêtes et des poursuites en matière de corruption. Dans le même contexte, les autorités hongroises elles-mêmes ont indiqué

<sup>28</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>

<sup>29</sup> Voir <https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do>, ainsi que le premier point du résumé du rapport Eurojust cité par la Hongrie.

<sup>30</sup> Document de travail des services de la Commission — Rapport par pays 2022 sur la Hongrie, accompagnant la recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la Hongrie pour 2022 et portant avis du Conseil sur le programme de convergence de la Hongrie pour 2022, Bruxelles, 23.5.2022, SWD(2022) 614 final, p. 14.

<sup>31</sup> Voir le rapport 2021 de la Commission sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, SWD(2021) 714 final, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, page 13. Rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), p. 12.

<sup>32</sup> C'est le cas, par exemple, a) du développement d'un système automatisé d'aide à la décision afin d'améliorer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cadre du processus décisionnel (nouveau délai 31 janvier 2023), b) d'un dossier sur la lutte contre la corruption pour les praticiens (nouveau délai 30 juin 2023), c) de la saisie de données dans le système d'évaluation des risques du service national de protection (nouveau délai 30 juin 2023), d) d'un cadre juridique sur la corruption dans les grands investissements dans les infrastructures (nouveau délai 30 juin 2023), e) des enquêtes sur les modèles de gestion de l'intégrité pour les entités publiques et les entreprises publiques (délai 30 juin 2023) et f) du rapport de mise en œuvre des tâches définies dans la stratégie 2020-2022 par le ministre de l'intérieur (délai 31 mai 2023 pour le rapport des ministres; 30 juin 2023 pour le rapport de synthèse du ministre de l'intérieur).

<sup>33</sup> Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), p. 13.

que les procédures pénales pour des délits de corruption sont principalement ouvertes sur la base des activités d'enquête pénale menées par les autorités chargées des enquêtes, la majorité des cas faisant l'objet d'une enquête étant détectés par le service national de protection (surveillance secrète)<sup>34</sup>. Les informations issues des outils de détection, telles que les déclarations de patrimoine, les divulgations de lanceurs d'alerte et les registres, jouent un rôle relativement secondaire dans les enquêtes sur la corruption<sup>35</sup>.

- (53) En ce qui concerne l'administration nationale des impôts et des douanes, la Commission note que la Hongrie reconnaît elle-même que de tels contrôles ne peuvent avoir lieu qu'en cas de soupçon d'infractions pénales de la part de l'autorité chargée de l'enquête, ce qui confirme les conclusions de la notification.
- (54) En outre, il est important de noter que les organes de l'État exerçant des fonctions de surveillance ont vu des nominations politiques susciter des interrogations quant à leur impartialité dans la détection de la corruption<sup>36</sup>. L'insuffisance des mécanismes de contrôle indépendants et les interconnexions étroites entre la sphère politique et certaines entreprises nationales sont propices à la corruption<sup>37</sup>.
- (55) En ce qui concerne l'argumentation fournie par la Hongrie sur les déclarations de patrimoine, la Commission note que des préoccupations de longue date subsistent en ce qui concerne l'efficacité et la transparence de la surveillance, de la vérification et de l'application des règles de conduite et des règles régissant les conflits d'intérêts et les déclarations de patrimoine pour les parlementaires et les autres fonctionnaires à haut risque<sup>38</sup>. Les modifications apportées en juillet 2022 aux règles relatives aux déclarations de patrimoine pour les parlementaires ne visent pas à répondre à ces préoccupations. Les nouvelles règles se traduisent par des exigences encore moins strictes pour les déclarations de patrimoine que les précédentes règles applicables jusqu'au 31 juillet 2022, étant donné que les parlementaires ne sont plus tenus de rendre publics leurs actifs<sup>39</sup>. Afin d'évaluer l'efficacité d'un système de déclaration de patrimoine, il convient de tenir compte de la situation globale à laquelle ce

---

<sup>34</sup> Voir le rapport 2021 de la Commission sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie – Voir le document de travail des services de la Commission intitulé «Rapport 2021 sur l'état de droit – Chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie», SWD(2021) 714 final, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714>, page 13.

<sup>35</sup> Voir également le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), p. 13.

<sup>36</sup> Voir également à ce sujet le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), note de bas de page 92.

<sup>37</sup> Voir également à ce sujet le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), note de bas de page 93.

<sup>38</sup> Quatrième cycle d'évaluation du GRECO – Deuxième rapport de conformité intérimaire, p. 5.

<sup>39</sup> Il n'y a qu'une obligation de déclarer les revenus et les participations, et non les actifs. Les déclarations de patrimoine doivent inclure les actifs au sens littéral, c'est-à-dire les biens immobiliers, les biens mobiliers de valeur (tels que les véhicules, les navires, les antiquités de valeur et les œuvres d'art, etc.), l'épargne en dépôts bancaires et en espèces, les dispositifs de gestion, les fiducies (y compris toute relation entre un fonctionnaire public ou un membre de la famille concernant une fiducie), les fonds de capital-investissement, les polices d'assurance-vie et les informations sur les bénéficiaires effectifs.

système s'applique. Comme expliqué dans la notification, dans la lettre d'intention et ci-dessus, le contexte hongrois suscite des inquiétudes et nécessite donc un système de déclaration de patrimoine plus complet.

- (56) Dans sa deuxième réponse, la Hongrie a fait référence à l'ouverture d'enquêtes dans des affaires de corruption de haut niveau qu'elle a mentionnées dans le cadre du rapport 2022 sur l'état de droit. Cela montre qu'en substance, elle a compris la notion de corruption de haut niveau et la différence avec la corruption de bas niveau/petite corruption, indépendamment de la définition des délits de corruption dans le droit de l'Union ou le droit national. Dans le même temps, bien que la Commission ait accueilli favorablement les informations fournies, ces dernières ne sont pas de nature à démontrer un bilan solide en matière d'enquêtes sur des allégations de corruption concernant des hauts fonctionnaires et leur entourage immédiat, ce qui reste un grave sujet de préoccupation<sup>40</sup>. On ne peut dès lors pas considérer que la Hongrie a répondu aux préoccupations en ce qui concerne la prévention et la correction de la corruption de haut niveau.

#### **4. CONCLUSION DE L'ÉVALUATION DE LA COMMISSION EN CE QUI CONCERNE LES VIOLATIONS DES PRINCIPES DE L'ÉTAT DE DROIT**

- (57) À la lumière de tout ce qui précède, la Commission considère que les problèmes recensés dans la notification et réitérés dans la lettre d'intention sont toujours valables et constituent des violations systémiques des principes de l'État de droit au sens de l'article 2, point a), du règlement relatif à la conditionnalité, en particulier des principes de sécurité juridique et d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité, à la lumière de son article 3, point b). Ces préoccupations concernent plusieurs des situations énumérées à l'article 4, paragraphe 2, dudit règlement, en particulier:

- a) le bon fonctionnement des autorités exécutant le budget de l'Union, [...] en particulier dans le contexte de procédures de passation de marchés publics;
- b) le bon fonctionnement des autorités chargées du contrôle, du suivi et de l'audit financiers, ainsi que le bon fonctionnement de systèmes efficaces et transparents de gestion et de responsabilité financières;
- e) la prévention et la sanction de la fraude, [...], de la corruption ou d'autres violations du droit de l'Union concernant l'exécution du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union [...];
- h) d'autres situations [...] qui sont pertinent[e]s pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union, représentées en l'espèce par l'incapacité chronique à assurer que le cadre réglementaire et les pratiques en matière de marchés publics évitent les risques de corruption et autres irrégularités dans la gestion des fonds de l'Union.

---

<sup>40</sup> Voir à ce sujet le rapport 2022 sur l'état de droit, chapitre consacré à la situation de l'état de droit en Hongrie, disponible à l'adresse [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40\\_1\\_193993\\_coun\\_chap\\_hungary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf), page 14.

- 5. LES AUTRES PROCEDURES NE PERMETTENT PAS DE PROTEGER PLUS EFFICACEMENT LE BUDGET DE L'UNION**
- 5.1. Évaluation initiale de la Commission**
- (58) La Commission considère qu'aucune autre procédure prévue par le droit de l'Union ne lui permettrait de protéger le budget de l'Union plus efficacement que la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité. Les lacunes, faiblesses, limites et risques recensés sont répandus et étroitement liés. Cela empêche que les autres procédures soient plus efficaces que celles prévues par le règlement relatif à la conditionnalité. Depuis plus de dix ans, la Hongrie est destinataire de recommandations et de corrections en raison de faiblesses et d'irrégularités graves, en particulier dans le domaine des marchés publics. Même si la Commission a pris des mesures à chaque fois qu'elle a constaté des violations des règles relatives à la passation de marchés publics ou du droit applicable pour protéger le budget de l'Union sur la base des procédures établies dans la législation de l'Union, année après année, période de programmation après période de programmation, les marchés publics en Hongrie ont continué de présenter des insuffisances et des faiblesses qui ont nui à la bonne gestion financière du budget de l'Union et à la protection des intérêts financiers de l'Union.
- (59) L'approche préventive des audits des services de la Commission a montré, d'une part, que la Hongrie n'a pas été en mesure d'assurer le bon fonctionnement des autorités chargées de l'exécution et du suivi du budget de l'Union et, d'autre part, que la Commission devait mener une action constante, généralisée et prospective pour protéger ce budget.
- (60) En ce qui concerne les réformes très récentes concernant les fiducies d'intérêt public, le caractère rétrospectif des procédures prévues dans d'autres actes législatifs de l'Union, associé aux risques sérieux que les fonds de l'Union puissent être affectés et versés sans vérification des conflits d'intérêts et pas nécessairement dans le respect des règles de passation des marchés publics, fait de la procédure établie par le règlement relatif à la conditionnalité l'instrument le plus efficace pour protéger le budget de l'Union.
- (61) Même si le recours à certains autres moyens disponibles au titre des règles sectorielles pouvait être envisagé, tels que les audits des services de la Commission, qui peuvent permettre de déceler des irrégularités non évitées, identifiées ou corrigées par les autorités hongroises, ces mesures se rapportent généralement à des dépenses déjà déclarées à la Commission. Les corrections financières ne constituent pas non plus une solution suffisante dans ce cas, étant donné qu'en principe, elles ne sont pas de nature préventive et qu'elles ne sont pas toujours liées à des problèmes systémiques.
- (62) Même une approche proactive de la Commission, telle que les audits préventifs des services de la Commission, resterait limitée aux fonds spécifiques concernés par les règles sectorielles applicables. En outre, une telle approche ne permettrait pas à la Commission de protéger le budget de manière plus efficace ou suffisamment efficace, étant donné qu'elle se concentrerait sur des programmes spécifiques sans remédier à l'intégralité des faiblesses constatées.
- (63) Ces faiblesses sont renforcées par les préoccupations suscitées par les enquêtes et les poursuites judiciaires, ainsi que par les limites du cadre de lutte contre la corruption. Ces préoccupations et limites sont particulièrement pertinentes dans le cas où des

projets qui font l'objet d'une enquête de l'OLAF sont retirés du financement de l'Union, car cela implique généralement que la cause profonde de la faiblesse n'est pas traitée et réapparaîtra.

- (64) Dans la pratique, ces circonstances permettent de conclure que les irrégularités peuvent également affecter une partie importante des opérations qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête ou d'un audit, compte tenu du fait que, lorsque des irrégularités sont effectivement découvertes, les fonds de l'Union sont remplacés par des fonds nationaux susceptibles d'atteindre les destinataires visés, sans que des conséquences concrètes soient éventuellement prévues pour les irrégularités administratives ou pénales commises, permettant la poursuite ou la réapparition des irrégularités dans d'autres opérations qui ne font pas l'objet d'une enquête ou d'un audit, et sans l'adoption de mesures efficaces et dissuasives comme l'exige l'article 325, paragraphe 1, du TFUE.
- (65) De la même manière, des accords, des plans d'action et d'autres instruments pourraient en principe améliorer les enquêtes en bonne et due forme sur la fraude, la corruption ou d'autres violations pertinentes du droit de l'Union ou des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Toutefois, compte tenu de l'absence de preuve de leur mise en œuvre effective, ils ne peuvent être considérés comme étant de nature à assurer une protection contre des risques graves pour la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union.
- (66) En conclusion, les préoccupations exprimées par la Commission dans le cas de la Hongrie concernent un certain nombre de domaines clés pour l'exécution du budget de l'Union et le respect des principes de bonne gestion financière et, cumulativement, constituent des risques graves pour les intérêts financiers de l'Union. En effet, il existe des problèmes dans l'exécution du budget de l'Union en Hongrie qui ne semblent pas faire l'objet d'enquêtes appropriées en raison de limites structurelles, juridiques ou pratiques ou d'obstacles à la détection, aux enquêtes et à la correction des fraudes et autres irrégularités; il s'agit là d'une situation globale qui présente un risque direct et sérieux de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union. À cet égard, les problèmes recensés sont si répandus et graves que les risques financiers globaux pour le budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union dépassent les risques qui peuvent être traités par d'autres procédures prévues dans différents instruments sectoriels. Par conséquent, de l'avis de la Commission, en raison de la complexité et de la nature imbriquée de ces questions, aucune autre procédure prévue par la législation de l'Union ne lui permettrait de protéger plus efficacement le budget de l'Union.

## **5.2. Observations présentées par la Hongrie**

- (67) La Hongrie a fait valoir que le règlement (UE) 1060/2021 (ci-après le «RPDC»)<sup>41</sup> comprend des mesures telles que l'interruption des délais de paiement, la suspension des paiements et les corrections financières, qui sont efficaces et appropriées pour protéger le budget de l'Union. La Hongrie a également fait référence à d'autres

---

<sup>41</sup> 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 visas, JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

moyens dont dispose la Commission pour garantir la protection des intérêts financiers de l'Union dans le cadre de l'adoption de l'accord de partenariat, des programmes relatifs aux Fonds structurels et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). La Hongrie a également fait valoir qu'en ce qui concerne les règles relatives à la passation de marchés publics, leur interprétation et leur application pratique, la Commission pourrait également intervenir dans le cadre de procédures d'infraction.

### 5.3. Évaluation par la Commission

- (68) La Commission ne partage pas l'avis de la Hongrie selon lequel d'autres mesures de l'Union pourraient mieux protéger le budget de l'Union. En ce qui concerne l'application des mesures financières prévues par le règlement (UE) 1060/2021 (RPDC)<sup>42</sup>, la Commission note que ces mesures sont, par définition, limitées au champ d'application et aux critères contenus dans ce règlement sectoriel et qu'elles ne permettent pas d'assurer la protection préventive et systémique générale qui est possible en vertu du règlement relatif à la conditionnalité. L'importance de cette dimension préventive générale du règlement relatif à la conditionnalité a été confirmée par la Cour de justice<sup>43</sup>. En ce qui concerne le respect et le suivi des conditions favorisantes inscrites dans le RPDC, la Commission tient tout d'abord à faire observer que, alors que la seule conséquence, en vertu de l'article 15 du RPDC, du non-respect d'une condition favorisante est que la Commission ne rembourse pas les dépenses déclarées, le règlement relatif à la conditionnalité accorde un éventail plus large de possibilités de protéger le budget de l'Union, y compris la suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes, ainsi que la suspension des engagements en gestion partagée. Contrairement à la procédure prévue à l'article 15 du RPDC, cela inclut également le préfinancement. En outre, la portée des conditions favorisantes qui pourraient être pertinentes en l'espèce, en particulier les «mécanismes efficaces de suivi des marchés publics» et l'«application et [la] mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux», diffère de celle du règlement relatif à la conditionnalité et est plus restrictive.
- (69) En ce qui concerne les procédures d'infraction concernant l'application des règles relatives à la passation de marchés publics et leur interprétation, le considérant 17 du règlement relatif à la conditionnalité précise que la «législation» à laquelle renvoie l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité est une législation financière et sectorielle. Les procédures d'infraction, qui ne sont pas fondées sur un acte législatif mais directement sur le droit primaire (article 258 du TFUE), ne peuvent être considérées comme pertinentes au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité.
- (70) En ce qui concerne la facilité pour la reprise et la résilience, le règlement (UE) 2021/241 contient des dispositions liées à la protection des intérêts financiers de

---

<sup>42</sup> 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 visas, JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.

<sup>43</sup> Voir l'arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 16 février 2022, *Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, affaire C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, points 262 et 266 en particulier.

l'Union<sup>44</sup>, auxquelles l'État membre doit se conformer lorsqu'il met en œuvre des mesures au titre de la facilité. En outre, la responsabilité première du respect du droit de l'Union et du droit national lors de la mise en œuvre de ces mesures incombe aux États membres conformément à l'article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241, tandis que la Commission peut prendre des mesures correctrices a posteriori en cas de fraude, de corruption et de conflits d'intérêts portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui n'ont pas été corrigés par l'État membre, ou en cas de manquement grave à une obligation découlant de la convention de prêt ou de la convention de financement conformément à l'article 22, paragraphe 5, dudit règlement. Plus important encore, le PRR de la Hongrie n'est pas encore adopté et son contenu et sa capacité à protéger les intérêts financiers de l'Union dépendent des mesures concrètes qu'il contiendra, mais aussi de la manière dont ces mesures seront mises en œuvre par la Hongrie.

- (71) Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, la Commission considère qu'aucune autre procédure prévue par le droit de l'Union ne lui permettrait de protéger le budget de l'Union plus efficacement que la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité.

## **6. OBSERVATIONS GENERALES PRESENTEES PAR LA HONGRIE**

- (72) Outre les arguments avancés par la Hongrie sur les questions spécifiques soulevées par la Commission, la Hongrie a également présenté des observations générales, avec lesquelles elle a contesté plusieurs éléments de la procédure. En particulier, elle a fait valoir que l'ouverture par la Commission de la procédure contre la Hongrie n'était pas fondée sur des motifs de fait ou de droit suffisants, contestant notamment la fiabilité des sources utilisées par la Commission. Elle a également soutenu que la Commission n'avait pas veillé à la non-discrimination et à l'égalité de traitement entre les États membres, tout en se référant en particulier aux performances des autres États membres dans le tableau d'affichage du marché unique et aux recommandations formulées dans le cadre du Semestre européen en ce qui concerne le renforcement du cadre régissant les marchés publics, la mise en place de cadres de lutte contre la corruption et la garantie de l'indépendance du ministère public. En outre, elle a affirmé que la Commission n'avait pas dûment tenu compte des spécificités de l'ordre juridique hongrois, qui prévoit une marge d'appréciation dans la mise en œuvre des principes de l'État de droit. Par ailleurs, elle a fait valoir que les principes des droits de la défense dans les procédures pénales, ainsi que dans le droit de la concurrence, devraient s'appliquer dans ce contexte et que la Commission n'a pas respecté ces droits.
- (73) Dans sa deuxième réponse, la Hongrie a critiqué le fait que la lettre d'intention du 20 juillet avait été envoyée sans tenir compte des quatorze mesures correctives présentées à la Commission le 19 juillet. Pour douze de ces mesures, la Hongrie s'est engagée à les maintenir de manière inconditionnelle et sans limite dans le temps. Ainsi, elle a fait valoir que la Commission aurait dû tenir compte de ces engagements dans son appréciation avant l'envoi de cette lettre, notamment parce que le délai d'un mois fixé par le règlement relatif à la conditionnalité pour l'envoi de la lettre était indicatif. Elle a en outre estimé que les mesures proposées par référence au projet de

---

<sup>44</sup> Article 22 du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience, JO L 57 du 18.2.2021, p. 17.

jalons de son projet de PRR auraient dû être acceptées en tant que mesures correctives, faisant valoir que ni le règlement relatif à la conditionnalité ni les lignes directrices relatives à son application n'exigent une forme spécifique sous laquelle des mesures correctives peuvent être proposées au cours de la procédure. Sur cette base, elle a soutenu que la Commission violait gravement le principe de coopération loyale entre la Commission et l'État membre, ainsi que l'exigence d'une évaluation objective, impartiale et équitable prévue par le règlement relatif à la conditionnalité.

### *Observations de la Commission*

- (74) La Commission considère que les arguments présentés par la Hongrie sont dénués de fondement, étant donné qu'elle a procédé à une évaluation qualitative approfondie qui est objective, impartiale, équitable et respectueuse de l'égalité entre les États membres. La Commission a dûment tenu compte des informations provenant de plusieurs sources disponibles<sup>45</sup>, afin d'identifier, de recouper et d'évaluer les violations pertinentes des principes de l'État de droit, conformément au règlement relatif à la conditionnalité tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne<sup>46</sup>, y compris les informations fournies par la Hongrie dans sa réponse à la demande de renseignements. La Commission souligne dans ce contexte que l'appréciation de chaque cas, de l'étendue et de la portée des éléments de preuve, est effectuée sur la base de ses mérites propres, en tenant compte de toutes les circonstances pertinentes. S'il est vrai que si l'on examine des indicateurs individuels, d'autres États membres pourraient, dans certains cas, obtenir des résultats moins bons que ceux de la Hongrie en ce qui concerne certains aspects, l'évaluation de la Commission est une évaluation qualitative complète, qui tient compte du contexte juridique et institutionnel pertinent, rassemblant des informations, des indicateurs et des observations provenant de sources multiples afin de dresser un tableau plus complet de la situation en Hongrie que les seuls indicateurs ne pourraient en fournir.
- (75) La notification, tout comme la lettre d'intention, précisaient que la persistance des problèmes pendant plus de dix ans indique qu'il existe un risque durable pour la bonne gestion financière des fonds de l'Union, en violation du droit de l'Union, et que les autorités publiques hongroises ne parviennent toujours pas à prévenir ou à corriger ces violations et à protéger efficacement les intérêts financiers de l'Union. Sur cette base, la Commission a estimé que, à moins que d'autres mesures ne soient prises pour traiter efficacement la question de toute urgence, il n'y a aucune raison de supposer que la situation s'améliorera sensiblement.
- (76) Enfin, la Commission a dûment respecté les droits de la défense de la Hongrie, conformément aux exigences du règlement relatif à la conditionnalité, ainsi que les principes du droit de l'Union, puisqu'elle a clairement exprimé ses préoccupations et exposé les raisons qui ont motivé l'ouverture de la procédure, elle a donné à la Hongrie la possibilité de présenter ses observations à chaque étape de la procédure et a dûment tenu compte des observations présentées par la Hongrie, ainsi que des mesures correctives qu'elle a proposées dans ses première et deuxième réponses.

---

<sup>45</sup> Ces sources ont été indiquées dans les notes de bas de page et les annexes de la notification et de la lettre d'intention, et elles sont accessibles au public.

<sup>46</sup> Arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, *Hongrie/Parlement et Conseil*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, *Pologne/Parlement et Conseil*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

(77) En ce qui concerne les mesures ou actions proposées par la Hongrie le 19 juillet 2022, les arguments avancés par cette dernière sont dénués de fondement pour plusieurs raisons. Premièrement, les mesures correctives n'ont pas été proposées avec les observations sur la lettre de notification et dans le délai précisé dans cette lettre de notification, comme le prévoit l'article 6, paragraphes 5 et 9, du règlement relatif à la conditionnalité, mais plus tard dans le processus. Deuxièmement, le fait que le délai prévu à l'article 6, paragraphe 6, du règlement relatif à la conditionnalité soit indicatif ne signifie pas que la Commission est tenue de le prolonger inutilement. Une telle prolongation est possible lorsque cela est justifié pour analyser les observations et le caractère adéquat des mesures correctives, qui doivent être présentées en temps utile. Dans sa lettre d'intention, la Commission a invité la Hongrie à fournir dès que possible de plus amples informations sur les mesures correctives proposées, tant sur leur nature que sur les différents instruments qui pourraient être utilisés pour les mettre en œuvre. En particulier, en ce qui concerne la mesure corrective portant sur la modification du contrôle juridictionnel des décisions en matière de poursuites, qui était en cours de discussion dans le cadre du PRR, la Commission a clairement indiqué qu'elle avait plusieurs réserves sur des aspects techniques susceptibles de compromettre son efficacité. Ainsi, à ce stade, la Commission n'avait aucune raison de retarder l'envoi de la lettre d'intention. Enfin, ces mesures correctives sont désormais entièrement remplacées par celles présentées officiellement dans la deuxième réponse, y compris les engagements supplémentaires inclus dans la lettre de septembre.

(78) En outre, la Commission a clairement expliqué dans sa lettre d'intention que, pour être considérées comme adéquates aux fins du règlement relatif à la conditionnalité, des mesures correctives, y compris, le cas échéant, des projets de législation, devraient être proposées sans condition dans le cadre de la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité, être suffisamment précises en termes de contenu et de calendrier de mise en œuvre, et ne pas être limitées dans le temps. Dans de nombreux cas, la première réponse contenait des références à des propositions examinées dans le cadre du projet de PRR hongrois. De simples références aux jalons du projet de PRR ne sauraient être considérées comme des mesures correctives présentées dans le cadre de la procédure au titre du règlement relatif à la conditionnalité en vertu de son article 6, paragraphe 5. Dans le même temps, la Commission n'était pas en mesure d'évaluer si elles étaient suffisantes pour répondre aux constatations exposées dans la notification, afin de les prendre en compte dans les mesures qu'elle proposait dans sa lettre d'intention.

## **7. MESURES CORRECTIVES PRESENTEES PAR LA HONGRIE ET ANALYSE DE LEUR ADEQUATION AU TITRE DU REGLEMENT RELATIF A LA CONDITIONNALITE**

### **7.1. Mesures correctives présentées par la Hongrie**

(79) Conformément à l'article 6, paragraphe 6, du règlement relatif à la conditionnalité, «[1]a Commission tient compte des informations reçues et des éventuelles observations formulées par l'État membre concerné, ainsi que du caractère adéquat des éventuelles mesures correctives proposées, lorsqu'elle décide de l'opportunité de présenter une proposition de décision d'exécution arrêtant des mesures appropriées.»

(80) Dans sa première réponse, pas plus que dans les lettres complémentaires des 30 juin et 5 juillet 2022, la Hongrie n'a pas présenté d'engagement à appliquer des mesures correctives adéquates, telles que prévues par le règlement relatif à la conditionnalité.

- (81) Le 19 juillet 2022, la Hongrie a envoyé une lettre complémentaire proposant un certain nombre de mesures correctives visant à remédier aux constatations de la notification, qui, en raison de leur transmission à ce stade très tardif de la procédure, n'ont pas pu être prises en considération pour l'appréciation de la première réponse.
- (82) Dans sa deuxième réponse, la Hongrie a présenté un certain nombre de mesures correctives, en les complétant par des engagements supplémentaires dans la lettre de septembre, faisant valoir qu'elles répondraient de manière adéquate à toutes les questions soulevées par la Commission dans la notification. Ces mesures correctives sont les suivantes:
- i. Renforcer la prévention, la détection et la correction des actes illicites et irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre des fonds de l'Union grâce à la création d'une nouvelle Autorité pour l'intégrité;
  - ii. Mettre en place un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption;
  - iii. Renforcer le cadre de lutte contre la corruption;
  - iv. Garantir la transparence de l'utilisation du soutien de l'Union par les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public;
  - v. Introduire une procédure spécifique en cas d'infractions spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics;
  - vi. Renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'UE;
  - vii. Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par des fonds de l'Union qui sont clôturées avec une soumission unique;
  - viii. Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par le budget national qui sont clôturées avec des soumissions uniques;
  - ix. Mettre au point un outil de déclaration des soumissions uniques permettant de suivre les marchés publics clôturés avec une soumission unique et d'en rendre compte;
  - x. Développer le système électronique de passation des marchés publics (EPS) afin d'accroître la transparence;
  - xi. Élaborer un cadre de mesure des performances évaluant l'efficacité et le rapport coût/efficacité des marchés publics;
  - xii. Adopter un plan d'action visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics;
  - xiii. Dispenser une formation destinée aux micro, petites et moyennes entreprises sur les pratiques en matière de marchés publics;
  - xiv. Mettre en place un régime d'aide destiné à compenser les coûts liés à la participation aux passations de marchés publics des micro, petites et moyennes entreprises;
  - xv. Appliquer Arachne;
  - xvi. Renforcer la coopération avec l'OLAF; et
  - xvii. Adopter un acte législatif garantissant une plus grande transparence des dépenses publiques.

## 7.2. **Appréciation par la Commission des mesures correctives**

- (83) La Commission se félicite que la Hongrie ait présenté des mesures correctives pour remédier aux problèmes soulevés dans la notification liés aux irrégularités, lacunes et faiblesses systémiques dans les procédures de passation de marchés publics, aux risques de conflits d'intérêts et aux préoccupations suscitées par les fiduciaires d'intérêt public, ainsi qu'aux motifs supplémentaires concernant les enquêtes, les poursuites judiciaires et le cadre de lutte contre la corruption. D'une manière générale, la Hongrie s'est engagée (comme indiqué dans sa deuxième réponse) à maintenir en vigueur inconditionnellement les mesures correctives (et la législation connexe) sans limitation dans le temps et à appliquer dûment les règles qui y sont énoncées.
- (84) En ce qui concerne l'évaluation des mesures correctives proposées, la Commission estime que, étant donné que les problèmes spécifiques recensés en Hongrie concernent à la fois le cadre juridique et, dans une large mesure, la pratique, leur capacité à atteindre leur objectif consistant à mettre un terme aux violations des principes de l'État de droit et/ou à leurs risques pour la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union ne peut être correctement évaluée sans avoir pleinement connaissance des détails des mesures concrètes et avant que certains éléments clés ne soient effectivement mis en œuvre. À cet égard, pour bon nombre des mesures correctives proposées ci-dessus, de plus amples détails doivent être précisés et les étapes clés doivent être prises par la Hongrie d'ici le 19 novembre 2022 (date à laquelle la mise en service de l'Autorité pour l'intégrité est envisagée), comme indiqué dans le calendrier des mesures correctives présenté par la Hongrie le 22 août<sup>47</sup>.

### 7.2.1. *Évaluation par mesure corrective*

#### i. *Autorité pour l'intégrité*

- (85) Le gouvernement hongrois s'est engagé à mettre en place une Autorité pour l'intégrité dans le but de renforcer la prévention, la détection et la correction de la fraude, des conflits d'intérêts et de la corruption, ainsi que d'autres actes illicites et irrégularités concernant la mise en œuvre de toute aide financière de l'Union.
- (86) Il s'agit d'une mesure corrective fondamentale visant à remédier aux problèmes et aux motifs supplémentaires mentionnés ci-dessus (voir sections 2 et 3). La mesure corrective proposée contient des règles spécifiques relatives à la nomination du conseil d'administration de l'Autorité pour l'intégrité et à la participation d'un «comité d'éligibilité»<sup>48</sup> visant à garantir l'indépendance totale de l'Autorité pour l'intégrité et des membres de son conseil d'administration: ils seront sélectionnés à la suite d'un appel à candidatures ouvert sur la base des qualités professionnelles des candidats, de leurs qualifications, de leur expérience étendue et incontestable et de leur réputation – y compris au niveau international – dans les domaines juridique et financier liés aux marchés publics et à la lutte contre la corruption, ainsi que de leur compétence avérée dans ces domaines<sup>49</sup>. Les membres du conseil d'administration ne seront nommés qu'après avis contraignant du comité d'éligibilité. Tant les membres

<sup>47</sup> Un calendrier des étapes clés jusqu'au 19 novembre figure à l'annexe de l'exposé des motifs.

<sup>48</sup> Conformément à l'engagement pris dans la lettre de septembre, le comité d'éligibilité sera sélectionné à la suite d'un appel ouvert à manifestation d'intérêt, au sujet duquel la Commission sera consultée.

<sup>49</sup> La lettre de septembre contient également des précisions sur la rémunération globale prévue pour les membres du conseil d'administration de l'Autorité pour l'intégrité comme moyen supplémentaire de garantir leur indépendance.

du comité d'éligibilité que les membres du conseil d'administration seront soumis à des règles strictes en matière de conflits d'intérêts. L'Autorité pour l'intégrité sera également dotée de pouvoirs étendus, notamment: le pouvoir d'ordonner aux pouvoirs adjudicateurs de suspendre une procédure de passation de marché (pour une durée maximale de deux mois); le pouvoir de demander aux organismes d'enquête administrative de mener des enquêtes; le pouvoir de recommander l'exclusion d'opérateurs économiques spécifiques des financements de l'Union pendant un certain temps; le pouvoir de charger les autorités ou organismes nationaux concernés d'exercer leurs fonctions de surveillance ou de contrôle, notamment en ce qui concerne les procédures de vérification des déclarations d'absence de conflits d'intérêts et des soupçons relatifs à la gestion des fonds de l'Union; le droit de demander l'accès à tous les dossiers pertinents, y compris en ce qui concerne les procédures de passation de marchés publics en cours ou à venir; le pouvoir de recommander aux pouvoirs adjudicateurs de recourir à une procédure spécifique dans le cadre d'un marché spécifique ou d'une catégorie de procédures de passation de marchés; le droit d'engager des procédures devant les autorités ou organismes nationaux compétents en vue d'établir des actes illicites ou des irrégularités objets de soupçons; la compétence en matière de vérification des déclarations de patrimoine<sup>50</sup>; le droit de demander le contrôle juridictionnel de toutes les décisions des autorités concernant des procédures de passation de marchés publics qui impliquent un soutien de l'Union et peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, etc. L'Autorité publiera également des rapports annuels sur ses activités, contenant, entre autres, une analyse de la concentration des marchés attribués, une évaluation de la pratique consistant à utiliser des accords-cadres, une analyse de la manière dont le système de contrôle en place contribue à identifier et à prévenir efficacement les risques de corruption, de fraude et de conflit d'intérêts (et comment détecter et traiter de tels cas), des recommandations sur les problèmes recensés. Le rapport annuel sera publié et le gouvernement aura l'obligation d'expliquer par écrit comment il répondra aux conclusions de l'Autorité pour l'intégrité. Enfin, la mesure corrective proposée contient également un calendrier détaillé comportant différentes étapes de mise en œuvre, y compris la consultation de la Commission et de l'OCDE sur le projet de texte(s) législatif(s) qui portera création de l'Autorité pour l'intégrité et contiendra les détails supplémentaires nécessaires sur les éléments susmentionnés. Le début des activités de l'Autorité pour l'intégrité, qui constitue une étape essentielle de la mise en œuvre de cette mesure corrective, comme indiqué en annexe, est prévu le 19 novembre 2022.

---

<sup>50</sup>

Comme la Hongrie s'y est engagée dans sa lettre de septembre, cela inclut le pouvoir de vérifier les déclarations de patrimoine publiques de tous les fonctionnaires à haut risque et, à cet égard, d'avoir accès aux bases de données et registres pertinents afin de vérifier les avoirs des déclarants conformément aux règles en matière de protection des données et de respect de la vie privée. La Hongrie a également précisé que ces engagements complètent les règles déjà en vigueur en matière de déclaration de patrimoine, couvrant largement d'autres postes, notamment les fonctionnaires, les secrétaires d'État permanents, les secrétaires d'État adjoints, les conseillers politiques et principaux, les conseillers gouvernementaux et ministériels et les conseillers en chef, les fonctionnaires du gouvernement occupant un poste exécutif, les fonctionnaires gouvernementaux soumis au contrôle de la sécurité nationale sur la base de la législation, les notaires publics, les huissiers de justice, les dirigeants de la Banque hongroise de développement, les dirigeants de la Hungarian National Asset Management Inc., les fonctionnaires et les membres du conseil de surveillance des organisations économiques opérant à participation majoritaire de l'État, les juges, les procureurs et les membres des gouvernements locaux. Elle a en outre précisé que les règles applicables aux membres de l'Assemblée nationale s'appliquent au procureur général et à son adjoint.

(87) Compte tenu de l'importance de l'Autorité en tant que nouvelle composante de la gouvernance du système, si elle est correctement précisée dans des règles détaillées et mise en œuvre en conséquence, comme le prévoit la mesure corrective présentée par la Hongrie (y compris dans les autres engagements inclus dans la lettre de septembre), en disposant d'une indépendance totale et de pouvoirs effectifs sur le terrain en ce qui concerne toutes les procédures susceptibles de porter effectivement ou potentiellement atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union, l'autorité pour l'intégrité pourrait contribuer à accroître, en principe, le niveau de concurrence dans le cadre des procédures de passation de marchés publics, à prévenir ou à réduire les risques de conflit d'intérêts et, plus généralement, à renforcer la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption, des conflits d'intérêts et d'autres irrégularités en violation du droit de l'Union dans le système hongrois de passation des marchés publics, au profit d'une utilisation plus rigoureuse et plus efficace des fonds de l'Union. L'Autorité pour l'intégrité s'appuiera sur des faits établis par des décisions judiciaires, elle pourra saisir les tribunaux et ses propres décisions seront soumises à un contrôle juridictionnel. C'est pourquoi la Commission se félicite de l'engagement supplémentaire pris par la Hongrie dans sa lettre de septembre, à savoir que toutes les juridictions hongroises saisies d'affaires civiles, administratives et pénales, y compris celles qui sont pertinentes pour la protection des intérêts financiers de l'Union, respectent les exigences d'indépendance et d'impartialité et soient établies par la loi conformément à l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et à l'acquis de l'UE correspondant.

ii. Groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption

(88) Le gouvernement hongrois s'est engagé à mettre en place, d'ici au 1<sup>er</sup> décembre 2022, un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption, auquel seront confiées les tâches suivantes: a) examiner les mesures de lutte contre la corruption existantes et élaborer des propositions concernant l'amélioration de la détection, des enquêtes, des poursuites et des sanctions contre les pratiques de corruption; b) proposer des mesures visant à améliorer la prévention et la détection de la corruption; c) rédiger un rapport annuel analysant les risques et les tendances de la corruption et des pratiques de corruption, proposant des contre-mesures efficaces et des bonnes pratiques pour leur mise en œuvre effective et évaluant leur mise en œuvre effective. Le gouvernement examine le rapport et les propositions qu'il contient dans un délai de deux mois et, s'il ne se prononce pas sur une proposition, il transmet une motivation détaillée de sa décision au président du groupe de travail. Le cadre réglementaire du groupe de travail sera inclus dans la loi portant création de l'autorité pour l'intégrité (voir la mesure corrective i décrite ci-dessus) et le président de l'autorité pour l'intégrité sera le président du groupe de travail. Les acteurs non gouvernementaux concernés, qui sont manifestement indépendants du gouvernement, des pouvoirs publics, des partis politiques et des intérêts commerciaux, dont il est prouvé qu'ils sont actifs dans le domaine de la lutte contre la corruption, seront associés aux activités du groupe de travail et leur participation pleine, structurée et effective sera assurée: le nombre de ces membres s'élève à 50 % des membres du groupe de travail, à l'exclusion du président, et ils auront le droit de rédiger un rapport parallèle. Si la représentation de 50 % ne peut être atteinte, le droit de vote de ces membres est modulé de manière à exprimer 50 % des voix, à l'exclusion du président. Le groupe de travail tiendra sa première réunion avant le 15 décembre 2022. Il adoptera son premier rapport pour l'année 2022 et l'enverra au gouvernement d'ici le 15 mars 2023. Le groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption mis

en place par la décision gouvernementale 1337/2022 du 15 juillet 2022 est abandonné et la décision gouvernementale abrogée. La décision gouvernementale abrogeant la décision précédente et établissant la mission de l'Autorité pour l'intégrité et du groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption et prévoyant le calendrier de leur mise en place est un élément clé de cette mesure. De même, la présentation à l'Assemblée nationale d'un projet de loi relatif à la mise en place de l'Autorité au plus tard le 30 septembre 2022 est une étape essentielle de la mise en œuvre de cette mesure corrective, comme indiqué en annexe, étant donné qu'elle définira le cadre réglementaire du groupe de travail.

- (89) La Commission note avec satisfaction que la mesure corrective vise à garantir la participation pleine, structurée et effective d'acteurs non gouvernementaux réellement actifs dans le domaine de la lutte contre la corruption, ainsi que de représentants du gouvernement, ce qui constitue un élément clé pour la Commission. En outre, la Hongrie s'engage à mener des consultations vastes et constructives avec les parties prenantes nationales et internationales, y compris la Commission, au cours de l'élaboration du projet de législation. Si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, cette mesure corrective répondrait en principe aux questions soulevées à propos de l'inefficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux violations du droit liées à la protection des intérêts financiers de l'Union, ainsi que celles liées aux faiblesses systémiques du système de passation des marchés publics.

iii. Renforcement du cadre de lutte contre la corruption

- (90) Par cette mesure corrective (y compris les engagements supplémentaires figurant dans la lettre de septembre), le gouvernement hongrois s'est engagé à adopter, au plus tard le 30 septembre 2022, des stratégies de lutte contre la fraude et la corruption définissant les tâches des entités participant à la mise en œuvre de tout soutien financier de l'Union en ce qui concerne la prévention, la détection et la correction de la fraude, des conflits d'intérêts et de la corruption. Les stratégies comprennent une évaluation des principaux risques, facteurs et pratiques de fraude, de conflit d'intérêts et de corruption. Le gouvernement hongrois s'engage également à adopter une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption et un nouveau plan d'action d'ici le 30 juin 2023, en accordant une attention particulière au renforcement du cadre institutionnel et normatif de la lutte contre la corruption à haut niveau en renforçant la transparence des travaux des pouvoirs publics, y compris au niveau politique supérieur. Le groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption sera associé à la préparation de la stratégie nationale de lutte contre la corruption et du plan d'action ainsi qu'au suivi de leur mise en œuvre. Conformément aux engagements pris dans la lettre de septembre, le plan d'action comprendra des actions spécifiques visant à mettre en place, au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2023, un régime de sanctions efficace, proportionné et dissuasif, y compris des sanctions administratives et pénales en cas de violations graves liées aux obligations découlant du système de déclaration de patrimoine. La Hongrie s'engage également à mettre pleinement en œuvre, d'ici le 30 juin 2023, toutes les actions de la stratégie nationale de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022. Dans la lettre de septembre, la Hongrie a également pris de nouveaux engagements concernant le champ d'application personnel et matériel des déclarations de patrimoine. À cet égard, la Hongrie s'est engagée à soumettre à l'Assemblée nationale un projet de loi (applicable à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2022) qui étendra le champ d'application personnel du système de déclaration de patrimoine i) aux personnes investies de

hautes fonctions politiques en vertu des articles 183 et 184 de la loi CXXV de 2018 sur l'administration publique et à leurs proches vivant au sein du même ménage avec la personne concernée, et ii) aux membres de l'Assemblée nationale et à leurs proches vivant au sein du même ménage avec la personne concernée. En ce qui concerne le champ d'application matériel, la Hongrie s'est engagée à l'étendre non seulement aux revenus, mais aussi aux actifs<sup>51</sup>. En outre, dans la lettre de septembre, la Hongrie s'est engagée à mettre en place (d'ici le 31 mars 2023) un système de déclarations de patrimoine déposées par voie électronique dans un format numérique, qui sera stocké dans une base de données qui pourra être consultée gratuitement et sans qu'il soit nécessaire de s'enregistrer. En outre, dans la lettre de septembre, la Hongrie s'est également engagée à mener des consultations approfondies avec la Commission au cours de l'élaboration de tous les projets de législation relatifs aux points susmentionnés. Enfin, l'Autorité pour l'intégrité sera chargée d'examiner le cadre réglementaire et le fonctionnement du système de déclarations de patrimoine, y compris son champ d'application et ses processus de vérification, qui seront inclus dans un rapport au plus tard le 31 décembre 2023. Les étapes clés de cette mesure corrective, telles qu'elles figurent en annexe, sont l'adoption de stratégies efficaces de lutte contre la fraude et la corruption d'ici au 30 septembre 2022, ainsi que l'adoption par l'Assemblée nationale des règles relatives à l'extension du champ d'application personnel et matériel des déclarations de patrimoine, telles que décrites dans la mesure corrective et dans la lettre de septembre, en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2022.

- (91) La Commission estime que cette mesure corrective, complétée par les engagements supplémentaires figurant dans la lettre de septembre, comporte de nombreux éléments positifs, tels que l'engagement en faveur de l'adoption de stratégies de lutte contre la fraude et la corruption couvrant également tous les organismes participant à la mise en œuvre des fonds de l'Union et la présentation de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'actuelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2020-2022, l'élargissement du champ d'application personnel et matériel des déclarations de patrimoine, l'introduction de sanctions et des actions spécifiques visant à accroître la transparence des déclarations de patrimoine. À cet égard, la base de données susmentionnée devrait être accessible au public. En outre, l'Autorité pour l'intégrité devrait avoir le pouvoir de lancer de sa propre initiative une procédure de vérification des avoirs dans tous les cas. Globalement, de l'avis de la Commission, si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, cette mesure corrective répondrait en principe aux questions soulevées à propos de l'inefficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux violations du droit liées à la protection des intérêts financiers de l'Union, ainsi que celles liées aux faiblesses systémiques du système de passation des marchés publics.

iv. Fondations de gestion d'intérêt public (ou fiducies d'intérêt public)

- (92) Par cette mesure corrective, le gouvernement hongrois s'est engagé, pour le 30 septembre 2022 au plus tard, a) à adopter un acte modificatif visant à garantir l'application généralisée des règles relatives à la passation de marchés publics aux fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public exerçant des activités d'intérêt

---

<sup>51</sup> À cet égard, la lettre de septembre mentionne les biens immobiliers; les autres propriétés de valeur (véhicules, navires, antiquités et œuvres d'art de valeur, etc.); l'épargne sous forme de dépôts bancaires et en espèces; les actifs en actions, titres et fonds de capital-investissement; les polices d'assurance-vie; les fiducies et les bénéficiaires effectifs des entreprises.

général ainsi qu'aux personnes morales que celles-ci fondent ou détiennent, b) à adopter un acte modificatif visant à garantir le plein respect de l'article 61 du règlement financier ainsi qu'à aligner les instructions et les pratiques sur les orientations de la Commission relatives à la prévention et à la gestion des conflits d'intérêts en vertu du règlement financier, dans l'objectif d'améliorer et de clarifier les règles générales en matière de conflits d'intérêts ayant trait aux fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public. L'étape clé de la mise en œuvre de cette mesure corrective, telle qu'elle figure en annexe, est l'adoption des deux actes modificatifs susmentionnés au plus tard le 30 septembre 2022.

- (93) La Commission considère que la mesure corrective proposée par la Hongrie serait, en principe et à condition de faire l'objet de règles détaillées et d'être mise en œuvre en conséquence, de nature à résoudre les problèmes soulevés, étant donné que la mesure permettrait l'application généralisée et inconditionnelle des règles relatives à la passation de marchés publics aux fiducies d'intérêt public et aux entités qu'elles détiennent ou qu'elles gèrent (c'est-à-dire qu'elles seraient toutes considérées en tant que pouvoirs adjudicateurs aux fins des règles de passation de marchés publics), et que ladite mesure établirait des règles claires en matière de conflits d'intérêts pour ces entités et les membres de leurs conseils d'administration.

v. Contrôle juridictionnel des décisions des procureurs

- (94) Le gouvernement hongrois s'est engagé à modifier le code de procédure pénale en vue de définir une procédure pour les infractions pénales spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics. La procédure prévoit le contrôle juridictionnel de la décision prise par le ministère public ou par l'autorité chargée de l'enquête de rejeter un rapport d'infraction ou de mettre un terme à des procédures pénales (c'est-à-dire clore une enquête pénale sans inculpation). Sur cette base, le juge d'instruction sera habilité à ordonner l'ouverture ou la poursuite de procédures pénales. La procédure peut être initiée par toute personne; les personnes physiques et morales pourraient déposer des demandes dans le cadre de cette procédure, à l'exception des autorités publiques. La procédure pourrait également aboutir, à terme, à la possibilité de rendre une ordonnance de renvoi devant une juridiction de jugement.
- (95) La Commission note que la Hongrie a inclus dans la mesure corrective (et dans les engagements supplémentaires connexes pris dans la lettre de septembre) plusieurs éléments liés à la nouvelle procédure de contrôle juridictionnel des décisions des procureurs, tels que la possibilité pour les personnes morales (c'est-à-dire pas seulement les personnes physiques) d'enclencher cette procédure, la garantie d'une position procédurale privilégiée pour la personne dénonçant une infraction, la référence au fait que la compétence exclusive pour connaître des affaires dans le cadre de la nouvelle procédure sera attribuée à un tribunal spécialisé (c'est-à-dire le tribunal central de l'arrondissement de Buda), une référence au fait que toutes les juridictions et les juges d'instruction prenant part à la nouvelle procédure devront respecter l'article 19 du TUE et à acquis de l'UE pertinent, ainsi qu'un délai raisonnable pour la procédure en général, ce qui garantirait son efficacité. La Hongrie s'est également engagée à consulter largement la Commission sur le projet de texte législatif qui sera proposé à l'adoption conformément à la mesure corrective, lequel contiendra d'autres détails importants qui seront pertinents pour l'évaluation. Dans ce contexte, le projet de loi exigerait également en particulier que le tribunal de première instance ne statue pas sur le bien-fondé de l'inculpation sans avoir examiné les éléments de preuve. La Hongrie s'engage à procéder à un réexamen du

fonctionnement de la procédure au plus tard le 31 décembre 2023 et, si nécessaire, à apporter des modifications au cadre législatif (après consultation de la Commission européenne) au plus tard le 30 juin 2024. Les principales étapes de la mise en œuvre de la mesure corrective en question, telles qu'elles figurent dans l'annexe, et d'autres détails y afférents sont la finalisation et l'adoption du texte des projets de règlements d'exécution (nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de réexamen) au plus tard le 31 octobre 2022<sup>52</sup>, l'ouverture d'un réexamen ex ante de la loi par la Cour constitutionnelle et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi modifiant le code de procédure pénale au plus tard le 15 novembre 2022.

- (96) La Commission estime que la mesure corrective présentée par la Hongrie contient plusieurs éléments visant à garantir l'efficacité de la procédure. En outre, la Hongrie s'est engagée à réexaminer la procédure dans un délai raisonnable. Cette opinion devrait toutefois être confirmée après que les détails du projet de législation en cause auront été présentés à la Commission et examinés par cette dernière. Si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, cette mesure corrective répondrait en principe aux questions soulevées à propos de l'inefficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux violations du droit liées à la protection des intérêts financiers de l'Union, ainsi que celles liées aux faiblesses systémiques du système de passation des marchés publics.

vi. Renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle destinés à la mise en œuvre des fonds de l'Union

- (97) Avec cette mesure corrective, le gouvernement hongrois s'est engagé à mettre en place, d'ici au 31 août 2022, un groupe de travail chargé d'élaborer des dispositions, qui seront incluses dans les décrets gouvernementaux relatifs à la mise en œuvre du soutien de l'Union (par exemple, la FRR, les fonds en gestion partagée, etc.), en vue, d'une part, de consolider les règles et les procédures afin de prévenir, détecter et corriger plus efficacement les conflits d'intérêts au sens de la définition figurant à l'article 61 du règlement financier, et, d'autre part, de renforcer les capacités procédurales des autorités de gestion et des organismes intermédiaires, ainsi que la capacité de l'autorité nationale chargée de la mise en œuvre du PRR hongrois à améliorer la gestion et la prévention des risques, la détection et la correction de la fraude, de la corruption, des conflits d'intérêts et du double financement et à maintenir et appliquer ces dispositions sans conditions pendant une durée illimitée. Les dispositions devront également prévoir un mécanisme de contrôle efficace de la validité des déclarations d'absence de conflits d'intérêts. Le groupe de travail consultera largement la Commission chargée du soutien financier de l'Union en vue de recueillir son avis, qui sera pris en compte dans la rédaction des décrets gouvernementaux pertinents. En outre, la Hongrie s'est engagée, dans sa lettre de septembre, à fournir les ressources financières et humaines nécessaires à l'EUTAF, qui seront davantage précisées par le groupe de travail institué par la mesure corrective, afin de garantir la bonne utilisation des fonds de l'Union, de préserver l'indépendance de cet organisme et de lui permettre de s'acquitter de ses tâches actuelles ainsi que des tâches supplémentaires qu'on envisage de lui confier à la suite d'un certain nombre de mesures correctives présentées par la Hongrie le 22 août 2022. Les principales étapes de la mise en œuvre de cette mesure corrective, telles qu'elles figurent en annexe, sont la mise en place du groupe de travail pour le 31 août

---

<sup>52</sup> Ces règlements seront nécessaires une fois la loi adoptée.

2022, la création de la direction de l'audit interne et de l'intégrité (la «DIAI») au sein du cabinet du Premier ministre au plus tard le 30 septembre 2022 et l'adoption des modifications pertinentes à apporter aux décrets gouvernementaux concernés (413/2021 et 256/2021) au plus tard le 30 septembre 2022. Le groupe de travail a été instauré par la Hongrie conformément à l'engagement pris dans le cadre de la mesure corrective et, au cours de la deuxième semaine de septembre, ce groupe s'est déjà réuni à quatre reprises les 8, 9, 13 et 16 septembre.

- (98) Si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, cette mesure corrective répondrait en principe (avec d'autres mesures correctives) aux préoccupations exprimées en ce qui concerne les faiblesses systémiques du système de passation des marchés publics ainsi qu'aux préoccupations relatives à l'efficacité de la prévention, de la détection et de la correction d'éventuels conflits d'intérêts, étant donné que cette mesure a pour objectif l'adoption de dispositions visant à renforcer les règles et les procédures de prévention, de détection et de résolution des conflits d'intérêts dans le cadre de l'utilisation des fonds de l'Union, y compris un mécanisme de contrôle efficace de la validité des déclarations d'absence de conflit d'intérêts.

vii. Réduction des soumissions uniques dans les procédures de passation de marchés impliquant des fonds de l'Union

- (99) Avec cette mesure corrective, le gouvernement hongrois s'est engagé a) à réduire, d'ici au 31 décembre 2022, à moins de 15 % (conformément à la méthode du tableau d'affichage du marché unique) la part des procédures de passation de marchés publics financées par des fonds de l'Union ayant été clôturées, en 2022, par des soumissions uniques, b) à atteindre sans condition l'objectif susmentionné et à le maintenir sans limitation dans le temps, et c) si la part des soumissions uniques dépassait 15 % au cours d'une année civile donnée, le gouvernement hongrois prendrait des mesures supplémentaires dans un délai de quatre mois pour faciliter la réduction de la part des soumissions uniques afin de la ramener sous le seuil de 15 % et informerait l'autorité pour l'intégrité ainsi que la Commission. L'étape cruciale pour la mise en œuvre de cette mesure, telle qu'elle figure en annexe, est l'exécution du premier audit portant sur le respect de la méthode du tableau d'affichage du marché unique et sur la communication de chacune des données en la matière à la Commission et au public par l'EUTAF (Direction générale hongroise de l'audit des fonds européens), y compris pour les valeurs de référence, au plus tard le 30 septembre 2022.

- (100) La Commission salue également le fait que ces mesures correctives visent clairement à accroître la transparence et la concurrence dans le domaine des marchés publics; on peut en effet considérer que, correctement mises en œuvre, ces mesures peuvent répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission à cet égard.

viii. Réduction des soumissions uniques dans les procédures de passation de marchés impliquant des fonds nationaux

- (101) Ainsi qu'avec la mesure corrective précédente, le gouvernement hongrois s'est engagé a) à réduire graduellement (en trois étapes), d'ici au 31 décembre 2024, à moins de 15 % par année civile (conformément à la méthode du tableau d'affichage du marché unique) la part des procédures de passation de marchés publics financées par le budget national ayant été clôturées par des soumissions uniques, b) à atteindre sans condition l'objectif susmentionné et à le maintenir sans limitation dans le temps dans les années à venir, et c) si la part des soumissions uniques dépassait 15 % au

cours d'une année civile donnée, le gouvernement hongrois proposerait des mesures supplémentaires dans un délai de quatre mois pour faciliter la réduction de la part des soumissions uniques afin de la ramener sous le seuil de 15 % et informerait l'autorité pour l'intégrité ainsi que la Commission.

- (102) De même, la Commission se félicite de cette mesure corrective, car elle vise clairement à accroître la transparence et la concurrence dans le domaine des marchés publics, à condition qu'elle soit correctement mise en œuvre.

ix. Outil de déclaration des soumissions uniques

- (103) Outre les mesures correctives liées à la réduction des procédures à soumission unique décrites ci-dessus, le gouvernement hongrois s'est engagé à développer, pour le 30 septembre 2022 au plus tard, un nouvel outil de suivi et de déclaration permettant de mesurer la part des procédures de passation de marchés donnant lieu à des soumissions uniques financées par des ressources nationales, par des fonds de l'UE, ou par les deux, et à assurer la maintenance de cet outil pour une durée illimitée. Un rapport écrit rédigé sur la base des informations recueillies au moyen de l'outil de déclaration des soumissions uniques sera préparé par le ministère chargé des marchés publics et publié au plus tard le 15 février de chaque année sur le site internet du système électronique de passation des marchés publics (EPS — accessible gratuitement au public sans enregistrement). Les étapes clés pour cette mesure corrective, telles qu'elles sont exposées en annexe, sont le développement, au plus tard le 30 septembre 2022, d'un nouvel outil de suivi et d'établissement de rapports fondé sur des sources de données provenant de l'EPS ainsi que la confirmation, pour la même date, au moyen d'un audit réalisé par l'EUTAF, que l'outil de déclaration des soumissions uniques est pleinement fonctionnel et opérationnel et que ses fonctionnalités sont conformes à la méthode du tableau d'affichage du marché unique.

- (104) La Commission se félicite de cette mesure corrective et accueille favorablement ses fonctionnalités. Si cet outil est correctement développé et mis en œuvre en conséquence, il rendra en principe plus efficaces et plus transparentes les mesures correctives relatives à la réduction des soumissions uniques.

x. Système électronique de passation des marchés publics (EPS)

- (105) Le gouvernement hongrois s'est engagé a) à créer et à publier sur le site web de l'EPS une base de données gratuitement accessible au public, régulièrement mise à jour (au moins une fois par trimestre), qui contient des informations sur tous les avis de procédures de passation de marchés publics (y compris des données avec les numéros d'identification des entreprises et les noms de chacun des sous-traitants et des membres de consortiums) sous une forme structurée qui peut être traitée par une machine (notamment en permettant la recherche structurée et l'exportation en nombre de données relatives aux procédures de passation de marchés), b) à prendre toutes les mesures nécessaires pour développer l'EPS, en veillant à ce que les nouvelles fonctions soient pleinement opérationnelles le 30 septembre 2022 au plus tard, et c) à organiser la maintenance sans condition de l'EPS et des fonctions pertinentes pendant une durée illimitée. L'étape clé pour cette mesure corrective, telle qu'elle figure en annexe, est la pleine opérabilité des nouvelles fonctions de l'EPS au plus tard le 30 septembre 2022.
- (106) La Commission estime que si cette mesure corrective est correctement élaborée et mise en œuvre, elle devrait accroître la transparence des procédures de passation de

marchés publics et qu'on peut, de ce fait, considérer qu'elle permet de répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission en ce qui concerne les faiblesses systémiques du système de passation des marchés publics.

xi. Cadre de mesure des performances

- (107) Avec cette mesure corrective, le gouvernement hongrois s'est engagé à élaborer, d'ici au 30 septembre 2022, un cadre de mesure des performances afin d'évaluer l'efficacité et le rapport coût-efficacité des marchés publics. La mesure corrective prévoit également que le gouvernement hongrois continuera sans condition à utiliser régulièrement le cadre de mesure des performances et à publier les résultats qu'il produit pendant une période illimitée. Le cadre de mesure des performances sera opérationnel au plus tard le 30 novembre 2022 et fera intervenir des organisations non gouvernementales (ONG) indépendantes et des experts indépendants en matière de marchés publics dans le but d'évaluer l'efficacité et le rapport coût-efficacité des marchés publics en Hongrie. L'étape clé de la mise en œuvre de cette mesure, telle qu'elle figure en annexe, est l'élaboration dudit cadre, y compris l'adoption d'une décision gouvernementale, au plus tard le 30 septembre 2022.
- (108) Comme c'est le cas pour d'autres mesures correctives liées au système de passation des marchés publics, on peut considérer que cette mesure corrective, si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, permet de répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission en ce qui concerne les faiblesses systémiques du système des marchés publics.

xii. Plan d'action visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics

- (109) Le gouvernement hongrois s'est engagé à adopter, d'ici au 31 mars 2023, un plan d'action global visant à améliorer le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics, doté de délais clairs et ambitieux pour la mise en œuvre de chacune des mesures qu'il prévoit. La mesure corrective prévoit également une révision annuelle du plan d'action. Le gouvernement hongrois s'est également engagé à rendre public sans délai le plan d'action et son réexamen, ainsi que l'état d'avancement annuel dans la mise en œuvre des mesures prévues par ledit plan d'action.
- (110) La Commission évalue favorablement cette mesure corrective visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics. Comme c'est le cas pour les autres mesures correctives liées au système de passation des marchés publics, on peut considérer que cette mesure corrective, si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, permet de répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission en la matière.

xiii. Formation sur les marchés publics destinée aux micro, petites et moyennes entreprises

- (111) Cette mesure corrective vise à rendre plus aisée la participation des micro, petites et moyennes entreprises (en mettant l'accent sur les microentreprises et les petites entreprises) à des marchés publics en organisant gratuitement, pour le 31 mars 2024 au plus tard, au moins 1 000 formations à leur intention. Le gouvernement hongrois s'est également engagé à proposer de telles formations à 1 200 micro, petites et moyennes entreprises supplémentaires au minimum (soit un total d'au moins 2 200)

d'ici au 30 juin 2026, ainsi qu'à procéder au suivi et à l'évaluation de l'efficacité et de la valeur ajoutée des formations.

- (112) La Commission évalue favorablement cette mesure corrective visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics, et notamment à élever le niveau de participation des microentreprises et des petites entreprises dans les procédures de passation de marchés. Comme c'est le cas pour les autres mesures correctives liées au système de passation des marchés publics, on peut considérer que cette mesure corrective, si elle est mise en œuvre en correctement, permet de répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission en la matière.

xiv. Régime d'aide en faveur de la participation des micro, petites et moyennes entreprises aux marchés publics

- (113) Outre la mesure susmentionnée relative à l'aide en faveur de la formation, le gouvernement hongrois s'est engagé à mettre en place et à lancer, au plus tard le 31 mars 2023, un régime d'aide prévoyant le versement, au plus tard le 30 juin 2026, d'un montant forfaitaire — fondé sur des critères de sélection objectifs, non discriminatoires et transparents — à au moins 1 800 micro, petites et moyennes entreprises éligibles (en mettant l'accent sur les microentreprises et les petites entreprises) en vue de compenser les coûts liés à leur participation aux procédures de passation de marchés publics, dans l'objectif d'inciter ces entreprises à prendre part aux marchés publics et de réduire les barrières à l'entrée. Une évaluation à mi-parcours devrait être réalisée au plus tard le 30 septembre 2024 et une évaluation finale devrait être fournie à la fin du programme d'aide, au plus tard le 31 juillet 2026.

- (114) La Commission évalue favorablement cette mesure corrective visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics, et notamment à rendre plus aisée la participation des microentreprises et des petites entreprises aux procédures de passation de marchés. Comme c'est le cas pour les autres mesures correctives liées au système de passation des marchés publics, on peut considérer que cette mesure corrective, si elle est mise en œuvre en correctement, permet de répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission en la matière.

xv. Utilisation étendue de l'outil de calcul du risque de la Commission (Arachne)

- (115) Dans le cadre de cette mesure corrective, le gouvernement hongrois s'est engagé à appliquer des procédures en vue d'une utilisation systématique et étendue de toutes les fonctionnalités de l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque que la Commission met à la disposition des États membres, à savoir Arachne, dans la mise en œuvre des aides de l'Union, pour toutes les périodes de programmation, afin de prévenir et de détecter efficacement les conflits d'intérêts, la fraude, la corruption, le double financement et d'autres irrégularités. Il s'est engagé à continuer à mettre en œuvre intégralement et sans condition le système Arachne pendant une durée illimitée, tout en faisant en sorte que tous les organismes d'audit et de contrôle concernés aient pleinement accès aux ensembles de données téléchargés dans le système Arachne. L'étape clé de cette mesure, telle qu'elle figure en annexe, est l'application, au plus tard le 30 septembre 2022, des procédures favorisant une utilisation systématique de toutes les fonctionnalités d'Arachne dans la mise en œuvre des aides de l'Union. Les procédures garantissent que toutes les données pertinentes sont téléchargées, que les résultats du calcul du risque font l'objet d'un suivi et que les organismes d'audit respectifs disposent d'un accès complet à Arachne.

(116) En ce qui concerne les préoccupations soulevées quant à la capacité de la Hongrie à améliorer les contrôles en matière de conflits d'intérêts concernant l'utilisation des fonds de l'Union, la Commission considère qu'outre la création de l'autorité pour l'intégrité (décrite ci-dessus) et la mesure corrective relative au renforcement du contrôle et de l'audit de l'utilisation des fonds de l'Union, la mesure corrective présentée par la Hongrie concernant l'utilisation étendue de toutes les fonctionnalités de l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque que la Commission met à la disposition des États membres (à savoir Arachne) pour l'ensemble des aides de l'Union, si elle est correctement élaborée et mise en œuvre, est en principe de nature à répondre aux préoccupations soulevées par la Commission.

xvi. Renforcement de la coopération avec l'OLAF;

(117) Le gouvernement hongrois s'est engagé à soumettre à l'Assemblée nationale un projet de loi modifiant la loi CXXII de 2010 sur le Nemzeti Adó- és Vámhivatal, qui sera adopté au plus tard le 30 septembre 2022 et par lequel il désignera l'administration nationale des impôts et des douanes (Nemzeti Adó- és Vámhivatal, NAV) comme l'autorité nationale compétente pour assister l'OLAF lors de l'exécution de contrôles sur place en Hongrie et lorsqu'un opérateur économique soumis à ces contrôles refuse de coopérer. Il s'est également engagé à soumettre à l'Assemblée nationale un projet d'acte modifiant la loi XXIX de 2004 afin d'introduire une sanction dissuasive de type financier qui devra être infligée à tout opérateur économique refusant de coopérer avec l'OLAF aux fins des contrôles et vérifications sur place de l'Office. L'étape clé de cette mesure corrective, telle qu'elle figure en annexe, est l'adoption des deux actes modificatifs susmentionnés au plus tard le 30 septembre 2022.

(118) La Commission considère que la mesure corrective proposée relative au renforcement de la coopération avec l'OLAF est de nature à remédier aux insuffisances recensées, puisqu'elle prévoit la désignation d'une autorité nationale compétente chargée d'assister l'OLAF lors de l'exécution de contrôles sur place en Hongrie et lorsqu'un opérateur économique soumis à ces contrôles refuse de coopérer. Les nouvelles règles qui seront adoptées par la Hongrie en conformité avec la mesure corrective présentée incluront également une sanction dissuasive de type financier qui devra être infligée à tout opérateur économique refusant de coopérer avec l'OLAF aux fins des contrôles et vérifications sur place de l'Office. Pour autant que les engagements pris soient correctement précisés dans des règles détaillées et mis en œuvre en conséquence, la Commission considère que ce problème a, en principe, été traité.

xvii. Renforcement de la transparence des dépenses publiques

(119) Avec cette mesure corrective, le gouvernement hongrois s'est engagé a) à soumettre et à faire adopter à l'Assemblée nationale, au plus tard le 31 octobre 2022, un acte législatif imposant à tous les organismes publics l'obligation de publier de manière proactive dans un registre central un ensemble prédéfini d'informations relatives à l'utilisation des fonds publics, b) à fournir, dans le registre central, des informations sur les sous-traitants et c) à maintenir sans condition en vigueur l'acte législatif susmentionné pendant une durée illimitée et à veiller à son application (en particulier l'obligation pour les organismes publics de charger intégralement et en temps utile toutes les données pertinentes dans le registre). Une avant-copie du projet d'acte législatif sera transmise à la Commission au plus tard le 30 septembre 2022. Les étapes clés de cette mesure corrective, telle qu'elle figure en annexe, sont a) l'envoi à

la Commission d'une avant-copie du projet de l'acte législatif établissant l'obligation pour tous les organismes publics de publier de manière proactive un ensemble prédéfini d'informations relatives à l'utilisation des fonds publics au plus tard le 30 septembre 2022 et b) l'adoption de cet acte législatif au plus tard le 31 octobre 2022.

- (120) Selon la Commission, cette mesure corrective contribue également (avec d'autres mesures correctives) à accroître la transparence des marchés publics. On peut considérer que cette mesure corrective, si les règles qu'elle contient sont suffisamment détaillées et si elle est mise en œuvre en conséquence, permet de répondre en principe aux préoccupations soulevées par la Commission en la matière.

#### 7.2.2. *Conclusion de l'évaluation*

- (121) La Commission doit décider de l'étape suivante dans la procédure dans un délai d'un mois à compter de la réception des observations de l'État membre. La Commission se félicite de la proposition présentée, bien qu'à un stade tardif, par la Hongrie et estime que les mesures correctives proposées, prises dans leur ensemble, si le dispositif législatif ainsi que les modalités d'exécution sont correctement détaillés et mis en œuvre en conséquence, pourraient en principe, en fonction des modalités choisies, permettre de résoudre les problèmes décrits dans la notification relative aux irrégularités systémiques, aux déficiences et aux faiblesses constatées dans la passation de marchés publics, d'atténuer les risques de conflits d'intérêts et de répondre aux préoccupations concernant les «fiducies d'intérêt public», ainsi qu'à celles concernant les enquêtes, les poursuites et le cadre de lutte contre la corruption<sup>53</sup>.
- (122) Toutefois, d'importants détails concernant les mesures proposées doivent encore être précisés et évalués, notamment la manière dont leurs éléments clés seront pris en compte dans les textes juridiques proprement dits (par exemple, pour garantir que l'autorité pour l'intégrité ait le pouvoir de vérifier les déclarations de patrimoine pertinentes dans l'accomplissement de ses tâches). Deuxièmement, plusieurs des problèmes recensés en Hongrie nécessitent non seulement des modifications du cadre juridique, mais aussi une mise en œuvre des changements dans la pratique, ce qui nécessite un délai plus long avant de produire des résultats concrets. Dans l'attente de l'évaluation des détails et de la mise en œuvre des étapes clés de l'ensemble des mesures correctives, telles qu'elles figurent dans le tableau 1 en annexe, un risque subsiste pour le budget. Par conséquent, à ce stade, dans l'attente des détails et de la mise en œuvre correcte, pleine et entière de l'ensemble des étapes clés de ces mesures, la Commission ne peut pas considérer que ces dernières constituent une réaction adéquate aux conclusions figurant dans la notification envoyée par la Commission à la Hongrie le 27 avril 2022 ni qu'elles permettent de protéger le budget de l'Union.
- (123) La Commission continuera de suivre la situation tout au long de la procédure et d'autres instruments pertinents, et d'échanger avec les autorités hongroises après l'adoption de la présente proposition. Il convient de noter, en particulier, qu'un certain nombre de mesures correctives proposées par la Hongrie doivent être mises en œuvre au plus tard le 19 novembre 2022. La Commission informera le Conseil de tout élément pertinent susceptible d'avoir une incidence sur la présente évaluation.

---

<sup>53</sup> Ces conclusions ne préjugent pas du suivi et de l'évaluation analytique complémentaire effectués par la Commission au titre d'autres instruments de la Commission, y compris le mécanisme annuel européen de protection de l'état de droit.

- (124) Conformément à l'article 6, paragraphe 10, du règlement relatif à la conditionnalité, le Conseil adopte la décision d'exécution dans un délai d'un mois, qui pourrait être prolongé de deux mois supplémentaires au maximum, ce qui permettrait de tenir compte du respect des engagements visés au considérant 123.

## **8. MESURES PROPOSEES A L'ADOPTION ET PROPORTIONNALITE DE CELLES-CI**

- (125) La proposition est conforme au principe de proportionnalité. Elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par l'instrument.

- (126) Le règlement relatif à la conditionnalité exige que les mesures proposées au Conseil soient proportionnées à l'incidence réelle ou potentielle des violations des principes de l'État de droit constatées sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou sur les intérêts financiers de l'Union et qu'elles ciblent, dans la mesure du possible, les actions de l'Union auxquelles les violations portent atteinte. Lorsqu'elle définit les mesures proposées, la Commission tient compte de tous les éléments pertinents, tels que la nature, la durée, la gravité et la portée des violations des principes de l'État de droit, ainsi que du caractère adéquat des éventuelles mesures correctives présentées par l'État membre concerné dans le cadre de la procédure.

### **8.1. Proportionnalité des mesures — incidence potentielle des violations des principes de l'État de droit sur le budget de l'Union**

- (127) Les violations constatées sont intrinsèquement liées au processus d'utilisation des fonds de l'Union par la Hongrie, étant donné qu'elles découlent de procédures et d'un fonctionnement incorrects en ce qui concerne le mécanisme décisionnel d'attribution des marchés financés par le budget de l'Union. De ce fait, leur incidence sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union est considérée comme particulièrement importante. Si, outre les violations constatées, on tient compte des limitations et des obstacles entravant la détection, l'examen et la correction de la fraude en raison des motifs supplémentaires liés aux enquêtes, aux poursuites et au cadre de lutte contre la corruption, l'incidence susmentionnée peut être considérée comme plus importante encore, puisqu'elle pourrait concerner l'ensemble des fonds de l'Union mis en œuvre par la Hongrie.
- (128) En ce qui concerne la nature des violations, la Commission considère que l'évaluation des violations en matière de passation de marchés publics, ainsi que de celles en matière de conflits d'intérêts pour les fiduciaires d'intérêt public, a permis de conclure que ces problèmes révèlent l'existence de violations de l'État de droit, en particulier celles visées à l'article 3, point b), du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, étant donné qu'elles empêchent la prévention, la correction ou la sanction de décisions arbitraires ou illégales prises par les autorités publiques et qu'elles ne permettent pas de veiller à l'absence de conflits d'intérêts. Ainsi, la nature des violations évaluées, qui est essentiellement liée à la manière dont les fonds publics, y compris les fonds de l'Union, sont mis en œuvre, a une incidence significative sur le budget de l'Union.
- (129) En outre, les violations liées aux problèmes constatés dans la passation de marchés publics sont récurrentes et durent depuis plus de 10 ans, ce qui entraîne un risque pour la bonne gestion financière du budget de l'Union et pour les intérêts financiers de cette dernière.

- (130) La Commission considère en outre que les violations des principes de l'État de droit constatées concernent des pans importants du secteur public en Hongrie, à savoir toutes les entités publiques qui mettent en œuvre des fonds de l'Union susceptibles d'être ou de devenir des pouvoirs adjudicateurs, ainsi que toutes les fiducies d'intérêt public qui, bien qu'étant des entités privées, poursuivent un objectif d'intérêt public, tels que l'éducation, la recherche, la protection de l'environnement et du climat et la protection du patrimoine. Ainsi, les violations des principes de l'État de droit constatées sont systémiques et généralisées, et donc graves.
- (131) Pour ce qui est de la portée de la violation des principes de l'État de droit, la Commission considère que, lorsqu'une telle violation porte atteinte ou risque de porter atteinte à plusieurs programmes ou fonds de l'Union, il faut prévoir qu'elle aura une forte incidence sur le budget de l'Union ou sur les intérêts financiers de l'Union. Dans ce cas, les problèmes recensés risquent de concerner tous les programmes principalement mis en œuvre au moyen de marchés publics, ce qui signifie principalement trois des programmes relevant de la politique de cohésion en Hongrie au titre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, correspondant à une part importante du budget de l'Union alloué à la Hongrie au titre de la politique de cohésion. Les audits de la Commission ayant mis en évidence les procédures de passation de marchés publics décrites ci-dessus couvraient le domaine de la politique de cohésion et, bien que l'incidence de celles-ci sur le budget de l'UE ait fait l'objet d'une correction financière en application des règles de la politique de cohésion en matière d'audits individuels, les conclusions de ces audits font apparaître une incapacité systémique, une impossibilité ou une réticence dans le chef des autorités hongroises à prévenir les décisions qui violent le droit applicable en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption.
- (132) Si, en plus des points susmentionnés, on tient compte des violations constatées en ce qui concerne les marchés publics et les fiducies d'intérêt public ainsi que des limitations et des obstacles pesant sur la détection, l'examen et la correction de la fraude en raison des motifs supplémentaires liés aux enquêtes, aux poursuites et au cadre de lutte contre la corruption, l'incidence financière peut être considérée comme encore plus importante. Cet aspect entraverait en effet la protection des intérêts financiers de l'Union à la fois *ex ante*, en minant l'effet dissuasif des procédures pénales et *ex post*, en empêchant l'action répressive des institutions publiques.

## **8.2. Actions de l'Union ciblées par les mesures**

- (133) Compte tenu des audits précédents menés par les services de la Commission (et malgré le fait que leur incidence sur le budget de l'UE a fait l'objet d'une correction financière en application des règles de la politique de cohésion) et des conclusions exposées ci-dessus, les actions de l'Union les plus susceptibles d'être à nouveau à l'avenir la cible de violations des principes de l'État de droit sont celles relevant des programmes de la politique de cohésion qui sont principalement mis en œuvre au moyen de marchés publics, ainsi que celles relevant des programmes dont les fiducies d'intérêt public et les entités qu'elles détiennent peuvent bénéficier.
- (134) La Commission considère que, dans le but de protéger le budget de l'Union de risques graves, compte tenu de l'existence établie d'un risque pour la bonne gestion financière du budget de l'Union et pour les intérêts financiers de l'Union, ainsi que de la nature préventive du règlement relatif à la conditionnalité, les mesures devraient porter en priorité sur les programmes relevant de la politique de cohésion

2021-2027 devant être mis en œuvre principalement au moyen de marchés publics, en prenant comme référence la manière dont des programmes relevant de la politique de cohésion équivalents ont été mis en œuvre au titre du CFP 2014-2020. Les programmes relevant de la politique de cohésion concernés par les mesures proposées (ci-après, les «programmes concernés») sont les suivants:

- (a) Programme opérationnel pour l'efficacité environnementale et énergétique Plus;
  - (b) Programme opérationnel pour les transports intégrés;
  - (c) Programme opérationnel pour le développement territorial et urbain Plus.
- (135) En ce qui concerne les violations des principes de l'État de droit affectant des fonds mis en œuvre par des fiduciaires d'intérêt public et par des entités qu'elles détiennent, la Commission estime que, compte tenu de la nature des activités auxquelles ces entités peuvent prendre part<sup>54</sup>, toutes les actions relevant de programmes en gestion directe ou indirecte dont les bénéficiaires ou les entités chargées de la mise en œuvre peuvent être des fiduciaires d'intérêt public ou d'autres entités que celles-ci détiennent devraient être ciblées par les mesures que la Commission souhaite proposer.

### **8.3. Choix de mesures appropriées et proportionnées**

- (136) À la lumière de l'analyse qui précède, qui conclut que les violations des principes de l'État de droit ont une incidence potentielle significative sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou sur les intérêts financiers de l'Union, les mesures suivantes sont proposées.
- Programmes en gestion partagée: suspension des engagements au titre des programmes de la politique de cohésion pour la période 2021-2027
- (137) Afin de déterminer le niveau de suspension des engagements, la Commission note qu'à ce stade, il n'est pas possible de quantifier précisément l'incidence potentielle sur le budget de l'Union, étant donné qu'il n'est pas possible de déterminer à l'avance avec suffisamment de précision la proportion des fonds qui seront mis en œuvre au moyen de marchés publics au titre du CFP de la période 2021-2027. Par conséquent, étant donné qu'il n'est pas possible de définir avec précision le montant des dépenses en rapport avec les graves irrégularités détectées, le niveau approprié des mesures à appliquer est déterminé au moyen d'un pourcentage qui reflète le risque estimé pour le budget de l'Union. Ce pourcentage est déterminé par la gravité, la fréquence et la durée des violations systémiques constatées, ainsi que par le niveau maximal prévu du risque financier induit pour la bonne gestion financière du budget de l'Union, compte tenu des mesures correctives présentées par la Hongrie dans le cadre de la présente procédure.
- (138) Étant donné l'incidence particulièrement importante que peuvent avoir sur la bonne gestion financière du budget de l'Union et sur les intérêts financiers de l'Union les violations des principes de l'État de droit constatées, et au vu de la nature, de la durée, de la gravité et de la portée de ces violations, l'incidence potentielle sur les fonds concernés pourrait être très conséquente, ce qui fait apparaître comme proportionné et justifié un degré très élevé de suspension des engagements. En ce qui

---

<sup>54</sup> Ces activités auraient principalement trait à l'éducation et à la recherche, mais aussi à de nombreux autres domaines d'activité, tels que la protection de l'environnement, du climat et du patrimoine, ainsi que les sports.

concerne les marchés publics, des mesures appropriées et proportionnées devraient donc s'étendre au montant des fonds de l'Union dont la gestion risque de s'opérer en violation des principes de bonne gestion financière. Cela étant, une partie seulement des fonds des programmes opérationnels recensés ci-dessus devrait être mise en œuvre au moyen de marchés publics (en principe entre 85 % et 90 % des fonds) et, en principe également, certaines procédures de passation de marchés publics pourraient ne pas être concernées par ces violations systémiques. Par ailleurs, ces violations pourraient également comporter des risques graves pour d'autres programmes de l'Union qui sont également, mais dans une moindre mesure, mis en œuvre par l'intermédiaire de marchés publics, et qui ne seraient pas concernés par les mesures envisagées. Compte tenu de tout ce qui précède, dans sa lettre d'intention, la Commission avait estimé que le risque pour le budget correspondait à 70 % des fonds des programmes concernés. Ce risque pourrait toutefois être considérablement atténué à la suite des engagements souscrits par la Hongrie dans le cadre des mesures correctives présentées dans sa deuxième réponse, si ceux-ci se concrétisaient dans les étapes clés auxquelles la Hongrie s'est engagée.

- (139) En effet, même si la Hongrie a présenté des mesures correctives qui pourraient en principe permettre de répondre aux préoccupations de la Commission, et a commencé à prendre les premières mesures de mise en œuvre, à ce stade, celles-ci ne sont toujours pas suffisamment détaillées, étant donné que les textes législatifs clés et d'autres étapes clés qui permettraient le début de la mise en œuvre d'un grand nombre des mesures correctives présentées par la Hongrie sont toujours en attente, de sorte qu'il est difficile d'évaluer de façon certaine s'ils répondent à ces préoccupations. Par conséquent, la Commission considère qu'une approximation raisonnable du niveau de risque résiduel pesant sur le budget à ce stade correspond à 65 % des fonds des programmes concernés. Ce niveau pouvant être considéré comme une approximation raisonnable de l'incidence sur le budget de l'Union ou des risques graves pour celui-ci, la Commission estime qu'une suspension de 65 % des engagements pour les programmes opérationnels concernés constitue une mesure proportionnée. La Commission continuera à suivre la situation et pourrait proposer des adaptations si nécessaire.
- (140) Si les programmes identifiés n'ont pas été approuvés au moment où le Conseil prend une décision, il conviendrait plutôt de décider de suspendre l'approbation d'un ou de plusieurs des programmes concernés, dans une proportion correspondant au risque pour les intérêts financiers de l'Union. Cette proposition est fondée sur le même raisonnement que celui exposé au point 139) ci-dessus.
- Programmes en gestion directe et indirecte: interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques avec des fiduciaires d'intérêt public et les entités que celles-ci détiennent
- (141) Les mesures devraient également porter sur les actions relevant de programmes de l'Union mis en œuvre en gestion directe et indirecte, dont les bénéficiaires ou les entités chargées de la mise en œuvre peuvent être des fiduciaires d'intérêt public ou des entités que celles-ci détiennent. En ce qui concerne les violations constatées se rapportant aux fiduciaires d'intérêt public, étant donné que la mesure ne porterait que sur ces entités en tant que telles, il y a lieu de cibler l'ensemble des programmes mis en œuvre en gestion directe et indirecte. La Commission considère que l'interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques, dans le cadre de programmes en gestion directe et indirecte, avec des fiduciaires d'intérêt public et des entités que celles-ci détiennent est une mesure proportionnée.

- (142) Une exception générale actuellement en vigueur permet aux membres des conseils d'administration des fiducies d'intérêt public de ne pas respecter les exigences en matière de conflits d'intérêts, tandis que l'applicabilité aux fonds fiduciaires des règles relatives à la passation de marchés publics dépendrait d'une évaluation au cas par cas en vue de déterminer si ces fonds remplissent les critères leur permettant d'être considérés comme des pouvoirs adjudicateurs: de telles exceptions peuvent avoir une incidence sur les budgets que ces entités peuvent mettre en œuvre ou gérer. Il est donc pratiquement impossible de considérer que l'interdiction ne devrait s'appliquer qu'à certaines fiducies d'intérêt public et entités que celles-ci détiennent, ou que la Commission peut prendre des engagements juridiques partiels avec de telles entités. En outre, si l'interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques était limitée à ces entités, il resterait possible d'allouer des fonds au titre de n'importe lequel des programmes de l'Union en gestion directe et indirecte à une autre entité, en tant que bénéficiaire ou en tant qu'entité chargée de la mise en œuvre. Ainsi, au vu de la liste des mesures applicables à la gestion directe et indirecte en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point a), du règlement relatif à la conditionnalité, l'interdiction de conclure tout nouvel engagement juridique avec ces entités peut être considérée comme une mesure proportionnée afin de faire face au risque pesant sur la bonne gestion financière du budget de l'Union et sur les intérêts financiers de l'Union, dans l'attente de l'adoption du texte législatif pertinent.
- (143) Pour autant que la mesure soit établie au moyen de règles détaillées, promulguée au moyen du texte législatif ad hoc et mise en œuvre conformément aux engagements pris par la Hongrie, cette mesure peut être considérée comme répondant à l'ensemble des préoccupations de la Commission en la matière.

#### **8.4. Observations présentées par la Hongrie en ce qui concerne les mesures proposées dans la lettre d'intention**

- (144) La Hongrie a fait valoir que les mesures correctives qu'elle avait présentées permettaient de traiter tous les problèmes relevés par la Commission en l'espèce. Elle a rappelé le principe de coopération loyale auquel elle s'est conformée en vue de présenter lesdites mesures. En outre, elle a fait valoir, en référence à l'exigence figurant dans l'arrêt de la Cour<sup>55</sup> selon laquelle les mesures prises au titre du règlement relatif à la conditionnalité devaient être «strictement proportionnées» à l'incidence de la violation des principes de l'État de droit avérée sur le budget de l'Union ou sur les intérêts financiers de l'Union, qu'une incidence réelle ou potentielle sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou sur la protection des intérêts financiers de l'Union ne saurait justifier l'adoption de mesures portant sur l'ensemble des fonds de l'Union utilisés par un État membre. En outre, elle soutient que le caractère systémique et généralisé des violations ne permet pas de préjuger automatiquement de la gravité de ces dernières. En outre, elle a indiqué que rien ne motivait ni le pourquoi, ni la mesure dans laquelle les programmes opérationnels concernés par les mesures avaient été identifiés comme ayant été mis en œuvre par l'intermédiaire de marchés publics.
- (145) En outre, la Hongrie a soutenu qu'il y avait violation de l'exigence d'une évaluation objective, impartiale et équitable, étant donné que la conclusion en faveur d'une

---

<sup>55</sup> Voir l'arrêt de la Cour (assemblée plénière) du 16 février 2022, *Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, affaire C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, point 271 et *Pologne/Parlement et Conseil*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, point 302.

réduction de 70 % des engagements n'est pas justifiée. En se référant aux corrections à un taux forfaitaire de 10 % appliquées à la suite de l'audit de 2017, la Hongrie fait valoir que le principe de proportionnalité exigerait que seuls 10 % des 70 %, soit 7 %, des engagements des programmes opérationnels concernés puissent être suspendus. Elle ajoute que la Commission n'a pas motivé les raisons pour lesquelles elle a proposé de suspendre les paiements à des niveaux supérieurs aux niveaux fixés pour les corrections financières dans les orientations de la Commission pour la détermination des corrections financières à appliquer lors du non-respect des règles en matière de marchés publics<sup>56</sup>.

- (146) En ce qui concerne l'autre mesure envisagée, à savoir la suspension de l'approbation des programmes opérationnels au cas où ceux-ci n'auraient pas été approuvés par la Commission au moment où le Conseil arrêtera sa décision, la Hongrie fait remarquer qu'elle n'a pas eu la possibilité de formuler des observations, étant donné que la Commission n'a pas spécifié les programmes spécifiques qui seraient concernés dans ce cas de figure.
- (147) La Hongrie indique que l'interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques avec des fiduciaires d'intérêt public et les entités que celles-ci détiennent ou gèrent, est inutile et disproportionnée, compte tenu du fait que les mesures correctives présumées ont été présentées le 19 juillet 2022, et du fait que la Commission n'a présenté aucun cas spécifique dans lequel ces entités n'ont pas agi en tant que pouvoirs adjudicateurs ou n'ont pas respecté les règles de l'UE en matière de conflit d'intérêts.

#### *Évaluation par la Commission*

- (148) La Commission se félicite des mesures correctives présentées par la Hongrie dans sa deuxième réponse, ainsi que de la coopération dont celle-ci a fait preuve à cet égard. Cela étant, la lettre d'intention expose les raisons pour lesquelles les mesures correctives proposées le 19 juillet 2022 n'ont pas pu être prises en compte lors de l'élaboration des mesures que la Commission entend proposer au Conseil. En ce qui concerne les mesures présentées par la Hongrie dans sa deuxième réponse, la Commission a expliqué aux points 121 et 122 ci-dessus pourquoi, à ce stade, elles ne peuvent pas être considérées comme permettant de résoudre les problèmes relevés.
- (149) En ce qui concerne l'argument avancé par la Hongrie concernant l'incidence ou les effets potentiels sur le budget de l'Union, la Commission souligne que l'article 4, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité impose à la Commission de proposer des mesures au Conseil également lorsque des violations des principes de l'État de droit présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union, d'une manière suffisamment directe. La Commission ayant établi l'existence d'un tel risque à l'avenir, il ne lui était pas nécessaire de déterminer l'existence d'un risque spécifique, contrairement à ce que soutient la Hongrie, pour proposer des mesures au Conseil. L'interprétation suggérée par la Hongrie priverait le règlement relatif à la conditionnalité de sa finalité, à savoir la protection à titre préventif de la bonne gestion financière du budget de l'Union et des intérêts financiers de l'Union.

---

<sup>56</sup> Décision C(2019) 3452 final de la Commission du 14 mai 2019 établissant les lignes directrices pour la détermination des corrections financières à appliquer aux dépenses financées par l'Union en cas de non-respect des règles en matière de marchés publics.

- (150) En ce qui concerne l'application des taux de correction financière appliqués dans le cas des audits menés par les services de la Commission, la Commission note que le règlement relatif à la conditionnalité est un instrument de prévention qui vise à protéger la bonne gestion financière du budget de l'Union et les intérêts financiers de l'Union d'une manière plus horizontale que les autres règles financières de l'Union. Par conséquent, l'application mutatis mutandis des niveaux de correction financière prévus dans le RPDC et dans la décision susmentionnée de la Commission ne servirait pas l'objectif, distinct et additionnel, du règlement relatif à la conditionnalité.
- (151) En ce qui concerne l'autre mesure envisagée de suspendre l'approbation des programmes, la Commission a clairement indiqué quels programmes opérationnels pourraient faire l'objet de cette mesure. La Commission n'a pas été en mesure d'indiquer, au moment de la rédaction de la lettre d'intention, quels programmes feraient l'objet de l'autre mesure envisagée de suspension de l'approbation des programmes, et elle n'est toujours pas en mesure de le faire à ce stade non plus. Cela dépend du stade d'approbation des programmes au moment de l'adoption de la décision par le Conseil. Toutefois, la Commission a indiqué que, si une décision de suspendre l'approbation des programmes devait être appliquée, elle devrait porter sur un ou plusieurs programmes dans une proportion correspondant au risque pour les intérêts financiers de l'Union.
- (152) Enfin, en ce qui concerne la mesure relative aux fiducies d'intérêt public, le règlement relatif à la conditionnalité n'exige pas que soient définis des cas spécifiques dans lesquels une violation des principes de l'État de droit a porté atteinte au budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union. En particulier, en ce qui concerne les fiducies d'intérêt public, la législation en vigueur présente clairement un risque sérieux pour la bonne gestion financière du budget de l'Union et pour les intérêts financiers de l'Union. Dès lors, l'interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques est la seule mesure de nature à faire en sorte que la procédure présente un caractère de protection et de prévention, conformément au règlement relatif à la conditionnalité.

## **9. BASE JURIDIQUE**

- (153) Le présent instrument a pour base juridique 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'Union

## **10. MESURES PROPOSEES A L'ADOPTION**

### **• Programmes en gestion partagée**

- (154) Suspension de 65 % des engagements en ce qui concerne trois programmes opérationnels pour la période 2021-2027 financés au titre du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds de cohésion (FC), du Fonds pour une transition juste (FTJ) et du Fonds social européen plus (FSE+).
- (155) Si les programmes identifiés n'ont pas été approuvés au moment où le Conseil prend une décision, il conviendrait plutôt de décider de suspendre l'approbation d'un ou de plusieurs des programmes concernés, dans une proportion correspondant au risque pour les intérêts financiers de l'Union. Cette proposition est fondée sur le même raisonnement que celui exposé au point 140 ci-dessus.

- **Programmes en gestion directe et indirecte**

- (156) Interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques, dans le cadre de programmes de l'Union en gestion directe et indirecte, avec des fiduciaires d'intérêt public et des entités que celles-ci détiennent. Cette interdiction de conclure de nouveaux engagements juridiques n'a pas nécessairement d'incidence budgétaire étant donné qu'elle est limitée auxdites entités et qu'il reste possible d'allouer des fonds équivalents au titre de n'importe lequel des programmes de l'Union en gestion directe et indirecte à une autre entité, en tant que bénéficiaire ou en tant qu'entité chargée de la mise en œuvre.

Proposition de

## DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

### **relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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'Union<sup>57</sup>, et notamment son article 6, paragraphe 10,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le 24 novembre 2021, la Commission a adressé à la Hongrie une demande d'informations en application de l'article 6, paragraphe 4, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, à laquelle les autorités hongroises ont répondu le 27 janvier 2022.
- (2) Le 27 avril 2022, la Commission a adressé une notification écrite à la Hongrie conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 (ci-après la «notification»). Dans cette notification, la Commission a fait part de ses préoccupations et a présenté ses constatations concernant un certain nombre de questions liées au système de passation des marchés publics en Hongrie, notamment:
  - (a) des irrégularités, lacunes et faiblesses systémiques dans les procédures de passation de marchés publics;
  - (b) le taux élevé de procédures faisant appel à un soumissionnaire unique et le faible niveau de concurrence dans les procédures de passation de marchés;
  - (c) des problèmes liés à l'utilisation des accords-cadres;
  - (d) des problèmes liés à la détection, à la prévention et à la correction des conflits d'intérêts, et
  - (e) des problèmes liés aux fiduciaires d'intérêt public.
- (3) Ces problèmes et leur répétition au fil du temps témoignent d'une incapacité, d'une impossibilité ou d'une réticence systémiques des autorités hongroises à empêcher les décisions contraires au droit applicable en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption. Ces

---

<sup>57</sup> JO L 433I du 22.12.2020, p. 1.

points constituent autant de violations des principes de l'État de droit, en particulier des principes de sécurité juridique et d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, et suscitent des inquiétudes quant à la séparation des pouvoirs.

- (4) Dans sa notification, la Commission a soulevé des motifs supplémentaires et a exposé ses constatations concernant un certain nombre de questions liées aux enquêtes et aux poursuites judiciaires ainsi qu'au cadre de lutte contre la corruption, mettant notamment en évidence l'efficacité limitée des enquêtes et des poursuites portant sur les soupçons d'activités illégales, l'organisation des parquets et l'absence, dans la pratique, d'un cadre efficace et opérationnel de lutte contre la corruption. Ces éléments constituent des violations des principes de l'État de droit, notamment en ce qui concerne la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif et la protection juridictionnelle effective.
- (5) Dans la notification, la Commission a exposé les éléments factuels et les motifs précis sur lesquels elle a fondé ses constatations et a aussi demandé à la Hongrie de fournir certaines informations et données concernant ces éléments de fait et ces motifs. La Commission, dans sa notification, accordait aux autorités hongroises un délai de deux mois pour présenter leurs observations.
- (6) Le 27 juin 2022, la Hongrie a répondu à la notification (ci-après la «première réponse»). Par lettres des 30 juin et 5 juillet 2022, la Hongrie a communiqué des informations destinées à compléter la première réponse. De plus, le 19 juillet 2022, la Hongrie a envoyé une lettre supplémentaire proposant un certain nombre de mesures correctives visant à remédier aux constatations de la notification.
- (7) La Commission a évalué les observations présentées dans la première réponse et a conclu qu'elles ne répondaient aux préoccupations et aux constatations exposées dans la notification. De plus, la Commission a considéré que ni la première réponse ni les lettres complémentaires des 30 juin et 5 juillet 2022 ne contenaient d'engagement approprié à appliquer des mesures correctives adéquates dans le contexte du règlement (UE, Euratom) 2020/2092. En raison de la présentation tardive de la lettre du 19 juillet 2022, elle n'a pas pu être prise en compte dans l'évaluation de la première réponse. La Commission a cependant pris en considération tous les éléments pertinents figurant dans cette lettre au cours des étapes suivantes de la procédure prévue par l'article 6 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, conformément au principe de coopération loyale avec les États membres.
- (8) Conformément à l'article 6, paragraphe 7, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, la Commission a envoyé une lettre à la Hongrie le 20 juillet 2022 (ci-après la «lettre d'intention») afin d'informer l'État membre de son évaluation au titre de l'article 6, paragraphe 6, de ce règlement et des mesures qu'elle envisageait de proposer au Conseil pour adoption en vertu de l'article 6, paragraphe 9, dudit règlement, en l'absence d'engagement de la part de la Hongrie à prendre des mesures correctives adéquates. Dans la lettre d'intention, la Commission donnait à la Hongrie la possibilité de présenter ses observations, en particulier sur la proportionnalité des mesures envisagées.
- (9) La Hongrie a répondu à la lettre d'intention le 22 août 2022 (ci-après la «seconde réponse»), dans laquelle elle a présenté ses observations sur les constatations de la Commission, la procédure et la proportionnalité des mesures mentionnées dans la lettre d'intention. Bien qu'elle ait contesté les constatations de la Commission, la Hongrie a proposé certaines mesures correctives pour répondre aux préoccupations soulevées par la Commission. Le 13 septembre 2022, la Hongrie a envoyé à la

Commission une lettre contenant des éclaircissements et des engagements supplémentaires en rapport avec les mesures correctives proposées. De l'avis de la Hongrie, les mesures correctives, y compris les engagements supplémentaires inclus dans la lettre du 13 septembre 2022, répondent pleinement aux préoccupations de la Commission, de sorte que cette dernière ne devrait pas proposer de mesures au Conseil.

- (10) Les principales constatations de la Commission sont résumées dans les considérants suivants.
- (11) En premier lieu, la Commission constate des irrégularités, lacunes et faiblesses systémiques graves dans les procédures de passation de marchés publics. De telles irrégularités ont été constatées à la suite d'audits successifs menés par les services de la Commission pour les périodes de programmation 2007-2013 et 2014-2020. Ces audits ont abouti à des montants globaux importants de corrections financières, ainsi qu'à plusieurs enquêtes de l'OLAF qui ont donné lieu à des recommandations financières visant au recouvrement de montants importants auprès de la Hongrie. Les données disponibles indiquent en outre que des proportions exceptionnellement élevées de marchés ont été attribuées à la suite de procédures auxquelles n'a participé qu'un seul soumissionnaire et que des marchés ont été attribués à des entreprises spécifiques qui ont progressivement acquis des parts de marché considérables; ces données mettent aussi en évidence de graves lacunes dans l'attribution des accords-cadres. D'autres préoccupations portent sur la non-application des règles en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts aux «fiducies d'intérêt public» et aux entités qu'elles gèrent ainsi que sur le manque de transparence quant à la gestion des fonds par ces fiducies. Ces problèmes et leur récurrence au fil du temps témoignent d'une incapacité, d'une impossibilité ou d'une réticence systémiques des autorités hongroises à empêcher les décisions contraires au droit applicable en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption. Ces points constituent autant de violations des principes de l'État de droit, en particulier des principes de sécurité juridique et d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, et suscitent des inquiétudes quant à la séparation des pouvoirs.
- (12) En second lieu, des problèmes supplémentaires se posent en ce qui concerne l'efficacité limitée des enquêtes et des poursuites portant sur les soupçons d'activités illégales, l'organisation des parquets et l'absence d'un cadre efficace et opérationnel de lutte contre la corruption. On constate, en particulier, l'impossibilité d'engager un recours efficace devant une juridiction indépendante contre les décisions du ministère public de ne pas enquêter ou de ne pas lancer de poursuites concernant des allégations de corruption, de fraude et d'autres infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Aucune motivation n'est exigée lorsque de telles affaires sont attribuées ou réaffectées et il n'existe pas de règles visant à empêcher les décisions arbitraires en cette matière. Il faut en outre constater l'absence de stratégie globale de lutte contre la corruption propre à couvrir également les domaines de prévention de la corruption les plus importants, la sous-utilisation de l'ensemble des outils de prévention à l'appui des enquêtes sur la corruption, en particulier les affaires de corruption à haut niveau, et l'absence générale de prévention et de répression efficaces de la fraude criminelle et des délits de corruption. Ces éléments constituent des violations des principes de l'État de droit, notamment en ce qui concerne la sécurité juridique, l'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif et la protection juridictionnelle effective.

- (13) Les observations formulées dans les réponses de la Hongrie ne répondent pas de manière adéquate aux constatations figurant dans la notification et la lettre d'intention. Ces réponses n'ont, en particulier, fourni aucun élément de preuve lié aux récentes améliorations apportées par la Hongrie à son système de passation de marchés (en ce qui concerne la transparence, le niveau de concurrence, les contrôles des conflits d'intérêts). Si certains changements ont eu lieu dans le système hongrois de passation des marchés publics à la suite des audits des services de la Commission, rien n'indique que ces changements ont eu une incidence sur le niveau de concurrence sur le marché hongrois. Les données dont dispose la Commission montrent non seulement une augmentation de la concentration des attributions dans le domaine des marchés publics, mais aussi une augmentation de la probabilité que les marchés soient attribués à des acteurs du parti au pouvoir en Hongrie (les «entreprises politiquement liées»). La Commission a commandé une étude qui a fourni une analyse statistique empirique de plus de 270 000 marchés publics passés en Hongrie entre 2005 et 2021<sup>58</sup>. Les observations de l'étude ont été corroborées par les conclusions de l'examen de certaines données relatives aux appels d'offres concernant les marchés attribués à certaines des entreprises identifiées comme étant des entreprises ayant des relations politiques. Des éléments ont en outre été recueillis par la Commission dans les médias et auprès de parties prenantes dans les secteurs du tourisme, de la communication et du sport. La Hongrie n'a fourni aucune preuve de l'applicabilité (ni de l'application effective) des règles relatives aux conflits d'intérêts pertinentes pour la protection du budget de l'Union en ce qui concerne les fiducies d'intérêt public.
- (14) D'autres procédures prévues par la législation de l'Union ne permettraient pas à la Commission de protéger plus efficacement le budget de l'Union. Les irrégularités, lacunes et faiblesses constatées sont très nombreuses et étroitement liées les unes aux autres, ce qui signifie que des procédures autres que celles prévues par le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 ne permettent pas de traiter plus efficacement les risques pour le budget de l'Union. Même si certains moyens disponibles au titre des règles sectorielles peuvent être utilisés, comme les audits effectués par les services de la Commission et les corrections financières pour les irrégularités auxquelles n'ont pas remédié les autorités hongroises, ces mesures se rapportent généralement à des dépenses déjà déclarées à la Commission et la persistance de lacunes pendant de nombreuses années montre que les corrections financières ne suffisent pas pour protéger les intérêts financiers de l'Union contre les risques actuels ou futurs.
- (15) En ce qui concerne le respect et le contrôle des conditions favorisantes inscrites dans le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil<sup>59</sup>, il convient de noter que la seule conséquence du non-respect d'une condition favorisante énoncée à l'article 15, paragraphe 5, dudit règlement est que la Commission ne rembourse pas à

---

<sup>58</sup> *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021*, Centre de recherche sur la corruption, Budapest.

<sup>59</sup> 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 visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

l'État membre concerné les dépenses relatives aux opérations liées à l'objectif spécifique. Le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 offre un éventail plus large de mesures propres à protéger le budget de l'Union, parmi lesquelles la suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes ainsi que la suspension des engagements dans le cadre de la gestion partagée. Les mesures envisageables au titre du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 portent aussi sur le préfinancement, ce qui n'est pas prévu à l'article 15 du règlement (UE) 2021/1060.

- (16) En ce qui concerne l'application des règles relatives à la passation de marchés publics et leur interprétation, le considérant 17 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 précise que la législation de l'Union à laquelle renvoie l'article 6, paragraphe 1, de ce règlement est une législation financière et sectorielle. Les procédures d'infraction ne sont pas fondées sur un acte législatif, mais directement sur l'article 258 du TFUE. Cette disposition de droit primaire ne saurait être considérée comme une «législation de l'Union» au sens de l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092.
- (17) L'article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil<sup>60</sup> prévoit que les États membres prennent toutes les mesures appropriées pour protéger les intérêts financiers de l'Union lorsqu'ils mettent en œuvre des mesures au titre de la facilité pour la reprise et la résilience. C'est avant tout aux États membres, conformément à l'article 22, paragraphe 1, du règlement (UE) 2021/241, qu'il incombe de respecter le droit de l'Union et le droit national lors de la mise en œuvre de ces mesures, tandis que la Commission, conformément à l'article 22, paragraphe 5, dudit règlement, peut prendre des mesures correctives en cas de fraude, de corruption et de conflits d'intérêts portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union qui n'ont pas été corrigés par l'État membre, ou en cas de manquement grave à une obligation découlant de l'accord de prêt ou de l'accord concernant la contribution financière. Plus important encore, le plan de la Hongrie pour la reprise et la résilience n'est pas encore finalisé et sa capacité à protéger les intérêts financiers de l'Union dépend des mesures concrètes qu'il contiendra, mais aussi de la manière dont ces mesures seront mises en œuvre par la Hongrie. Par conséquent, l'application des dispositions du règlement (UE) 2021/241 ne permettrait pas à la Commission de protéger plus efficacement le budget de l'Union en l'espèce.
- (18) Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, aucune autre procédure prévue par le droit de l'Union ne permettrait à la Commission de protéger le budget de l'Union plus efficacement que la procédure prévue à l'article 6 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092.
- (19) L'incidence potentielle des violations constatées sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou sur la protection des intérêts financiers de l'Union est considérée comme particulièrement importante, étant donné que ces violations sont intrinsèquement liées au processus dans le cadre duquel les fonds de l'Union sont utilisés par la Hongrie, dans la mesure où elles consistent en un fonctionnement inapproprié des autorités publiques qui décident de l'attribution de marchés financés par le budget de l'Union. Si, outre les violations constatées, on tient compte des limitations et des obstacles pesant sur la détection, l'examen et la correction de la

---

<sup>60</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

fraude, retenus comme des motifs supplémentaires relatifs aux enquêtes, aux poursuites et au cadre de lutte contre la corruption, l'incidence peut être considérée comme encore plus importante.

- (20) Compte tenu de la nature des constatations en ce qui concerne les marchés publics, les mesures appropriées à adopter en vertu du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 (ci-après les «mesures appropriées») devraient porter sur les financements de l'Union qui sont principalement mis en œuvre au moyen de marchés publics. Les audits de la Commission ayant mis en évidence des procédures de passation de marchés publics déficientes et irrégulières couvraient le domaine de la politique de cohésion et, bien que l'incidence de ces déficiences et irrégularités sur le budget de l'UE ait fait l'objet d'une correction financière en application des règles de la politique de cohésion, elles démontrent une incapacité, une impossibilité ou une réticence systémiques des autorités hongroises à empêcher les décisions contraires au droit applicable en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption.
- (21) Il convient que les programmes protégés par les mesures appropriées soient en priorité les programmes 2021-2027 de la politique de cohésion, qui devraient être principalement mis en œuvre au moyen de marchés publics si l'on se fonde sur la manière dont la Hongrie a mis en œuvre les programmes équivalents au titre du CFP 2014-2020: le programme opérationnel pour l'efficacité environnementale et énergétique Plus, le programme opérationnel pour les transports intégrés Plus et le programme opérationnel pour le développement territorial et l'implantation Plus (ci-après les «programmes concernés»). On estime qu'entre 85 et 90 % des programmes concernés sont mis en œuvre au moyen de marchés publics.
- (22) Les mesures appropriées devraient aussi porter sur les actions relevant de programmes de l'Union mis en œuvre en gestion directe et indirecte, pour lesquelles les fiducies d'intérêt public et les entités qu'elles détiennent, qui sont considérées comme des entités publiques au sens de l'article 2, point b), et de l'article 5, paragraphe 1, point a), du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, peuvent être des bénéficiaires ou des entités chargées de la mise en œuvre. En ce qui concerne les violations constatées concernant les fiducies d'intérêt public, tous les programmes de l'Union mis en œuvre en gestion directe et indirecte devraient être ciblés par cette mesure appropriée.
- (23) Conformément aux exigences de proportionnalité fixées à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, le niveau approprié des mesures à appliquer devrait être déterminé par un pourcentage qui tient compte du risque correspondant pour le budget de l'Union.
- (24) Compte tenu de la gravité, de la fréquence et de la durée des violations systémiques constatées dans le cadre des marchés publics, le risque financier pour la bonne gestion financière du budget de l'Union peut être considéré comme très important et justifie dès lors des mesures présentant un niveau très élevé d'incidence financière.
- (25) Conformément à l'article 6, paragraphe 6, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, il convient, au moment d'arrêter les mesures appropriées, de tenir compte des informations reçues et des éventuelles observations formulées par l'État membre concerné, ainsi que du caractère adéquat des éventuelles mesures correctives proposées. Par conséquent, il y a lieu d'inclure les mesures correctives proposées par la Hongrie dans l'évaluation.

- (26) Dans sa deuxième réponse, la Hongrie a présenté 17 mesures correctives, dont elle a ensuite complété les engagements par une lettre adressée à la Commission le 13 septembre 2022. Selon l'avis de la Hongrie, ces mesures (ci-après les «mesures correctives proposées») répondraient à toutes les questions soulevées par la Commission dans la notification. Ces mesures correctives sont les suivantes:
- a) Renforcer la prévention, la détection et la correction des actes illicites et irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre des fonds de l'Union grâce à la création d'une nouvelle Autorité pour l'intégrité;
  - b) Mettre en place un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption;
  - c) Renforcer le cadre de lutte contre la corruption;
  - d) Garantir la transparence de l'utilisation du soutien de l'Union par les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public;
  - e) Introduire une procédure spécifique en cas d'infractions spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics;
  - f) Renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'UE;
  - g) Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par des fonds de l'Union qui sont clôturées avec une soumission unique;
  - h) Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par le budget national qui sont clôturées avec des soumissions uniques;
  - i) Mettre au point un outil de déclaration des soumissions uniques permettant de suivre les passations de marchés publics clôturées avec une soumission unique et d'en rendre compte;
  - j) Développer le système électronique de passation des marchés publics afin d'accroître la transparence;
  - k) Élaborer un cadre de mesure des performances évaluant l'efficacité et le rapport coût/efficacité des passations de marchés publics;
  - l) Adopter un plan d'action visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics;
  - m) Dispenser une formation destinée aux micro, petites et moyennes entreprises sur les pratiques en matière de passation de marchés publics;
  - n) Mettre en place un régime d'aide destiné à compenser les coûts liés à la participation aux passations de marchés publics des micro, petites et moyennes entreprises;
  - o) Appliquer Arachne, l'outil de calcul du risque de la Commission;
  - p) Renforcer la coopération avec l'OLAF;
  - q) Adopter un acte législatif garantissant une plus grande transparence des dépenses publiques.
- (27) D'une manière générale, la Hongrie s'est engagée à prendre les mesures correctives proposées dans sa deuxième réponse pour remédier sans condition aux problèmes soulevés dans la notification, à maintenir ces mesures en vigueur, ainsi que la législation connexe, sans limitation dans le temps et à appliquer dûment les règles qui y sont énoncées.

- (28) Toutefois, étant donné que les problèmes constatés en Hongrie concernent à la fois le cadre juridique et, dans une large mesure, les pratiques administratives, l'évaluation du caractère adéquat des mesures correctives proposées par la Hongrie pour atteindre leur objectif, à savoir mettre fin aux violations et/ou aux risques pour les intérêts financiers de l'Union, dépendra de l'analyse des détails de ces mesures et de la mise en œuvre correcte, intégrale et effective de l'ensemble des étapes clés telles qu'indiquées dans les calendriers correspondants présentés par la Hongrie le 22 août. À cet égard, la Hongrie doit encore mener à bien des étapes clés pour mettre en œuvre plusieurs mesures correctives proposées.
- (29) La Hongrie s'est engagée à créer une nouvelle Autorité pour l'intégrité qui renforce la prévention, la détection et la correction des actes illicites et des irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre des fonds de l'UE. Elle a intégré dans la mesure corrective proposée un certain nombre d'éléments que la Commission évalue positivement à ce stade, notamment en ce qui concerne: i) la finalité et les objectifs de la nouvelle Autorité pour l'intégrité, ii) la portée de son mandat et ses pouvoirs (étendus), dont celui d'ordonner aux pouvoirs adjudicateurs de suspendre les appels d'offres, celui de demander aux organes administratifs d'enquête de mener des enquêtes, celui de recommander l'exclusion d'opérateurs économiques spécifiques des financements de l'Union; le droit de demander un contrôle juridictionnel de toutes les décisions des autorités concernant des procédures de passation de marchés publics qui font intervenir un soutien de l'Union (et qui peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel), etc.; iii) les règles relatives à la nomination du conseil d'administration de l'Autorité pour l'intégrité et à la participation d'un «comité d'éligibilité» visant à garantir l'indépendance totale de cette Autorité. En outre, l'Autorité pour l'intégrité s'appuiera sur des faits établis par des décisions judiciaires et pourra saisir les tribunaux, et ses décisions seront soumises à un contrôle juridictionnel. C'est pourquoi la Hongrie s'est également engagée à ce que toutes les juridictions hongroises saisies d'affaires civiles, administratives et pénales, y compris celles qui sont pertinentes pour la protection des intérêts financiers de l'Union, respectent les exigences d'indépendance et d'impartialité et soient établies par la loi conformément à l'article 19, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne et à l'acquis de l'UE correspondant. La mesure corrective proposée comprend un calendrier décrivant les premières étapes clés de la mise en œuvre, qui vont d'une décision gouvernementale chargeant le gouvernement hongrois de présenter un projet de législation à l'Assemblée nationale d'ici au 30 septembre 2022 en vue de la création de l'Autorité pour l'intégrité (cette décision du gouvernement a été adoptée le 5 septembre 2022) au démarrage des activités de l'Autorité pour l'intégrité le 19 novembre 2022.
- (30) Si elle est correctement et effectivement mise en place, comme le prévoit la mesure corrective proposée, en disposant d'une indépendance totale et de pouvoirs effectifs sur le terrain en ce qui concerne toutes les procédures susceptibles de porter réellement ou potentiellement atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union, l'Autorité pour l'intégrité pourrait contribuer à accroître les niveaux de concurrence dans le cadre des procédures de passation de marchés, à prévenir ou à réduire au minimum les risques de conflit d'intérêts et, globalement, à renforcer la prévention, la détection et la correction de la fraude, de la corruption, des conflits d'intérêts et d'autres irrégularités en violation du droit de l'Union dans le système hongrois de passation des marchés publics, au profit d'une utilisation plus rigoureuse et plus efficace des fonds de l'Union. Toutefois, les détails et les étapes clés de cette mesure corrective proposée sont

encore attendus, notamment en ce qui concerne les pouvoirs et les outils dont dispose l'Autorité pour l'intégrité en vue de vérifier efficacement les déclarations de patrimoine.

- (31) La Hongrie s'est engagée à mettre en place un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption qui réponde aux préoccupations de la Commission, notamment afin de garantir la participation pleine, structurée et effective d'acteurs non gouvernementaux actifs dans le domaine de la lutte contre la corruption, ainsi que de représentants du gouvernement. En outre, la Hongrie s'engage à mener de vastes consultations avec les parties prenantes nationales et internationales, y compris la Commission, au cours de l'élaboration du projet de législation. Toutefois, les détails et les étapes clés de cette mesure corrective proposée sont encore attendus.
- (32) La mesure corrective proposée relative au cadre de lutte contre la corruption comprend la plupart des éléments que la Commission considère comme essentiels pour garantir l'efficacité de la mesure, tels que l'adoption de stratégies de lutte contre la fraude et la corruption pour tous les organismes qui participent à la mise en œuvre des fonds de l'Union, et la présentation de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption à moyen terme pour la période 2020-2022, ainsi que l'élargissement du champ d'application personnel et matériel des déclarations de patrimoine, la mise en place de règles visant à accroître la transparence de ces déclarations et l'instauration de sanctions administratives et pénales. Toutefois, les détails et les étapes clés de cette mesure corrective proposée sont encore attendus. En particulier, la base de données susmentionnée devrait être accessible au public. En outre, l'Autorité pour l'intégrité devrait également avoir le pouvoir de lancer de sa propre initiative une procédure de vérification des avoirs dans tous les cas.
- (33) En ce qui concerne les fiducies d'intérêt public, la mesure corrective proposée est en principe de nature à remédier aux problèmes soulevés, étant donné qu'elle permettra l'application généralisée et inconditionnelle des règles relatives à la passation de marchés publics aux fiducies d'intérêt public et aux entités qu'elles détiennent ou qu'elles gèrent (elles seront toutes considérées en tant que pouvoirs adjudicateurs aux fins des règles relatives à la passation de marchés publics) et qu'elle établira des règles claires en matière de conflits d'intérêts pour ces entités et les membres de leurs conseils d'administration. Toutefois, les détails et les étapes clés de cette mesure corrective proposée sont encore attendus.
- (34) En outre, la Hongrie s'est engagée à mettre en place une nouvelle procédure de contrôle juridictionnel, qui comporte de nombreux éléments positifs, tels que la possibilité pour les personnes morales de demander cette procédure, la garantie d'une position procédurale privilégiée pour la personne dénonçant une infraction, la référence au fait que la compétence exclusive pour connaître des affaires dans le cadre de la nouvelle procédure sera attribuée à un tribunal spécialisé (c'est-à-dire le tribunal central de l'arrondissement de Buda), la référence au fait que toutes les juridictions et les juges d'instruction prenant part à la nouvelle procédure devront respecter l'article 19 du traité sur l'Union européenne et l'acquis de l'UE pertinent, ainsi qu'un délai raisonnable pour la procédure en général. Enfin, la Hongrie s'est engagée à réexaminer la procédure dans un délai raisonnable. La mesure corrective proposée est de nature à remédier aux insuffisances recensées par la Commission. Toutefois, les détails et les étapes clés de cette mesure corrective proposée sont encore attendus.

- (35) En ce qui concerne les inquiétudes exprimées quant à la capacité de la Hongrie à améliorer les contrôles des conflits d'intérêts dans le cadre de l'utilisation des fonds de l'Union, la mesure corrective proposée relative à l'utilisation étendue de l'ensemble des fonctionnalités de l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque que la Commission met à la disposition des États membres, à savoir Arachne, pour tout soutien de l'Union est en principe de nature à répondre aux préoccupations soulevées par la Commission, si elle est correctement mise en œuvre. En outre, la mesure corrective proposée relative au renforcement des mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'Union répondrait également aux préoccupations soulevées, si elle est mise en œuvre correctement et en temps utile, car cette mesure permettra l'adoption de dispositions en vue de consolider les règles et les procédures afin de prévenir, détecter et corriger plus efficacement les conflits d'intérêts dans le cadre de l'utilisation des fonds de l'Union, et notamment un mécanisme de contrôle efficace de la validité des déclarations d'absence de conflits d'intérêts. Toutefois, les détails et les étapes clés de ces mesures correctives proposées sont toujours attendus.
- (36) En outre, les mesures correctives proposées qui visent à remédier aux irrégularités, lacunes et faiblesses systémiques dans les procédures de passation de marchés publics font l'objet d'une évaluation positive de la Commission. Toutefois, certaines de ces mesures semblent encore, à ce stade, insuffisamment détaillées sur certains aspects, et leurs étapes clés n'ont pas encore été menées à bien. Par conséquent, elles ne peuvent pas être considérées comme suffisamment adéquates pour répondre aux questions soulevées dans le cadre de la procédure au titre du règlement (UE, Euratom) 2020/2092. Sur cette base, il est nécessaire d'adopter les mesures appropriées prévues à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092.
- (37) La mesure corrective proposée relative au renforcement de la coopération avec l'OLAF est de nature à remédier aux insuffisances recensées par la Commission, puisqu'elle prévoit la désignation d'une autorité nationale compétente chargée d'assister l'OLAF lors des contrôles sur place en Hongrie si un opérateur économique soumis à ces contrôles refuse de coopérer. Elle introduit également une sanction dissuasive de type financier qui devra être infligée à tout opérateur économique refusant de coopérer avec l'OLAF aux fins des contrôles et vérifications sur place de l'Office. Toutefois, les détails et les étapes clés de cette mesure corrective proposée sont encore attendus.
- (38) Considérées dans leur ensemble, les mesures correctives proposées seraient en principe de nature à remédier aux problèmes liés aux irrégularités, lacunes et faiblesses systémiques dans les procédures de passation de marchés publics, aux risques de conflits d'intérêts et aux préoccupations suscitées par les «fiducies d'intérêt public», ainsi qu'aux motifs supplémentaires concernant les enquêtes, les poursuites et le cadre de lutte contre la corruption, pour autant que ces mesures soient toutes correctement et effectivement mises en œuvre.
- (39) Toutefois, les modalités d'application détaillées des mesures correctives proposées doivent encore être déterminées, notamment la manière dont les principaux éléments de ces mesures seront transposés dans les textes législatifs proprement dits qui doivent être adoptés pour la mise en œuvre des mesures correctives. Étant donné que plusieurs des problèmes constatés en Hongrie ne concernent pas seulement des modifications du cadre juridique, mais aussi une mise en œuvre concrète des changements dans la pratique, ces derniers nécessitant plus de temps pour produire

des résultats concrets, tant que les éléments clés, au moins, de certaines mesures correctives ne sont pas mis en œuvre à ce stade, comme indiqué dans le calendrier des mesures correctives présenté par la Hongrie le 22 août, un risque subsiste pour le budget de l'Union. En attendant l'entrée en vigueur de textes législatifs importants qui mettraient en œuvre plusieurs des mesures correctives proposées et compte tenu de l'évaluation présentée ci-dessus, ainsi que de la possibilité que les mesures ne soient pas correctement mises en œuvre ou que les détails des mesures atténuent l'efficacité de celles-ci, le niveau de risque pour le budget de l'Union est actuellement estimé de manière raisonnable à 65 % des programmes concernés, soit 5 points de pourcentage de moins que le risque estimé en l'absence de mesures correctives.

- (40) Étant donné que le niveau de 65 % des programmes concernés peut être considéré comme une approximation raisonnable de l'incidence sur le budget de l'Union ou des risques graves pour celui-ci, une suspension de 65 % des engagements dans le cadre des programmes concernés constitue, compte tenu des mesures correctives présentées, une mesure proportionnée.
- (41) [Autre formulation dans le cas où les programmes concernés ne sont pas approuvés au moment de l'adoption de la présente décision d'exécution: Étant donné que les programmes concernés n'ont pas encore été approuvés, la seule mesure appropriée qui peut être adoptée en vertu de l'article 5, paragraphe 1, point b), du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 est la suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes. Conformément au principe de proportionnalité, la suspension de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes devrait être proportionnée au risque pour les intérêts financiers de l'Union].
- (42) En ce qui concerne les violations constatées en rapport avec les fiducies d'intérêt public, l'exemption générale des règles en matière de conflits d'intérêts et le manque de transparence sont susceptibles d'avoir une incidence sur tout budget que ces fiducies d'intérêt public et toute entité qu'elles détiennent peuvent mettre en œuvre ou gérer. Dans les mesures correctives qu'elle a proposées, la Hongrie s'est engagée à répondre à toutes les préoccupations exprimées à cet égard par la Commission. Compte tenu de cette incidence et dans l'attente de l'entrée en vigueur de la législation hongroise en la matière, la meilleure manière de protéger le budget de l'Union consiste en une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques avec toute fiducie d'intérêt public et toute entité qu'elle détient dans le cadre d'un programme en gestion directe ou indirecte.
- (43) Conformément à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, la présente décision est sans incidence sur les obligations de la Hongrie d'exécuter les programmes et les fonds touchés par la décision, et notamment les obligations qui lui incombent à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires, y compris l'obligation d'effectuer les paiements conformément à la réglementation sectorielle ou financière applicable. Il convient que la Hongrie fasse rapport à la Commission, tous les trois mois à compter de l'adoption de la présente décision, sur la manière dont elle respecte ces obligations.
- (44) La Hongrie devrait informer régulièrement la Commission de la mise en œuvre des mesures correctives qu'elle s'est engagée à prendre,

## A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

### *Article premier*

- (1) Les conditions énoncées à l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 sont remplies en vue de l'adoption de mesures appropriées visant à protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie.
- (2) Les mesures correctives proposées par la Hongrie sur la base de l'article 6, paragraphe 5, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 ne répondent pas de manière totalement satisfaisante aux constatations figurant dans la notification que la Commission lui a adressée le 27 avril 2022.

### *Article 2*

- (1) 65 % des engagements budgétaires au titre des programmes opérationnels suivants de la politique de cohésion sont suspendus:
  - (a) Programme opérationnel pour l'efficacité environnementale et énergétique Plus;
  - (b) Programme opérationnel pour les transports intégrés Plus;
  - (c) Programme opérationnel pour le développement territorial et l'implantation Plus.

*Autre formulation dans le cas où les programmes mentionnés n'ont pas été approuvés par la Commission au moment de l'adoption de la décision d'exécution du Conseil*

L'approbation des programmes suivants est suspendue: Programme opérationnel pour l'efficacité environnementale et énergétique Plus; Programme opérationnel pour les transports intégrés Plus; Programme opérationnel pour le développement territorial et l'implantation Plus.

- (2) Lorsque la Commission exécute le budget de l'Union en gestion directe ou indirecte, conformément à l'article 62, paragraphe 1, points a) et c), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil<sup>61</sup>, aucun engagement juridique n'est contracté avec une fiducie d'intérêt public établie sur la base de la loi hongroise IX de 2021 ou avec une entité détenue par une telle fiducie d'intérêt public.

### *Article 3*

La Hongrie informe la Commission au plus tard le 19 novembre 2022, puis tous les trois mois, de la mise en œuvre des mesures correctives qu'elle s'est engagée à prendre dans sa deuxième réponse, y compris des engagements supplémentaires figurant dans la lettre du 13 septembre 2022.

---

<sup>61</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

*Article 4*

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*

*Le président*