



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 13 décembre 2022
(OR. en)

14247/22

Dossier interinstitutionnel:
2022/0295 (NLE)

FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143

ACTES LÉGISLATIFS ET AUTRES INSTRUMENTS

Objet: 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

DÉCISION D'EXÉCUTION (UE) 2022/... DU CONSEIL

du ...

**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'Union¹, et notamment son article 6, paragraphe 10,

vu la proposition de la Commission européenne,

¹ JO L 433 I du 22.12.2020, p. 1.

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 dénommée "notification"). Dans la notification, la Commission a fait part de ses préoccupations et a présenté ses constatations concernant un certain nombre de problèmes liés au système de passation des marchés publics en Hongrie, y compris:
 - a) des irrégularités, insuffisances 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 au recours à des accords-cadres;
 - d) la détection, la prévention et la correction des conflits d'intérêts; et
 - e) des problèmes liés aux fiducies (trusts) 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. Ils 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 problèmes liés aux enquêtes et aux poursuites judiciaires, ainsi qu'au cadre de lutte contre la corruption, en ce compris des limitations à l'efficacité 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 problèmes 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. Dans la notification, la Commission donnait aux autorités hongroises deux mois pour présenter leurs observations.

- (6) Le 27 juin 2022, la Hongrie a répondu à la notification (ci-après dénommée "première réponse"). Par lettres des 30 juin et 5 juillet 2022, la Hongrie a communiqué de plus amples informations pour 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 pas à ses préoccupations et constatations exposées dans la notification. De plus, la Commission a considéré que ni la première réponse ni les lettres supplémentaires des 30 juin et 5 juillet 2022 ne contenaient d'engagement approprié à appliquer des mesures correctives adéquates dans le cadre du règlement (UE, Euratom) 2020/2092. En raison de la présentation tardive de la lettre du 19 juillet 2022, elle ne pouvait pas 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, le 20 juillet 2022, la Commission a envoyé une lettre à la Hongrie (ci-après dénommée "lettre d'intention") afin d'informer l'État membre de son évaluation au titre de l'article 6, paragraphe 6, dudit règlement et des mesures que la Commission 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 dénommée "deuxième 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. Du point de vue de la Hongrie, les mesures correctives, y compris les engagements supplémentaires figurant dans la lettre du 13 septembre 2022, répondaient pleinement aux préoccupations de la Commission, et cette dernière n'aurait donc pas dû proposer de mesures au Conseil.
- (10) Le 18 septembre 2022, estimant que les conditions d'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 étaient réunies, la Commission a adopté une 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 (ci-après dénommée "proposition de la Commission").

- (11) Selon les constatations figurant dans la proposition de la Commission, il existe, en premier lieu, des irrégularités, insuffisances et faiblesses systémiques graves dans les procédures de passation de marchés publics en Hongrie. 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'Office européen de lutte antifraude (OLAF) qui ont donné lieu à des recommandations financières tendant au recouvrement de montants importants auprès de la Hongrie. Les données disponibles indiquent en outre des proportions exceptionnellement élevées de marchés attribuées à la suite de procédures auxquelles n'a participé qu'un seul soumissionnaire; l'attribution de marchés à des entreprises spécifiques qui ont progressivement acquis des parts de marché considérables; ainsi que de graves insuffisances dans l'attribution d'accords-cadres. De surcroît, des préoccupations portent sur la non-application des règles en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts aux "fiducies (trusts) d'intérêt public" et aux entités qu'elles (ils) gèrent ainsi que sur le manque de transparence quant à la gestion des fonds par ces fiducies (trusts). 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 prises en violation du droit applicable en matière de marchés publics et de conflits d'intérêts, et donc à lutter de manière adéquate contre les risques de corruption. Ils 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 les limitations de l'efficacité 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. En particulier, il en ressort 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, l'inexistence d'une obligation de motivation lorsque de telles affaires sont attribuées ou réaffectées, et l'absence de règles visant à empêcher les décisions arbitraires à cet égard. En outre, il n'existe pas de stratégie globale de lutte contre la corruption qui couvre 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; ainsi que 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) Selon la Commission, 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, l'intensité de la 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 des marchés publics, mais aussi une augmentation de la probabilité que les marchés soient attribués à des acteurs du parti au pouvoir en Hongrie. 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. 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 aucun élément de 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 fiduciaires (trusts) d'intérêt public.

- (14) Les irrégularités, insuffisances et faiblesses recensées 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 d'insuffisances 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 Conseil¹, 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 l'État membre en question 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 possibles 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.

¹ 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).

- (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, dudit 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 traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (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 Conseil¹ dispose 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. Afin de garantir le respect de l'article 22 dudit règlement, la Commission a présenté, le 30 novembre 2022, une proposition de décision d'exécution du Conseil relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Hongrie, qui contient des jalons intégrant les engagements pris par la Hongrie au titre des mesures correctives convenues avec la Commission dans le cadre de la présente procédure.

¹ 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).

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 des mesures relevant de la facilité pour la reprise et la résilience, 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. En outre, les jalons correspondent à des conditions qui doivent être remplies pour que la Hongrie puisse présenter des demandes de paiements futurs au titre du plan pour la reprise et la résilience. En tant que tels, ils ne sont pas de nature à protéger les intérêts financiers de l'Union en rapport avec des violations des principes de l'État de droit qui affectent déjà ou risquent d'affecter la mise en œuvre en Hongrie d'autres programmes de dépenses financés par le budget de l'Union d'une manière suffisamment directe. 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 recensées 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. En outre, si les violations recensées sont associées aux limites et obstacles pesant sur la détection de la fraude, les enquêtes et corrections y afférentes, 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 au titre de l'article 4, paragraphe 1, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 (ci-après dénommées "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 qui ont 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 insuffisances et irrégularités sur le budget de l'Union 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 cadre financier pluriannuel 2014-2020. Ces programmes sont 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 dénommés "programmes concernés"). Selon les estimations, 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 (trusts) 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 recensées concernant les fiducies (trusts) d'intérêt public, tous les programmes de l'Union mis en œuvre en gestion directe et indirecte devraient être ciblés par les mesures appropriées.
- (23) Conformément aux exigences de proportionnalité énoncées 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 recensées 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 par conséquent 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 dix-sept mesures correctives, dont elle a ensuite complété les engagements par une lettre adressée à la Commission le 13 septembre 2022. De l'avis de la Hongrie, elles répondraient à tous les problèmes soulevés par la Commission dans la notification. Les mesures correctives proposées 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) 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) l'introduction d'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'Union;
- 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) la mise au point d'un outil de déclaration des soumissions uniques permettant de suivre les procédures de passation de marchés publics clôturées avec une soumission unique et d'en rendre compte;
- j) le développement du système électronique de passation des marchés publics afin d'accroître la transparence;
- k) l'élaboration d'un cadre de mesure des performances évaluant l'efficacité et le rapport coût/efficacité des passations de marchés publics;

- l) l'adoption d'un plan d'action visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics;
 - m) dispenser une formation aux micro, petites et moyennes entreprises sur les pratiques en matière de passation de marchés publics;
 - n) mettre en place un régime d'aide pour compenser les coûts liés à la participation aux passations de marchés publics des micro, petites et moyennes entreprises;
 - o) l'application d'Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission;
 - p) renforcer la coopération avec l'OLAF; et
 - q) l'adoption d'un acte législatif garantissant une plus grande transparence des dépenses publiques.
- (27) Treize des mesures correctives ont fixé les étapes clés de la mise en œuvre à réaliser au plus tard le 19 novembre 2022. La Hongrie s'est engagée à informer la Commission, au plus tard le 19 novembre 2022, puis tous les trois mois, sur la mise en œuvre des mesures correctives, y compris des engagements supplémentaires figurant dans la lettre du 13 septembre 2022. Pour quatre mesures correctives, à savoir les mesures correctives (h) et (l) à (n), la Commission a indiqué qu'il n'y avait pas d'étapes clés de mise en œuvre immédiate, étant donné que celles-ci nécessitent une période de mise en œuvre plus longue, et qu'elle contrôlerait leur mise en œuvre dans le cadre du contrôle de l'ensemble des mesures correctives auquel elle procédera, sur la base des rapports trimestriels que la Hongrie s'est engagée à établir dans sa lettre du 19 novembre 2022, jusqu'au 31 décembre 2028.

- (28) 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.
- (29) Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de la Commission, cette dernière a estimé que 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 (trusts) 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.

- (30) Cependant, la Commission a également ajouté que les modalités d'application détaillées des mesures correctives proposées devaient encore être déterminées, notamment la manière dont les principaux éléments de ces mesures seraient 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 au moment de la présentation de la proposition de la Commission, comme indiqué dans le calendrier des mesures correctives présenté par la Hongrie dans sa deuxième réponse, un risque subsiste pour le budget de l'Union. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de textes législatifs importants qui mettraient en œuvre plusieurs des mesures correctives proposées et compte tenu de l'évaluation figurant dans l'exposé des motifs accompagnant la proposition de la Commission, 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, la Commission a estimé que le niveau de risque pour le budget de l'Union s'élevait à 65 % du programme concerné, soit 5 points de pourcentage de moins que le risque estimé en l'absence de mesures correctives. Elle a donc proposé au Conseil d'adopter des mesures appropriées au titre de l'article 6, paragraphe 9, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092.

- (31) Compte tenu du fait que la Hongrie s'était engagée à prendre des mesures correctives pour remédier à la situation conformément à un calendrier détaillé et que la Commission considérait que les mesures correctives proposées, considérées dans leur ensemble, si elles étaient correctement précisées et mises en œuvre selon ledit calendrier détaillé, pouvaient en principe permettre de résoudre les problèmes, le Conseil a décidé, le 13 octobre 2022, à la suite d'une demande de la Hongrie, qu'il existait des circonstances exceptionnelles conformément à l'article 6, paragraphe 10, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, suffisantes pour justifier une prolongation de deux mois supplémentaires du délai fixé pour l'adoption de la décision d'exécution, de manière à donner à la Commission et au Conseil suffisamment de temps pour évaluer l'adoption et la mise en œuvre effective des mesures correctives, compte tenu de leur grand nombre et de leur complexité technique.
- (32) Afin de respecter les délais fixés dans les étapes clés de la mise en œuvre, la Hongrie a adopté plusieurs actes législatifs entre la fin du mois de septembre 2022 et le début du mois d'octobre. Des discussions intenses supplémentaires entre les autorités hongroises et les services de la Commission ont été nécessaires pour tenter de garantir que ces actes seraient pleinement conformes aux mesures correctives et qu'ils seraient effectifs. À la suite de ces discussions, le 15 novembre 2022, le gouvernement hongrois a présenté à l'Assemblée nationale une "loi omnibus" contenant un certain nombre de propositions de modification des textes juridiques ayant été adoptés à la fin du mois de septembre 2022 et au début du mois d'octobre.

La loi omnibus est composée de deux projets de loi, l'un (T/2033) pour adoption selon la procédure ordinaire, pour lequel le vote final a eu lieu le 22 novembre 2022, et l'autre (T/2032) pour adoption selon la procédure applicable aux lois organiques (qui requiert une majorité des deux tiers), pour lequel le vote final a eu lieu le 7 décembre 2022. Par lettres transmises à la Commission les 19 novembre, 26 novembre, 6 décembre et 7 décembre 2022, la Hongrie a informé la Commission des mesures prises pour mettre en œuvre les engagements pris précédemment.

- (33) Le 30 novembre 2022, la Commission a publié une communication sur les mesures correctives notifiées par la Hongrie, fournissant au Conseil une évaluation du caractère adéquat des mesures correctives telles qu'elles ont été adoptées par la Hongrie au 19 novembre 2022. À la suite d'une demande formulée par le Conseil le 6 décembre 2022, la Commission a fourni, le 9 décembre 2022, une évaluation actualisée des nouvelles mesures prises par la Hongrie au 7 décembre 2022. La communication de la Commission du 30 novembre 2022 et l'évaluation actualisée du 9 décembre 2022, considérées avec l'exposé des motifs accompagnant la proposition de la Commission, constituent la base pour les délibérations au sein du Conseil.

- 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**
- (34) La Hongrie s'est engagée à créer une nouvelle 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 dans le cadre de la mise en œuvre de tout soutien financier de l'Union. La création de l'Autorité pour l'intégrité, un organisme nouveau dans le contexte hongrois, est une mesure horizontale qui vise à remédier aux violations systémiques des principes de l'État de droit dans le domaine des marchés publics, lesquelles portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Il s'agit dès lors de l'une des principales mesures correctives proposées par la Hongrie pour répondre aux préoccupations soulevées par la Commission.

- (35) La Hongrie a intégré dans la mesure corrective proposée un certain nombre d'éléments que la Commission a évalués positivement au moment de la proposition de la Commission, 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 l'Autorité pour l'intégrité.

En outre, la Hongrie s'est engagée à ce que l'Autorité pour l'intégrité s'appuie sur des faits établis par des décisions judiciaires, à ce qu'elle puisse saisir les tribunaux, et à ce que ses décisions soient 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 (TUE) et à l'acquis de l'Union correspondant. La Hongrie s'est également engagée à réaliser les étapes clés de la mise en œuvre pour la création de l'Autorité pour l'intégrité au plus tard le 19 novembre 2022. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, la Hongrie a adopté, le 4 octobre 2022, la loi portant création de l'Autorité pour l'intégrité (loi XXVII de 2022 sur le contrôle de l'utilisation des fonds du budget de l'Union européenne, ci-après dénommée "loi sur l'Autorité pour l'intégrité"), qui est entrée en vigueur le 11 octobre 2022. D'autres amendements à la loi sur l'Autorité pour l'intégrité ont été introduits dans le cadre des deux projets de loi composant la "loi omnibus" soumis à l'Assemblée nationale le 15 novembre 2022 et votés le 22 novembre 2022 et le 7 décembre 2022. Comme l'exige la mesure corrective, la Hongrie a consulté le Conseil de l'Europe et l'OCDE dans le cadre du processus conduisant à l'adoption de la loi sur l'Autorité pour l'intégrité, et elle a tenu compte de certaines recommandations. Parallèlement aux procédures législatives, les autorités hongroises ont lancé, le 23 septembre 2022, une procédure de sélection et de nomination des membres du comité d'éligibilité puis, le 14 octobre 2022, des membres du conseil d'administration de l'Autorité pour l'intégrité, qui ont finalement été nommés le 4 novembre 2022 au plus tard. L'Autorité pour l'intégrité a tenu sa première réunion officielle le 18 novembre 2022.

- (36) Cependant, comme la Commission l'a estimé, dans sa communication du 30 novembre 2022 et l'a confirmé le 9 décembre 2022 après une évaluation approfondie, le cadre réglementaire de l'Autorité pour l'intégrité, tel qu'il est défini dans la loi sur l'Autorité pour l'intégrité, ne respecte pas certains des engagements pris au titre de la mesure corrective, qui ne peut donc pas être considérée comme pleinement efficace et adéquate en vertu du règlement (UE, Euratom) 2020/2092. La mesure corrective comporte des faiblesses, des risques et des lacunes qui compromettent l'efficacité et l'indépendance de l'Autorité pour l'intégrité et sa capacité à répondre aux constatations de la Commission, et notamment les faiblesses, risques et lacunes suivants: i) l'absence de règle claire indiquant que l'Autorité pour l'intégrité conservera sa compétence lorsqu'un projet ne bénéficie plus du financement de l'Union; ii) les faiblesses du système de contrôle juridictionnel des décisions des pouvoirs adjudicateurs qui ne suivent pas les recommandations de l'Autorité pour l'intégrité; iii) les faiblesses de la procédure de révocation; iv) le rapport entre pouvoirs directs, par opposition aux pouvoirs de surveillance, de l'Autorité pour l'intégrité en ce qui concerne les différents groupes de déclarants et l'absence de transfert de pouvoirs à l'Autorité pour l'intégrité en ce qui concerne la vérification des déclarations de patrimoine des membres du gouvernement; v) la limitation du champ d'application liée à l'absence d'inclusion de l'ensemble des "fonctionnaires à haut risque" dans le champ des pouvoirs de vérification de l'Autorité pour l'intégrité en matière de déclarations de patrimoine. Le Conseil estime que, pour ces raisons exposées plus en détail dans la communication de la Commission, les faiblesses relevées, et notamment celles qui limitent les pouvoirs de l'Autorité pour l'intégrité, sont d'une gravité telle qu'elles compromettent gravement la capacité de l'Autorité pour l'intégrité à remédier aux violations systémiques des principes de l'État de droit dans le domaine des marchés publics, lesquelles portent atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

b) Groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption

- (37) La Hongrie s'est engagée à mettre en place un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption dont la tâche consistera, entre autres, à examiner les mesures de lutte contre la corruption existantes et à élaborer des propositions concernant l'amélioration de la prévention, de la détection, des enquêtes, des poursuites et des sanctions contre les pratiques de corruption. Un élément essentiel de la mesure corrective portait sur la participation pleine et entière, 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'est engagée 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. La Hongrie s'est engagée à réaliser les étapes clés de la mise en œuvre afin de définir le cadre réglementaire du nouveau groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption au plus tard le 30 septembre 2022. Conformément à la mesure corrective, les dispositions pertinentes de la loi sur l'Autorité pour l'intégrité prévoient que 50 % des membres du nouveau groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption doivent représenter des acteurs non gouvernementaux et être sélectionnés sur la base d'une procédure de sélection ouverte, transparente et non discriminatoire, assortie de critères objectifs d'expertise et de mérites. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, la Hongrie a consulté l'OCDE et le Conseil de l'Europe et a prévu de mettre en place le nouveau groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption dans le cadre de la loi sur l'Autorité pour l'intégrité. Le nouveau groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption a finalement été créé le 1^{er} décembre 2022.

- (38) Compte tenu de ces éléments, sur la base de l'évaluation de la Commission, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé les étapes clés de la mise en œuvre pertinentes et que le cadre réglementaire du nouveau groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption, tel qu'il est défini dans la loi sur l'Autorité pour l'intégrité, respecte les engagements énoncés dans la mesure corrective.
- c) Renforcer le cadre de lutte contre la corruption
- (39) La Hongrie s'est engagée 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. La Hongrie s'est également engagée à élargir le champ d'application personnel et matériel des déclarations de patrimoine à compter du 1^{er} novembre 2022. Cette mesure corrective a un caractère horizontal et systémique afin de lutter contre la corruption et de garantir la transparence dans la sphère politique. Il s'agit, dès lors, de l'une des principales mesures correctives proposées par la Hongrie.

- (40) À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, la Hongrie a pris un certain nombre de mesures pour réaliser les étapes clés de la mise en œuvre de cette mesure corrective. Le 30 septembre 2022, la Hongrie a adopté la stratégie de lutte contre la fraude et la corruption en ce qui concerne la période de programmation 2021-2027 et la mise en œuvre du plan pour la reprise et la résilience (décision gouvernementale 1470/2022). Cette stratégie ayant ensuite été modifiée, une nouvelle version a été adoptée et publiée le 15 novembre 2022 (décision gouvernementale 1540/2022). L'Assemblée nationale a adopté la "loi sur les déclarations de patrimoine" (loi XXXI de 2022) le 25 octobre 2022, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2022, assortie de certaines exceptions. Le 15 novembre 2022, la Hongrie a présenté à l'Assemblée nationale, dans le cadre de la loi omnibus adoptée le 7 décembre 2022, un projet de loi modificatif concernant la loi sur les déclarations de patrimoine.

- (41) En ce qui concerne les stratégies de lutte contre la fraude et la corruption, la Commission a estimé, dans sa communication du 30 novembre 2022, qu'en dépit du non-respect du délai convenu en raison de l'adoption de modifications, la Hongrie a néanmoins respecté les engagements énoncés dans la mesure corrective. En ce qui concerne les déclarations de patrimoine, la Commission a estimé que, conformément à la mesure corrective, la loi sur les déclarations de patrimoine étend le champ d'application personnel des déclarations de patrimoine aux personnes investies de hautes fonctions politiques et aux membres de l'Assemblée nationale, ainsi qu'à leurs proches vivant au sein du même ménage. La loi étend également le champ d'application matériel des déclarations de patrimoine à tous les actifs pertinents. Toutefois, l'évaluation de la Commission fait encore apparaître des faiblesses, des risques et des lacunes importants dans le cadre réglementaire de la déclaration de patrimoine mis en place par la Hongrie, et notamment: i) le manque de clarté et de sécurité juridique en ce qui concerne les obligations de déclaration pour les biens immobiliers, y compris les biens immobiliers situés en dehors de la juridiction de la Hongrie; ii) le manque de clarté quant au champ d'application personnel, matériel et temporel des déclarations relatives au patrimoine, aux revenus et aux intérêts économiques de certains cadres, fonctionnaires et membres de l'Assemblée nationale, ainsi que de leurs conjoints ou cohabitants et de leurs enfants vivant au sein du même ménage; iii) le fait de ne pas inclure dans la loi sur les déclarations de patrimoine une référence explicite à la mise en place d'un système de déclarations de patrimoine déposées par voie électronique dans un format numérique, qui sera stocké dans une base de données publique pouvant être consultée gratuitement et sans qu'il soit nécessaire de s'enregistrer. Le Conseil estime que, pour ces raisons, ainsi qu'il est exposé plus en détail dans la communication de la Commission, les faiblesses constatées sont susceptibles de constituer des lacunes juridiques et, par conséquent, de nuire à l'efficacité de la mesure corrective.

d) Garantir la transparence de l'utilisation du soutien de l'Union par les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public

- (42) La Hongrie s'est engagée à garantir la transparence de l'utilisation du soutien de l'Union par les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public en modifiant le cadre réglementaire applicable au plus tard le 30 septembre 2022. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, l'Assemblée nationale a adopté un acte législatif modifiant certaines lois concernant les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public qui accomplissent des missions publiques, l'administration nationale des impôts et des douanes et les vérifications de l'Office européen de lutte antifraude en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation des fonds du budget de l'Union européenne (loi XXIX de 2022), qui est entré en vigueur le 13 octobre 2022.

- (43) Conformément à la mesure corrective, la loi XXIX de 2022 a introduit des modifications qui ont élargi le champ d'application des règles relatives aux marchés publics et aux conflits d'intérêts de manière à couvrir également les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public accomplissant des missions publiques. Toutefois, le cadre réglementaire n'empêche toujours pas les hauts fonctionnaires, y compris les hauts responsables politiques de l'Assemblée nationale et les organes autonomes hongrois, de siéger dans les conseils d'administration des fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public, comme l'a demandé la Commission à plusieurs reprises. En outre, la Hongrie a réintroduit, à compter du 1^{er} novembre 2022, la possibilité (au moyen d'une exception à l'interdiction générale) pour les hauts responsables politiques d'avoir d'autres emplois rémunérés, y compris au sein des conseils d'administration de fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public. Le Conseil estime que pour ces raisons, ainsi qu'il est exposé plus en détail dans la communication de la Commission, les faiblesses du cadre réglementaire, associées aux nouvelles évolutions législatives, aggravent les éventuels conflits d'intérêts auxquels la mesure corrective était censée remédier et les rendent donc inadéquates pour répondre aux préoccupations initialement soulevées par la Commission.

e) Introduction d'une procédure spécifique en cas d'infractions spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics

- (44) La Hongrie s'est engagée à mettre en place une nouvelle procédure de contrôle juridictionnel concernant les infractions pénales spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics. Dans le cadre de la mesure corrective, la nouvelle procédure doit prévoir 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) concernant la corruption et les pratiques liées à la corruption. La nouvelle procédure doit conférer à un juge d'instruction le pouvoir d'ordonner l'ouverture ou la poursuite de la procédure pénale. Toute personne physique ou morale, à l'exception des autorités publiques, pourrait déposer des demandes dans le cadre de cette procédure, ce qui pourrait également donner lieu à la possibilité de déposer un acte d'accusation devant une juridiction. Cette mesure corrective est une mesure horizontale qui vise à remédier aux problèmes structurels en matière d'efficacité des poursuites en Hongrie et à faire en sorte que des mesures efficaces et dissuasives soient prises pour assurer la protection des intérêts financiers de l'Union, conformément à l'article 325 du TFUE. Il s'agit dès lors de l'une des principales mesures correctives proposées par la Hongrie pour répondre aux préoccupations soulevées par la Commission.

- (45) En outre, la Hongrie a intégré dans la mesure corrective proposée un certain nombre d'éléments qui ont été évalués positivement au moment de la proposition de la Commission, tels que la possibilité pour les entités juridiques de demander la procédure de contrôle juridictionnel, 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, paragraphe 1, du TUE et l'acquis de l'Union pertinent, ainsi qu'un délai raisonnable pour la procédure en général. La Hongrie s'est également engagée à réaliser les étapes clés de la mise en œuvre en vue de l'adoption et de l'entrée en vigueur des modifications nécessaires du code de procédure pénale et des règlements d'exécution pertinents au plus tard le 15 novembre 2022. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, l'Assemblée nationale a adopté, le 3 octobre 2022, une loi modifiant la loi XC de 2017 relative au code de procédure pénale (ci-après dénommée "loi sur le contrôle juridictionnel") qui est entrée en vigueur le 15 novembre 2022, et qui a été de nouveau modifiée à la suite d'échanges avec la Commission et adoptée dans une version modifiée le 22 novembre 2022. La Hongrie a entamé un réexamen ex ante devant la Cour constitutionnelle hongroise, qui a estimé que la loi sur le contrôle juridictionnel était conforme au principe du monopole du ministère public prévu par la loi fondamentale de la Hongrie. Enfin, la Hongrie a présenté à la Commission les projets de décrets établissant les règlements d'exécution nécessaires à l'application de la nouvelle procédure de contrôle et s'est engagée à les adopter sans tarder afin de garantir leur entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

- (46) La loi sur le contrôle juridictionnel met en œuvre un certain nombre des engagements proposés dans les mesures correctives en apportant des modifications pertinentes au code de procédure pénale. Les mesures supplémentaires prises par la Hongrie dans le cadre de la modification de la loi sur le contrôle juridictionnel, telles que la possibilité pour l'Autorité pour l'intégrité de déposer une demande de révision ou de nouveau réexamen et la suppression de la possibilité pour le procureur général de former un recours extraordinaire contre les décisions, ont également été saluées par la Commission. Toutefois, comme indiqué dans l'évaluation de la Commission, des dispositions spécifiques de la loi sur le contrôle juridictionnel introduisent une marge d'appréciation dans la procédure, qui pourrait être utilisée pour influencer l'issue de la nouvelle procédure à la suite d'une demande de réexamen ou d'une proposition de poursuites, ce qui compromettrait l'efficacité et l'adéquation globale de la mesure corrective. En particulier, i) la réglementation applicable ne précise pas clairement les conséquences juridiques, pour le procureur, d'une décision judiciaire annulant sa décision à la suite d'une demande de réexamen. Étant donné qu'il n'existe aucune garantie que les décisions soumises à un contrôle juridictionnel seront suivies par une action appropriée en termes de poursuites, le pouvoir discrétionnaire conféré au procureur porte gravement atteinte à l'efficacité de la mesure corrective et, partant, à son adéquation. En outre, ii) pour les affaires pouvant faire l'objet d'une demande de poursuites, la loi sur le contrôle juridictionnel exige que le tribunal de première instance examine le motif de la demande de poursuites à huis clos et sans prendre connaissance des éléments de preuves, ce qui s'ajoute à l'examen préliminaire des motifs de fond établis dans le cadre de la nouvelle procédure.

Sur la base de l'évaluation de la Commission et des motifs qui y sont exposés, un tel examen par le tribunal de première instance du motif de la demande de poursuites constitue un filtrage sur le fond qui risquerait d'anticiper ou d'empêcher une décision sur le fond, sans possibilité de demander des éléments de preuve dans l'affaire et d'en prendre connaissance. Il s'agit là d'une mesure inutile qui nuit à l'efficacité de la mesure corrective. Enfin, la loi sur le contrôle juridictionnel ne précise pas le champ d'application des nouvelles règles dans le temps et, en particulier, n'indique pas que la nouvelle procédure s'appliquera aussi aux infractions pénales (non prescrites) commises avant le 1^{er} janvier 2023. Le Conseil considère que, pour ces raisons et pour celles exposées plus en détail dans la communication de la Commission, les faiblesses relevées sont d'une gravité telle qu'elles compromettent gravement la capacité de la mesure corrective à remédier à l'inefficacité des enquêtes, des poursuites et des sanctions concernant les infractions pénales dans le domaine des biens publics.

f) Renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'Union

- (47) La Hongrie s'est engagée à renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'Union en incluant dans la législation nationale pertinente des dispositions visant à renforcer les règles et les procédures afin de prévenir, détecter et corriger plus efficacement les conflits d'intérêts dans l'utilisation des fonds de l'Union conformément à l'article 61 du règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil¹, y compris un mécanisme de contrôle efficace de la validité des déclarations de conflit d'intérêts. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, la Hongrie a pris un certain nombre de mesures pour réaliser les étapes clés de la mise en œuvre de cette mesure corrective. En particulier, l'Assemblée nationale a adopté et modifié la loi XXVIII de 2022 qui a institué la direction de l'audit interne et de l'intégrité au sein du cabinet du Premier ministre et lui fournit des garanties d'indépendance et d'efficacité. La loi omnibus comprenait également un projet de loi modifiant le cadre réglementaire régissant la direction générale de l'audit des fonds européens (EUTAF). La Hongrie a en outre adopté le décret gouvernemental 373/2022, modifiant le décret 374/2022, ainsi que le décret gouvernemental 463/2022, renforçant les règles et les procédures afin de prévenir, détecter et corriger plus efficacement les conflits d'intérêts. Sur la base de la communication de la Commission du 30 novembre 2022 et des motifs qui y sont invoqués, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé les étapes clés de mise en œuvre et que les textes législatifs pertinents respectent les engagements fixés par la mesure corrective.

¹ 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).

g) Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par des fonds de l'Union qui sont clôturées avec des soumissions uniques

- (48) La Hongrie s'est engagée à réduire, le 31 décembre 2022 au plus tard, à moins de 15 % la part, mesurée selon la méthode du tableau d'affichage du marché unique, des procédures d'appel d'offres financées par des fonds de l'Union et clôturées en 2022 avec des soumissions uniques. L'étape clé de la mise en œuvre de cette mesure était la réalisation par l'EUTAF du premier audit portant sur le respect de la méthode du tableau d'affichage du marché unique au plus tard le 30 septembre 2022. La Hongrie a présenté le rapport le 7 octobre 2022 et, à la suite des observations de la Commission, a présenté une version finale révisée le 3 novembre 2022. L'audit a permis de conclure que la méthode utilisée était adéquate et conforme à la méthode utilisée par le tableau d'affichage du marché unique, à une exception près pour laquelle l'EUTAF a formulé une recommandation. Sur la base de l'évaluation de la communication de la Commission du 30 novembre 2022 et des motifs qui y sont exposés, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé l'étape clé de la mise en œuvre requise par la mesure corrective.

- i) **Mise au point d'un outil de déclaration des soumissions uniques permettant de suivre les procédures de passation de marchés publics clôturées avec une soumission unique et d'en rendre compte**
- (49) La Hongrie s'est engagée à mettre au point, pour le 30 septembre 2022 au plus tard, un nouvel outil de suivi et de déclaration pour mesurer la part des procédures de passation de marchés débouchant sur des soumissions uniques financées par des ressources nationales ou par le soutien de l'Union ou les deux. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, la Hongrie a pris un certain nombre de mesures pour réaliser les étapes clés de la mise en œuvre de cette mesure corrective. En particulier, la Hongrie a mis au point un nouvel outil de suivi et de déclaration, qui a fait l'objet d'un audit et a été considéré comme un outil opérationnel, fonctionnel et capable de rendre compte de la proportion de procédures de passation de marchés clôturées avec une soumission unique. Conformément à la mesure corrective, l'outil de déclaration sera encore développé d'ici le 31 décembre 2022 afin d'inclure des données sur les indications géographiques. Sur la base de l'évaluation de la communication de la Commission du 30 novembre 2022 et des motifs qui y sont exposés, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé l'étape clé de la mise en œuvre et que l'outil de déclaration des soumissions uniques a été mis au point et est opérationnel, ainsi que l'exige la mesure corrective.

j) Développement du système électronique de passation des marchés publics afin d'accroître la transparence

- (50) Afin d'accroître la transparence en matière de marchés publics, la Hongrie s'est engagée à créer et à publier sur le site internet du système électronique de passation des marchés publics une base de données contenant des informations sur tous les avis d'attribution de marchés publics sous une forme structurée, y compris les numéros d'identification des entreprises et les noms de chaque membre individuel des consortiums et des sous-traitants. Cette base de données doit être mise à jour régulièrement et être mise à la disposition du public gratuitement. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, la Hongrie a informé la Commission que le développement d'une base de données présentant les fonctionnalités requises avait été achevé avant le 30 septembre 2022. Sur la base de l'évaluation, par la Commission, des fonctionnalités de la nouvelle base de données, le Conseil estime que la Hongrie a franchi l'étape clé de mise en œuvre de cette mesure et que cette mesure est remplie.

k) Élaboration d'un cadre de mesure des performances évaluant l'efficacité et le rapport coût/efficacité des passations de marchés publics

- (51) Afin de respecter son engagement de mettre en place un cadre de mesure des performances permettant d'évaluer l'efficacité et le rapport coût-efficacité des marchés publics le 30 septembre 2022 au plus tard, la Hongrie a adopté, le 5 septembre 2022, la décision gouvernementale 1425/2022. Le 30 novembre 2022, la Hongrie a publié sur le site internet du système électronique de passation des marchés publics un document établissant le cadre de mesure de la performance. Sur la base de l'évaluation, par la Commission, du cadre défini dans la décision gouvernementale 1425/2022, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé les étapes clés de mise en œuvre et respecté ses engagements pour cette mesure.

o) Application d'Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission

- (52) En ce qui concerne les préoccupations liées à la capacité de la Hongrie à améliorer les contrôles en matière de conflits d'intérêts dans le cadre de l'utilisation des fonds de l'Union, la Hongrie s'est engagée 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 notation des risques (Arachne) que la Commission met à la disposition des États membres pour tout soutien de l'Union et 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. Le 30 septembre 2022, le gouvernement hongrois a adopté le décret gouvernemental 373/2022 et le décret modificatif 374/2022, qui sont entrés en vigueur le même jour et contiennent des dispositions visant à assurer la transmission régulière de certaines données à Arachne. Le même jour, le premier ensemble de données a également été transmis à Arachne. Sur la base de l'évaluation de la Commission selon laquelle le décret gouvernemental 373/2022 et le décret modificatif 374/2022 fixent les modalités détaillées de l'utilisation systématique et efficace d'Arachne, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé l'étape clé de mise en œuvre correspondante et a respecté ses engagements pour cette mesure.

p) Renforcer la coopération avec l'OLAF

- (53) La Hongrie s'est engagée à renforcer la coopération avec l'OLAF par 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. La Hongrie s'est également engagée à 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 menés par l'OLAF. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, l'Assemblée nationale a adopté, le 4 octobre 2022, la loi XXIX de 2022 qui a modifié la législation existante de manière à désigner l'administration fiscale et douanière nationale comme autorité nationale compétente pour assister l'OLAF et à introduire une sanction financière dissuasive à infliger en cas de refus d'un opérateur économique de coopérer avec l'OLAF. Sur la base de l'évaluation de la Commission, le Conseil estime que la Hongrie a réalisé les étapes clés de mise en œuvre et respecté ses engagements pour cette mesure.

q) Adoption d'un acte législatif garantissant une plus grande transparence des dépenses publiques

- (54) Dans le cadre de la série de mesures correctives, la Hongrie s'est engagée à adopter, au plus tard le 31 octobre 2022, un acte législatif qui garantisse une plus grande transparence des dépenses publiques en établissant l'obligation pour tous les organismes publics de publier de manière proactive dans un registre central un ensemble prédéfini d'informations relatives à l'utilisation des fonds publics. À la suite de la présentation de la proposition de la Commission, l'Assemblée nationale a adopté, le 8 novembre 2022, la loi XL de 2022, qui a ensuite été modifiée le 22 novembre 2022 dans le cadre de la loi omnibus. Une modification supplémentaire des dispositions relatives à l'établissement d'une procédure administrative supplémentaire en matière de transparence a été adoptée le 7 décembre 2022. L'évaluation de la Commission a conclu que la Hongrie avait réalisé les étapes clés de la mise en œuvre requises, malgré le retard pris dans leur mise en œuvre. Toutefois, sur la base de l'évaluation de la Commission telle qu'elle a été mise à jour le 9 décembre 2022, une faiblesse subsiste dans le cadre réglementaire, qui nuit à son efficacité, notamment l'absence d'obligation pour tous les pouvoirs adjudicateurs de publier des informations en l'absence de données sur l'"organisme responsable" des dépenses publiques, le pouvoir adjudicateur ou les prestataires de services, les fournisseurs et les fournisseurs de capacité dans l'ensemble minimal de données à télécharger dans le registre central.

- (55) En résumé, la Hongrie a pris un certain nombre de mesures pour réaliser les étapes clés (législatives et non législatives) de mise en œuvre énumérées à l'annexe de l'exposé des motifs accompagnant la proposition de la Commission, et nombre des engagements pris par la Hongrie dans le cadre des mesures correctives peuvent être considérés comme respectés, comme expliqué ci-avant. Ces évaluations positives sont sans préjudice des évolutions futures en ce qui concerne les mesures correctives dont le bien-fondé doit être démontré dans la pratique ou qui nécessitent une période de mise en œuvre plus longue conformément aux engagements pris par la Hongrie.
- (56) Néanmoins, des faiblesses, lacunes et risques importants subsistent dans un certain nombre de mesures correctives. En particulier, d'importantes faiblesses compromettent toujours gravement le caractère approprié des mesures correctives qui sont de nature horizontale, structurelle et systémique et qui revêtent une importance capitale pour remédier aux violations systémiques des principes de l'État de droit en matière de marchés publics, assurer l'efficacité de l'action publique et lutter contre la corruption en Hongrie. Ces faiblesses mettent donc en péril l'efficacité des mesures correctives prises dans leur ensemble.

- (57) Compte tenu du caractère horizontal, structurel et systémique des mesures qui doivent encore être mises en œuvre, le fait que la Hongrie ait rempli de manière satisfaisante un certain nombre d'engagements en ce qui concerne d'autres mesures correctives ponctuelles ne suffit pas à remédier aux violations constatées des principes de l'État de droit et à l'incidence qu'elles ont ou risquent d'avoir sur le budget de l'Union. Comme la Commission l'a précisé dans son évaluation actualisée du 9 décembre 2022, à la seule exception de la mesure corrective relative aux fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public, les mesures correctives doivent être appréciées dans leur intégralité, en tant que paquet global, à la lumière de leur capacité globale à remédier à la situation et sur la base d'une évaluation qualitative et pas simplement quantitative.
- (58) Dès lors, compte tenu de l'évaluation présentée ci-dessus, il y a lieu de conclure que les mesures correctives notifiées par la Hongrie, considérées dans leur ensemble, telles qu'elles ont été adoptées et compte tenu de leurs détails et de l'incertitude qui en découle quant à leur application dans la pratique, ne mettent pas un terme aux violations recensées des principes de l'État de droit. Étant donné que les cas de non-conformité constatés concernent des violations de nature systémique, ils nuisent largement à la bonne gestion financière du budget de l'Union et à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe.
- (59) Lorsque le Conseil constate que les conditions énoncées dans le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 sont remplies, il doit adopter des mesures d'un niveau approprié afin de garantir que le budget de l'Union est protégé contre les incidences réelles ou potentielles résultant des violations constatées des principes de l'État de droit.

- (60) Compte tenu des violations des principes de l'État de droit constatées dans la présente décision et de leur incidence significative sur le budget de l'Union, et étant donné que les mesures correctives adoptées jusqu'à présent par la Hongrie présentent des faiblesses importantes qui compromettent sérieusement leur capacité à remédier à ces violations, le Conseil estime que le risque qui en découle pour le budget de l'Union reste élevé. Aux termes du considérant 18 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, le degré de coopération de l'État membre concerné devrait être dûment pris en considération lors de la détermination des mesures à adopter. La Commission avait initialement considéré qu'une approximation raisonnable du niveau de risque pesant sur le budget correspondait à 65 % des fonds des programmes concernés. Toutefois, compte tenu du nombre et de l'importance des mesures correctives qui ont été mises en œuvre de manière satisfaisante par la Hongrie pour remédier aux violations constatées des principes de l'État de droit, une "approximation raisonnable" serait d'établir le risque pour le budget dans 55 % des programmes concernés. En conséquence, 55 % des engagements au titre des programmes concernés, une fois approuvés, devraient être suspendus. Ce niveau peut être considéré comme une approximation raisonnable de l'incidence sur le budget de l'Union ou des risques graves pour celui-ci, des violations constatées des principes de l'État de droit, si l'on tient compte du degré de coopération de la Hongrie au cours de la procédure résultant des mesures correctives mises en œuvre, et ce niveau est par conséquent proportionné au regard de l'objectif consistant à protéger le budget de l'Union défini dans le règlement (UE, Euratom) 2020/2092.

- (61) En ce qui concerne le choix entre les différents types de mesures prévus à l'article 5 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, le Conseil estime que la suspension des engagements budgétaires découlant des programmes concernés une fois qu'ils auront été approuvés garantit une protection efficace et en temps utile du budget de l'Union en évitant que les violations des principes de l'État de droit recensées dans la présente décision aient une incidence sur le budget alloué aux programmes concernés. Dans le même temps, la suspension des engagements budgétaires permet toujours à la Hongrie de commencer à mettre en œuvre lesdits programmes selon les règles applicables, ce qui préserve les objectifs de la politique de cohésion et la position des bénéficiaires finaux. En outre, contrairement à d'autres mesures possibles, la suspension des engagements budgétaires est de nature temporaire et n'a pas d'effets définitifs conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (UE, Euratom) 2020/2092. La mesure peut donc être levée au titre de la procédure prévue par ledit article sans perte de financement de l'Union, à condition qu'il soit pleinement remédié à la situation dans un délai de deux ans. Conformément au principe de proportionnalité, la mesure choisie est donc suffisante pour assurer la protection du budget de l'Union tout en étant la moins contraignante, compte tenu des circonstances de l'espèce.

- (62) En ce qui concerne les violations constatées en rapport avec les fiducies (trusts) d'intérêt public, le cadre réglementaire en Hongrie présente des faiblesses, comme indiqué ci-avant, qui font subsister le risque de conflit d'intérêts auquel la mesure corrective était censée remédier. Compte tenu de l'inadéquation de la mesure corrective, un risque grave pour le budget de l'Union subsiste, et la meilleure manière d'y remédier consiste en une interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques avec toute fiducie (tout trust) d'intérêt public et toute entité qu'elle détient dans le cadre d'un programme en gestion directe ou indirecte. Une telle mesure n'affecte pas l'allocation globale des fonds des programmes de l'Union en gestion directe et indirecte qui peuvent encore être utilisés pour d'autres entités et est donc suffisante pour assurer la protection du budget de l'Union tout en étant proportionnée à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre cet objectif.
- (63) 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 concernés par la présente décision, et notamment les obligations qui lui incombent à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires, y compris l'obligation d'effectuer des 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.
- (64) Il convient que la Hongrie informe régulièrement la Commission de la mise en œuvre des mesures correctives qu'elle s'est engagée à prendre, et notamment de celles dont le bien-fondé doit être démontré dans la pratique ou qui nécessitent des périodes de mise en œuvre plus longues.

- (65) La Commission devrait continuer à suivre la situation en Hongrie et exercer, le cas échéant, les prérogatives qui lui sont conférées par le règlement (UE, Euratom) 2020/2092. En particulier, il convient que la Commission évalue rapidement toute évolution dans la mise en œuvre des mesures correctives proposées par la Hongrie afin de présenter sans tarder au Conseil les propositions nécessaires à la levée des mesures au titre de l'article 7 du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 si les conditions de leur adoption ne sont plus remplies. Il y a lieu que la Commission tienne le Conseil régulièrement informé,

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 a adressée à la Hongrie le 27 avril 2022.

Article 2

1. Une fois les programmes opérationnels suivants de la politique de cohésion approuvés, 55 % des engagements budgétaires au titre de ces programmes 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.

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, aucun engagement juridique n'est contracté avec une fiducie (un trust) d'intérêt public établi(e) sur la base de la loi hongroise IX de 2021 ou avec une entité détenue par une telle fiducie (un tel trust) d'intérêt public.

Article 3

La Hongrie informe la Commission au plus tard le ... [JO: trois mois après la date d'adoption de la présente décision], et tous les trois mois par la suite, de la mise en œuvre des mesures correctives que la Hongrie s'est engagée à prendre dans sa deuxième réponse, y compris des engagements supplémentaires figurant dans la lettre de la Hongrie du 13 septembre 2022.

Article 4

La présente décision prend effet le jour de sa notification.

Article 5

La Hongrie est destinataire de la présente décision.

Fait à ..., le

Par le Conseil

Le président / La présidente
