

N° 146

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur les **relations de la Hongrie avec l'Union européenne,***

Par MM. Jean BIZET, André GATTOLIN et Jean-Yves LECONTE,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Rapin, *président* ; MM. Alain Cadec, Cyril Pellevat, André Reichardt, Didier Marie, Mme Gisèle Jourda, MM. Claude Kern, André Gattolin, Henri Cabanel, Pierre Laurent, Mme Colette Mélot, M. Jacques Fernique, *vice-présidents* ; M. François Calvet, Mme Marta de Cidrac, M. Jean-Yves Leconte, Mme Catherine Fournier, *secrétaires* ; MM. Pascal Allizard, Jean-Michel Arnaud, Jérémie Bacchi, Jean Bizet, Philippe Bonnecarrère, Pierre Cuypers, Gilbert-Luc Devinaz, Laurent Duplomb, Christophe-André Frassa, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Daniel Gremillet, Mmes Pascale Gruny, Véronique Guillotin, Laurence Harribey, MM. Ludovic Haye, Patrice Joly, Dominique de Legge, Pierre Louault, Victorin Lurel, Pierre Médevielle, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Louis-Jean de Nicolaÿ, Mme Elsa Schalck, MM. Yannick Vaugrenard, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>HONGRIE - PRINCIPALES DONNÉES .....</b>	<b>7</b>
<b>I. UNE RELATION COMPLEXE ENTRE LA HONGRIE ET L'EUROPE QUI PEUT SE COMPRENDRE DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE.....</b>	<b>11</b>
<b>A. UNE AMERTUME HÉRITÉE D'UNE HISTOIRE DOULOUREUSE .....</b>	<b>11</b>
<b>B. UN ANCRAGE INDÉNIABLE, QUOIQUE AMBIGÛ, DANS L'UNION EUROPÉENNE.....</b>	<b>12</b>
1. <i>L'attachement hongrois à l'Union européenne.....</i>	<i>13</i>
2. <i>Mais des positions souvent hétérodoxes.....</i>	<i>18</i>
<b>II. DES ENTORSES À L'ÉTAT DE DROIT QUI APPELLENT À LA VIGILANCE SELON DIVERS OBSERVATEURS.....</b>	<b>23</b>
<b>A. LE SUIVI DE LA HONGRIE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'OSCE.....</b>	<b>23</b>
<b>B. UN RISQUE DE VIOLATION DE L'ÉTAT DE DROIT DÉNONCÉ PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, MAIS NON ENCORE RECONNU AU CONSEIL.....</b>	<b>25</b>
<b>C. DES ATTEINTES AU DROIT DE L'UNION POINTÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....</b>	<b>28</b>
1. <i>La place de la société civile et la liberté d'association remises en question .....</i>	<i>28</i>
2. <i>La diversité déclinante du paysage médiatique.....</i>	<i>30</i>
3. <i>Les atteintes portées à l'indépendance du système judiciaire.....</i>	<i>33</i>
<b>D. UNE POLITIQUE MIGRATOIRE HONGROISE SUSCITANT DE GRANDES INQUIÉTUDES .....</b>	<b>36</b>
<b>III. DE RÉCENTES MESURES LÉGITIMÉES PAR L'ENDIGUEMENT DE LA PANDÉMIE DE COVID-19, QUI MENACENT LES LIBERTÉS PUBLIQUES ET L'AUTONOMIE LOCALE.....</b>	<b>39</b>
<b>A. UNE CRISE SANITAIRE MAÎTRISÉE .....</b>	<b>39</b>
<b>B. UN IMPACT ÉCONOMIQUE ASSEZ PRONONCÉ.....</b>	<b>41</b>
<b>C. DES RÉPONSES POUVANT APPARAÎTRE DISPROPORTIONNÉES.....</b>	<b>42</b>
1. <i>L'adoption d'une loi d'exception sans limitation de durée.....</i>	<i>42</i>
2. <i>Un manque de transparence.....</i>	<i>43</i>
3. <i>Des atteintes aux moyens et prérogatives des collectivités territoriales .....</i>	<i>44</i>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>47</b>
<b>PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN HONGRIE DU 20 AU 23 SEPTEMBRE 2020 .....</b>	<b>53</b>



## L'ESSENTIEL

La commission des affaires européennes du Sénat s'intéresse depuis plusieurs années<sup>1</sup> à la situation en Hongrie et aux positions que ce pays défend au sein de l'Union européenne, qu'il a rejointe le 1<sup>er</sup> juin 2004.

**La Hongrie a joué un rôle important dans l'histoire de l'Europe et dans les événements qui ont abouti à la chute du Mur de Berlin.** Elle a, alors que le parti socialiste ouvrier hongrois était encore au pouvoir, précipité l'effondrement du Pacte de Varsovie en ouvrant sa frontière avec l'Autriche à partir du 2 mai 1989, en engageant la réhabilitation officielle d'Imre Nagy et en supprimant le rôle hégémonique du parti communiste<sup>2</sup>. **Elle a aussi très tôt marqué son attachement aux valeurs européennes démocratiques**, en devenant le 24<sup>e</sup> État membre du Conseil de l'Europe, le 6 novembre 1990, puis en étant le premier pays de l'ancien bloc soviétique à ratifier la convention européenne des droits de l'Homme, en 1992.

La délégation de la commission des affaires européennes, qui a effectué un déplacement à Budapest du 20 au 23 septembre 2020, s'est rendue dans un pays dirigé, pour le troisième mandat consécutif, par Viktor Orbán, président du Fidesz et Premier ministre depuis mai 2010 – il l'avait déjà été entre 1998 et 2002. La coalition au pouvoir, rassemblant le Fidesz et le parti populaire chrétien-démocrate KNDP, a en effet conservé sa majorité qualifiée des deux tiers au parlement monocaméral<sup>3</sup> lors des élections législatives d'avril 2018. Le parti d'extrême-droite Jobbik était arrivé en deuxième position, avec 19 % des suffrages, suivi du parti socialiste hongrois (MSZP), arrivé en troisième place (11 % des suffrages), puis de divers partis de gauche et libéraux.

Début 2014, la commission des affaires européennes, au cours du premier mandat du Fidesz, s'était inquiétée d'« une pratique constitutionnelle et législative contestée » et d'« un double discours permanent à l'égard de l'Union européenne ». Le deuxième mandat de Viktor Orbán a été notamment marqué par son désormais fameux discours du 26 juillet 2014, prononcé en Roumanie, dans lequel il avait évoqué l'« illibéralisme », qui lui vaut depuis lors une réputation de dirigeant

---

<sup>1</sup> [Rapport d'information n° 406 \(2013-2014\)](#) du 26 février 2014, intitulé La Hongrie et l'Union européenne, quatre ans après la « révolution par les urnes », établi par [M. Michel Billout](#).

<sup>2</sup> Le rôle dirigeant du parti avait été abrogé par le parlement le 18 octobre 1988.

<sup>3</sup> [L'Assemblée nationale hongroise](#) compte 199 sièges. 106 députés sont élus dans des circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire, et les 93 autres le sont dans une circonscription nationale unique au scrutin de liste à représentation proportionnelle. Le parlement élit le président de la République pour un mandat de cinq ans ; János Ader est le chef de l'État depuis 2012 et a été réélu en 2017.

**populiste.** Un peu plus de deux ans après le début du troisième mandat du Fidesz, la commission était donc désireuse d'observer l'évolution de la situation hongroise, alors que **le Parlement européen a déclenché, en septembre 2018, la procédure dite « de l'article 7 » (du traité sur l'Union européenne), qui permet de sanctionner un État membre risquant de porter atteinte aux valeurs européennes, parmi lesquelles figure l'État de droit.**

Par ailleurs, la délégation de la commission des affaires européennes s'est rendue dans un **pays confronté**, comme tant d'autres en Europe, mais dans des proportions moindres, **à la crise sanitaire provoquée par la pandémie de Covid-19.** Il était donc intéressant pour elle de mieux connaître les réactions hongroises à ce nouveau coronavirus et à ses conséquences.

À Budapest, elle a bénéficié d'**entretiens de haut niveau**, tant avec des membres du pouvoir exécutif que des parlementaires, avec lesquels elle a **abordé de très nombreux sujets** : État de droit, bien sûr, mais aussi cadre financier pluriannuel et plan de relance, politique migratoire, politique agricole commune, détachement des travailleurs, crise sanitaire, Brexit, avenir de l'Europe, etc.

La délégation a rencontré non seulement des représentants de la majorité Fidesz, qui ont délivré un message homogène sur les positions hongroises, mais aussi ceux de l'opposition, dont la victoire aux élections municipales de l'automne 2019 a ouvert une **nouvelle séquence politique pour la première fois depuis 2010**, et d'organisations non gouvernementales. Ainsi a-t-elle pu prendre connaissance de la variété des points de vue sur la situation du pays et chercher à se forger une opinion équilibrée.

Au cours de ce déplacement, nombreux sont les interlocuteurs qui ont insisté sur certaines **spécificités hongroises** au regard de **l'histoire complexe et difficile** de ce pays.

Il n'en demeure pas moins que c'est librement et en connaissance de cause que la Hongrie a rejoint l'Union européenne pour laquelle **le respect de l'État de droit fait partie intégrante des valeurs européennes.** Tous les États membres se sont engagés à le respecter et à le promouvoir lors de leur adhésion à l'Union européenne. Or, force est de constater que **la situation de l'État de droit en Hongrie est source d'inquiétudes légitimes sur plusieurs sujets importants** tels que la place de la société civile et la liberté d'association, la diversité du paysage médiatique, l'indépendance du système judiciaire, la politique migratoire, le respect de ses engagements européens et internationaux en matière d'asile et le contrôle de l'usage des fonds européens. À plusieurs reprises, la Commission européenne a **recouru à la procédure en manquement** pour faire respecter l'État de droit en Hongrie et a **régulièrement obtenu satisfaction de la Cour de justice de l'Union européenne.** Toutefois, son récent premier rapport annuel sur l'État de droit dans l'Union européenne a illustré une fois de plus les dérives observées en Hongrie.

## HONGRIE - PRINCIPALES DONNÉES

Nom officiel : Hongrie

Nature du régime : République parlementaire monocamérale

Président de la République : János Áder (depuis 2012, réélu en 2017)

Premier ministre : Viktor Orbán (depuis 2010, réélu en 2014 et 2018)

### *Données géographiques*

Superficie : 93 030 km<sup>2</sup>

Capitale : Budapest (1,7 million d'habitants, et 2,5 millions avec l'agglomération, soit environ un tiers de la population hongroise)

Villes principales : Debrecen, Miskolc, Szeged, Pécs, Győr, les autres agglomérations ne dépassant pas 250 000 habitants

Langue officielle : hongrois

Monnaie : forint hongrois (HUF)

Fêtes nationales : 20 août (Saint Étienne) ; 15 mars (révolution de 1848) ; 23 octobre (soulèvement de 1956)

### *Données démographiques*

Population (2017) : 9 797 561

Densité : 107,6 hab./km<sup>2</sup>

Croissance démographique (2017) : - 0,3 %

Espérance de vie (2015) : 71,6 ans (hommes) ; 78,8 ans (femmes)

Taux d'alphabétisation (2015) : 99 %

Religion : pas de religion officielle

Indice de développement humain (2017) : 0,838 (45<sup>e</sup>)

### *Données économiques*

PIB (2017) : 123,49 milliards €

PIB par habitant (2016) : 12 600 €

Croissance (2017) : 4 %

Chômage (au sens du BIT) (2017) : 4,2 %

Inflation (2017) : 2,4 %

Solde budgétaire (2016) : - 2 076,4 millions €

Balance commerciale (2015) : 1 798 millions USD

Principaux clients (2017) : Allemagne (28 %), Roumanie (5,4 %), Italie (5,1 %)

Principaux fournisseurs (2017) : Allemagne (26 %), Autriche (6,3 %), Chine (5,8 %)

Part des principaux secteurs d'activités dans le PIB (2016) : agriculture : 4,5 % ;  
industrie : 30,4 % ; services : 65,1 %

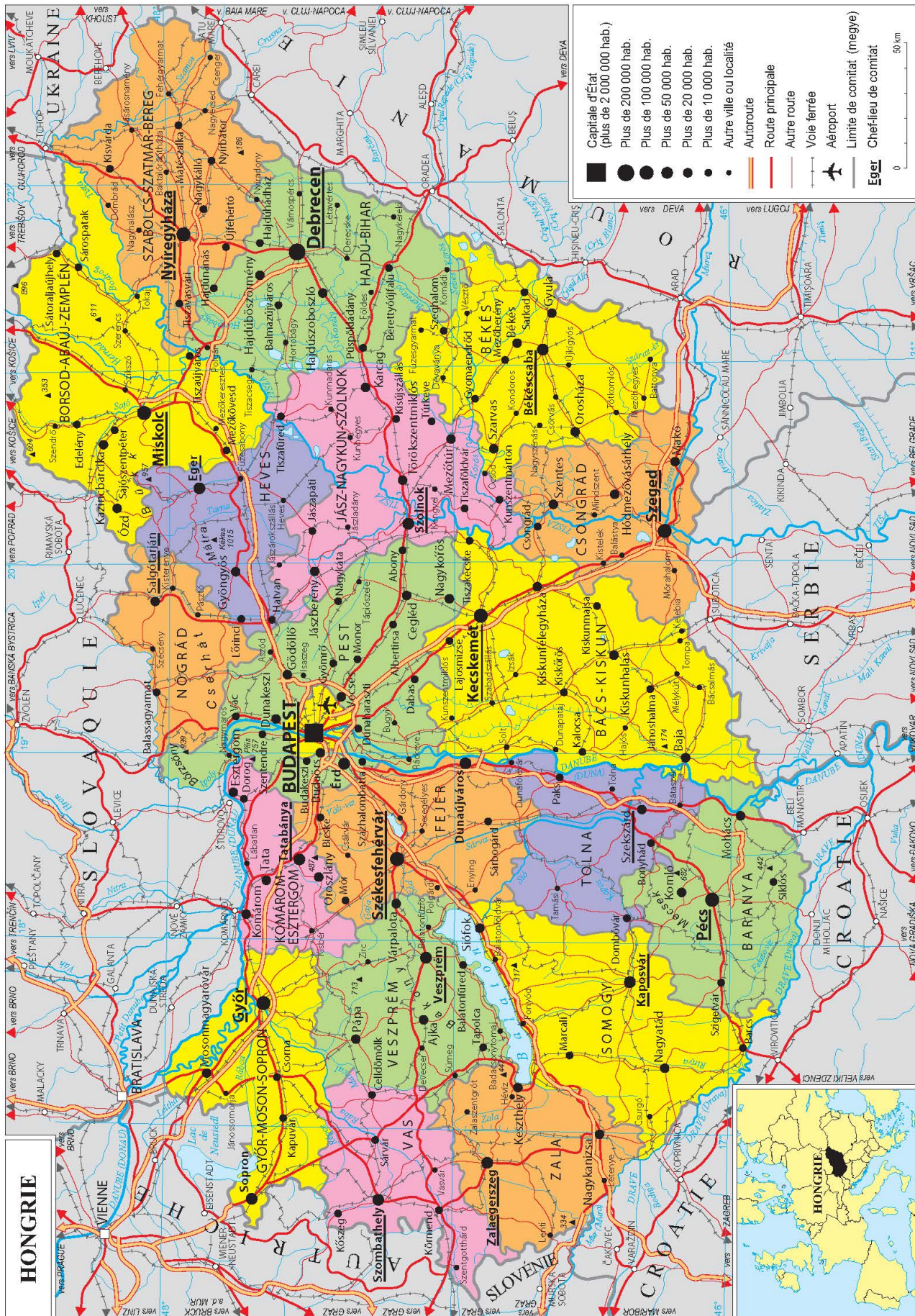
Exportations de la France vers la Hongrie (2016) : 3 169 859 000 €

Importations françaises depuis la Hongrie (2016) : 4 106 932 000 €

Communauté française en Hongrie (2017) : 2 612 inscrits

Communauté hongroise en France : environ 30 000 personnes









## I. UNE RELATION COMPLEXE ENTRE LA HONGRIE ET L'EUROPE QUI PEUT SE COMPRENDRE DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

### A. UNE AMERTUME HÉRITÉE D'UNE HISTOIRE DOULOUREUSE

Sans vouloir retracer l'histoire de la Hongrie, force est de constater que celle-ci a été marquée par de **nombreux traumatismes**. Dans son livre *Le défi hongrois - De Trianon à Bruxelles*<sup>1</sup>, Pierre Kende évoque ainsi « une succession presque ininterrompue de calamités », « loin d'être connue et reconnue par les autres – ce qui est particulièrement douloureux et blessant du point de vue hongrois. Bien au contraire, la plupart des voisins regardent les Hongrois comme la cause de leur propre malheur. [...] les Hongrois se considèrent aujourd'hui encore comme des enfants mal aimés du monde occidental, ils estiment que malgré leurs titres de gloire de ces dernières décennies (1956, 1989) et quels que soient leurs efforts pour se comporter en authentiques Européens, ils sont toujours vus à travers le prisme d'un temps révolu ».

La Hongrie reste en particulier **profondément marquée par le traité de Trianon du 4 juin 1920**, qualifié par l'un des interlocuteurs de la délégation de la commission des affaires européennes de « chapitre le plus tragique de l'histoire hongroise ». Ce traumatisme fait d'ailleurs l'objet d'un **consensus dans le pays** : 85 % des Hongrois considèrent ce traité comme la plus grande tragédie nationale, et 94 % l'estiment injuste et exagéré. De fait, parmi les pays vaincus de la Première Guerre mondiale, la Hongrie est le seul à avoir connu des pertes territoriales aussi importantes (60 % de la population et deux tiers du territoire), en particulier la Transylvanie au profit de la Roumanie, mais aussi du fait de la création de la Tchécoslovaquie. **Les Hongrois conservent de fortes attaches avec les territoires « perdus »** : 20 % d'entre eux y ont de la famille, et seuls 25 % ne s'y sont jamais rendus. **D'importantes minorités hongroises, représentant environ deux millions de personnes**, vivent aujourd'hui dans plusieurs pays frontaliers de la Hongrie (Roumanie, Slovaquie, Serbie, Ukraine, mais aussi Slovénie et Croatie). Les minorités hongroises vivant dans les pays voisins n'y sont pas forcément considérées par les autorités hongroises comme bien traitées – le cas de la Slovaquie a été cité. D'après les autorités hongroises, et depuis le développement par le gouvernement d'une politique de délivrance de passeports aux personnes d'origine hongroise et vivant sur d'anciens territoires hongrois, un million de magyars résidant hors du pays bénéficieraient d'un passeport hongrois. Cette situation constitue d'ailleurs un **irritant avec plusieurs de ses voisins**, surtout depuis qu'une révision constitutionnelle a introduit une disposition selon laquelle la Hongrie est responsable du sort des « Hongrois d'outre-frontière ». Ainsi, l'action des

---

<sup>1</sup> Publié en 2003 aux éditions Buchet/Chastel.

autorités hongroises en Transcarpatie est, depuis plusieurs années, régulièrement dénoncée par l'Ukraine.

Les échanges qu'a eus la délégation avec des responsables hongrois ont permis de prendre la mesure de ce passé traumatique.

Plusieurs d'entre eux ont ainsi insisté sur la profonde méconnaissance, y compris en France, de l'histoire de l'Europe centrale. Il existe un sentiment profondément ancré dans le pays que « la Hongrie n'a rien reçu de l'Europe, sauf de l'humiliation et des refus » ; à plusieurs reprises, « l'aide de l'Europe n'est pas arrivée » quand elle était attendue. Ce sentiment d'abandon par les Occidentaux fut ressenti sous le régime communiste, et en particulier lors des événements de 1956.

Dans ce contexte, a-t-il été dit aux rapporteurs, « la Hongrie ne doit rien à l'Union européenne » – ce qui a grandement étonné la délégation ! D'autant plus que, **selon ces responsables hongrois, l'histoire et les spécificités de leur pays ne sont pas suffisamment prises en compte.** À leurs yeux, la Hongrie est l'objet de nombreuses désinformations : il n'y a ni antisémitisme ni corruption en Hongrie. **Elle n'est pas un pays nationaliste, mais patriote**, ce qui paraît assez logique après plus de 40 ans derrière le Rideau de fer. La Hongrie est une démocratie qui n'est pas différente de celle des pays occidentaux, mais **le concept d'Europe des nations y est important.**

Cette amertume est nourrie par un autre facteur, objectif, celui d'un **déclin démographique.** La population hongroise, en effet, a baissé de 10 % depuis 1981. En 2011, le taux de fécondité était de 1,23 enfant par femme, et de 1,5 aujourd'hui, mais encore inférieur à celui de la moyenne de l'Union européenne, qui est de 1,56. De surcroît, beaucoup de « cerveaux » quittent le pays, même si certains reviennent.

L'ensemble de ces raisons explique en partie les incompréhensions observées actuellement entre les pays d'Europe de l'Ouest et la Hongrie, en dépit des espoirs de liberté et de prospérité suscités par 1989.

## ***B. UN ANCRAGE INDÉNIABLE, QUOIQUE AMBIGÛ, DANS L'UNION EUROPÉENNE***

La Hongrie a rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 et l'espace Schengen en 2007, mais n'est pas membre de la zone euro. Elle a présidé le Conseil de l'Union européenne au cours du premier semestre 2011.

Pour autant, son attitude à l'égard de l'Union européenne demeure ambivalente.

## 1. L'attachement hongrois à l'Union européenne

Les responsables hongrois rencontrés par les rapporteurs ont tous insisté sur **l'importance de l'appartenance de leur pays à l'Union européenne**, qui a culminé lors de son adhésion, même s'ils ont estimé que l'Union devait avoir une approche équilibrée de tous les États membres.

**D'abord**, ces responsables ont indiqué que **les Hongrois étaient des Européens convaincus** et qu'il n'y avait pas de débat sur leur adhésion aux valeurs européennes. Le président de l'Assemblée nationale hongroise a ainsi affirmé que le futur de la Hongrie s'envisageait évidemment en Europe et qu'une autre voie n'était pas pensable pour elle. **L'Europe dans laquelle la Hongrie conçoit son avenir est une Europe forte, laquelle requiert des États membres forts conservant leur souveraineté.**

C'est même en Hongrie que le sentiment d'appartenance à l'Union européenne serait le plus élevé, même si cette affirmation doit être nuancée, selon les enquêtes d'opinion conduites pour la Commission européenne.

### L'opinion publique hongroise selon l'Eurobaromètre 2019

Le sentiment d'être heureux de vivre dans l'Union européenne est majoritaire dans l'ensemble des États membres de l'Union européenne, avec toutefois des écarts nets : ce sentiment varie de 53 % au Royaume-Uni, où il est le plus faible, à 93 % aux Pays-Bas, où il est le plus élevé. À l'inverse, la part de personnes interrogées en désaccord avec cette idée dépasse les 30 % dans quatre États membres, dont la Hongrie (31 %). Il est vrai que le sentiment d'être heureux de vivre dans son pays, s'il est nettement majoritaire dans l'ensemble des États membres, est aussi le plus faible en Hongrie (69 %). Toutefois, **le sentiment d'être heureux de vivre dans l'Union européenne a progressé par rapport à l'année précédente dans de nombreux États membres, notamment en Hongrie (+ 8 points).**

L'année 2019 a également été marquée par une **hausse de la confiance à l'égard des institutions européennes** dans la totalité des États membres, à l'exception du Royaume-Uni. Ce regain de confiance a été **relativement marqué en Hongrie** : + 21 points pour la confiance à l'égard du Parlement européen, + 18 points pour la confiance à l'égard de la Commission européenne et + 15 points pour la confiance à l'égard de la Banque centrale européenne. 67 % des Hongrois faisaient confiance au Parlement européen, pour une moyenne européenne de 51 %, 62 % à la Commission européenne (moyenne européenne de 46 %), et 56 % à la Banque centrale européenne (moyenne européenne de 42 %). Sur chacun de ces items, **la progression constatée dans l'opinion publique hongroise figure parmi les plus importantes.** De même, les Hongrois sont 52 % à avoir confiance dans le Conseil, l'un des taux les plus élevés parmi les États membres.

Quant à la confiance envers l'Union européenne, elle s'établissait à 55 %, contre 40 %, redevenant ainsi majoritaire, mais elle était de 72 % en Lituanie (et de 33 % en France). **Pour 63 % des Hongrois, l'Union européenne est protectrice.** 53 % d'entre eux estiment que l'Union prend bien en compte les intérêts nationaux (en milieu de classement). La Hongrie compte parmi les pays où le terme protectionnisme est connoté négativement (56 %). Le même pourcentage de Hongrois souhaitent plus d'Europe, soit une hausse conséquente de 11 points.

Par ailleurs, **l'attachement témoigné à l'Europe**, majoritaire dans 26 États membres, **est nettement marqué en Hongrie (79 %)**, le taux le plus élevé (86 %) s'observant au Luxembourg. La libre circulation des personnes, des biens et des services au sein de l'Union arrive en tête des résultats les plus positifs de l'Union européenne dans 21 États membres, dont la Hongrie (73 %), dans le haut du classement. **Le sentiment d'être Européen est très fort en Hongrie (76 %, pour une moyenne européenne de 65 %)**. Le sentiment de proximité des États membres en termes de valeurs partagées a progressé dans 20 pays, notamment en Hongrie (+ 10 points, à 61 %). En revanche, dans six États membres, dont la Hongrie (43 % contre 53 %), une majorité de personnes interrogées est en désaccord avec l'idée que le pays devrait aider les réfugiés.

Source : *Eurobaromètre Standard 91*, L'opinion publique dans l'Union européenne et La citoyenneté européenne, juin 2019.

**Le gouvernement doit donc tenir compte d'une opinion publique hongroise globalement pro-européenne.**

Il est vrai que **la Hongrie tire avantage de sa participation aux grandes politiques européennes, en particulier le marché unique et la politique de cohésion.**

Le pays est en effet un **bénéficiaire important des fonds structurels, à hauteur de plus de 25 milliards d'euros au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020.**

### **La Hongrie, l'un des principaux bénéficiaires des fonds structurels européens**

Sur la programmation 2007-2013, la Hongrie a été l'un des principaux bénéficiaires des fonds européens après la Pologne et la République tchèque. Au titre de la politique de cohésion, elle a reçu 25,3 milliards d'euros, soit 3 % du PIB et 57 % des dépenses publiques en capital. Cela représentait 304 euros par habitant chaque année. Ces crédits ont été principalement alloués aux transports (31 % des fonds), aux infrastructures environnementales (20 %), au soutien aux entreprises et à l'innovation (18 %) et aux infrastructures sociales (15 %). La Hongrie a absorbé 94 % de ces fonds. Les autorités auraient cherché à consommer les fonds européens le plus vite et le plus complètement possible, sans trop se soucier du respect des critères d'utilisation ni de leur justification. Le résultat est un saupoudrage : 60 000 projets auraient ainsi bénéficié de cofinancements européens en Hongrie sur la période 2007-2013, y compris des achats de photocopieurs ou de mobilier.

Pour la période 2014-2020, la Hongrie a bénéficié de 21,9 milliards d'euros au titre de la politique de cohésion. À ceci, il convient d'ajouter 3,45 milliards au titre du FEADER<sup>1</sup> et 39 millions au titre du FEAMP<sup>2</sup>, soit un montant total de 25,013 milliards d'euros, ce qui situe une fois encore la Hongrie à la troisième place des pays bénéficiaires, après la Pologne et la Roumanie. Cette somme correspond au versement de 422 euros par habitant et par an. Avec un cofinancement national de 4,6 milliards d'euros, le budget total programmé pour la Hongrie atteint le niveau de 29,647 milliards. Au 22 novembre 2019, le taux de consommation de ces crédits s'établissait à 34 %.

Source : Direction générale du Trésor et entretiens sur place.

**Ensuite**, les responsables hongrois rencontrés à Budapest ont souligné **l'attente de leur pays pour une Union européenne forte**, « seule solution pour exister face à la Russie, aux États-Unis ou à la Chine », tout en récusant la notion d'États-Unis d'Europe. De même, plusieurs d'entre eux ont considéré que l'Europe n'avait rien à gagner à une guerre commerciale avec les États-Unis et la Chine, et entre ceux-ci.

Plusieurs responsables hongrois, en particulier le président de l'Assemblée nationale et celui de la commission des affaires européennes, ont ainsi souligné **l'existence de convergences entre les positions hongroises et les positions de l'Union européenne, et aussi celles de la France, sur de nombreux dossiers** :

- **la nécessité de parvenir à un accord sur le CFP 2021-2027 et le plan de relance adopté lors du Conseil européen des 17 au 21 juillet 2020** : cet accord a été qualifié de « très bonne chose » et montre que les dirigeants européens peuvent dépasser des intérêts nationaux éventuellement divergents, en dépit des réticences traditionnelles de la Hongrie envers l'endettement du fait des « souvenirs cuisants » laissés par la dette publique contractée à l'époque communiste ;

---

<sup>1</sup> Fonds européen agricole pour le développement rural (2<sup>e</sup> pilier de la politique agricole commune).

<sup>2</sup> Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

### **Les positions hongroises lors du Conseil européen de juillet 2020**

Sur le CFP 2021-2027, le Parlement hongrois, dans la perspective du Conseil européen de juillet dernier, avait adopté une résolution fixant plusieurs objectifs au gouvernement<sup>1</sup> :

- les États membres dans une situation comparable à celle de la Hongrie devaient être traités équitablement. Viktor Orban a indiqué avoir obtenu 3 milliards d'euros supplémentaires au titre de la politique de cohésion (20 milliards) par rapport à la proposition initiale (17,9 milliards) qui désavantageait la Hongrie. Cependant, si elle obtient effectivement ces 3 milliards, il convient de rappeler que la Hongrie a bénéficié de 25 milliards d'euros au titre du CFP 2014-2020, donc il s'agirait en réalité d'une baisse de 5 milliards par rapport au CFP en cours ;

- les citoyens des pays riches ne doivent pas recevoir plus que ceux des pays pauvres. Le Premier ministre a affirmé que la dotation de la Hongrie au titre de la politique de cohésion équivalait à 1,8 % du PIB du pays, soit le 3<sup>e</sup> meilleur résultat après la Bulgarie et la Croatie. Néanmoins, même si la Hongrie s'est opposée aux rabais en faveur des pays riches, ils ont été maintenus ;

- la procédure de l'article 7<sup>2</sup> doit être arrêtée avant que le CFP et le plan de relance ne soient adoptés. La Hongrie n'aurait reçu qu'une « promesse » allemande selon laquelle cette procédure serait terminée d'ici la fin de l'année, promesse qui ne préjuge toutefois en rien le sens de la décision finale ;

- le versement de financements européens ne saurait être corrélé à la situation de l'État de droit<sup>3</sup>. Viktor Orban, se prévalant d'avoir « défendu la fierté nationale hongroise », a indiqué que « des progrès notables ont été obtenus » au Conseil européen, les conclusions de ce dernier ne faisant pas explicitement allusion à des rétorsions financières pour atteinte à l'État de droit. Pour autant, « un régime de conditionnalité » est bien introduit dans le texte qui prévoit une décision du Conseil à la majorité qualifiée, et non à l'unanimité, même si la rédaction reste ambiguë et fait l'objet de négociations en cours. La Hongrie demande le retrait de la proposition de la Commission de 2018 sur la sauvegarde des intérêts financiers de l'Union et la présentation d'un nouveau texte.

Le « retour » de la Hongrie au titre du futur CFP et du plan de relance s'établirait à 40,7 milliards d'euros sur la période – sa contribution s'élèverait à 11 milliards –, auxquels il convient d'ajouter la possibilité de contracter un prêt de 10 milliards, soit, au total, 2,8 % du PIB national. La moitié de ce montant (20,06 milliards d'euros) relève des fonds de cohésion, ce qui, on l'a vu, correspond à une diminution de ces crédits. De même, la Hongrie voit ses crédits au titre de la PAC reculer de 17 %, et de même de 26 % sur le deuxième pilier (FEADER). Elle souhaiterait que le plafond de dépenses consacrées à la protection des frontières au sein du Fonds asile et migration soit relevé de 30 % à 35 %. Elle n'a pas de difficultés particulières avec le compromis de 30 % minimum des dépenses allouées à l'objectif climatique.

<sup>1</sup> Cette résolution n'avait été adoptée qu'avec les seules voix du Fidesz. L'opposition a ensuite demandé la réunion du parlement en session extraordinaire pour faire le bilan de ce Conseil européen. Mais tant le gouvernement que la majorité ont refusé, ce qui a empêché une telle séance (absence de quorum).

<sup>2</sup> Procédure relative au respect de l'État de droit (cf. infra).

<sup>3</sup> Cf. infra sur ce point.



- **la politique agricole commune**, pour laquelle « la parole française est inspirante », alors que les pays d'Europe du Nord ne comprennent pas pourquoi l'agriculture est une question aussi importante ;

- **le climat** : la Hongrie compte parmi les premiers pays d'Europe à avoir signé l'accord de Paris sur le climat, le 22 avril 2016, puis à l'avoir ratifié, le 5 octobre suivant ; néanmoins, la Hongrie avait, dans un premier temps, soutenu les réserves de pays d'Europe centrale sur le *Green Deal* et demandé des assurances sur le financement de la transition ;

- **l'Europe de la défense** : pour la Hongrie, la défense constitue un domaine où demeure un potentiel d'intégration européenne. C'est pourquoi elle est favorable à une capacité militaire de l'Union européenne et soutient les positions françaises sur ce sujet. Le gouvernement hongrois a d'ailleurs adopté un programme de modernisation des forces hongroises, dénommé « Zrinyi 2026 »<sup>1</sup>, qui vise à accroître le budget militaire et dont l'objectif est de pouvoir participer plus activement à la construction de l'Europe de la défense ;

- **le Brexit** : la Hongrie regrette la décision du Royaume-Uni de quitter l'Union européenne, d'autant plus que le référendum de 2016 a divisé la société britannique. Les dirigeants hongrois ont réitéré leur confiance en Michel Barnier, qualifié de « négociateur très crédible », et estimé que les Britanniques jouaient un jeu tactique très dangereux. Ils ont aussi jugé que la sortie de l'Union devait avoir un prix élevé et qu'il était indispensable de fixer des conditions à l'accès au marché intérieur. La priorité de la Hongrie dans les négociations est de maintenir des liens aussi étroits que possible, en particulier dans le domaine économique, entre l'Union européenne et le Royaume-Uni, ainsi qu'en bilatéral, avec une attention particulière pour la situation des ressortissants hongrois au Royaume-Uni (de 150 000 à 200 000 personnes, dont beaucoup de médecins et de personnel médical dans le *National Health Service*). Bien que le Royaume-Uni ne soit que le 12<sup>e</sup> partenaire commercial de la Hongrie, le PIB hongrois pourrait souffrir davantage du Brexit que la moyenne européenne. Par ailleurs, la Hongrie comprend les inquiétudes irlandaises – il existe d'ailleurs un dicton hongrois selon lequel « l'Irlande est la Hongrie de l'Ouest ». Pour les Hongrois, le

---

<sup>1</sup> Ce programme décennal de modernisation des forces armées hongroises a été présenté en décembre 2016 par le ministère de la défense. Son objectif est de positionner la Hongrie comme allié fiable et engagé au sein de l'OTAN et partie prenante du renforcement de la défense européenne. L'armée hongroise s'approvisionne d'ailleurs principalement auprès des constructeurs européens, notamment français et allemands. Ce programme se fixe pour objectif d'atteindre un budget de la défense équivalent à 2 % du PIB en 2024, selon une hausse graduelle qui lui permettra d'atteindre l'équivalent de 11,4 milliards d'euros en fin de période. Il accorde une importance particulière à l'augmentation des effectifs et au développement d'une réserve opérationnelle, ainsi qu'à la promotion de l'attractivité de l'armée. La hausse du budget militaire devrait permettre le développement capacitaire des forces terrestres et aériennes. Ce programme vise aussi à reconstruire l'industrie de défense hongroise, à moderniser le matériel militaire et à renforcer les capacités logistiques.

Brexit va entraîner un nouvel équilibre des forces en Europe, et la coopération franco-allemande devrait gagner en importance ;

- **L'avenir de l'Europe** : plusieurs responsables hongrois ont affirmé très clairement vouloir que leur pays participe aux travaux de la conférence sur l'avenir de l'Europe, qui constitue une opportunité importante pour faire progresser la construction européenne. Ils ont également approuvé nombre d'orientations fixées dans l'article que le nouveau secrétaire d'État français chargé des affaires européennes, Clément Beaune, a publié dans la revue *Politique étrangère*<sup>1</sup>. Par ailleurs, ils se sont dits attentifs à la place des parlements nationaux : leur voix doit être entendue à Bruxelles, ne serait-ce que pour veiller au respect du principe de subsidiarité et au bon fonctionnement de la procédure du « carton jaune ».

**Naturellement, la Hongrie a forgé des positions qui lui sont propres sur certains sujets européens tels que : l'élargissement de l'Union européenne aux Balkans occidentaux**, dont elle est un fervent partisan, en particulier à la Serbie – dont le président Aleksandar Vucic est un proche de Viktor Orbán et où vit une importante minorité hongroise – et au Monténégro<sup>2</sup> ; **la directive relative aux travailleurs détachés**, contre la révision de laquelle elle avait voté, avec de nombreux autres États membres d'Europe centrale et du Nord, estimant que cette révision portait préjudice à la compétitivité de son économie ; **la concertation informelle** au niveau infra-européen **au sein du groupe de Visegrád (V4)**, dont la Hongrie est membre avec la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque.

Toutefois, comme l'a relevé à juste titre le président de l'Assemblée nationale hongroise, sur bien des sujets européens, des compromis peuvent être trouvés, dans le respect des valeurs de chacun.

## 2. Mais des positions souvent hétérodoxes

Au niveau symbolique, les rapporteurs ont pu relever qu'à l'exception du palais présidentiel, **aucun bâtiment officiel de Budapest n'était pavoisé aux couleurs européennes**. Le drapeau européen n'était pas davantage déployé dans les salles de réunion où ont eu lieu les différents entretiens.

De manière générale – et ce constat a été flagrant au cours du déplacement de la délégation –, **les autorités hongroises sont critiques à l'égard des évolutions que l'Union européenne a connues, selon elles, depuis l'adhésion du pays en 2004.**

---

<sup>1</sup> *L'Europe, par-delà le Covid-19*, revue *Politique étrangère*, automne 2020, pages 9 à 29.

<sup>2</sup> *La Hongrie a aussi joué un rôle dans la fuite de l'ancien Premier ministre de Macédoine du Nord, Nikola Gruevski, à qui Budapest a donné l'asile politique.*

Ainsi, plusieurs responsables hongrois ont estimé que l'Europe n'était plus la même que celle à laquelle leur pays avait adhéré. Alors que la Hongrie est attachée au respect des souverainetés nationales et s'abstient de commenter les affaires intérieures des autres États membres, les institutions de l'Union européenne et plusieurs États membres cherchent à intervenir dans les affaires intérieures hongroises. La ministre de la justice et des affaires européennes, Judit Varga, a ainsi noté que les institutions de l'Union européenne essayaient d'obtenir des pouvoirs que les traités ne leur donnaient pas dans le but d'accroître leurs compétences. Selon elle, les conflits entre Budapest et Bruxelles sur l'État de droit<sup>1</sup> sont nés de cette divergence d'interprétation.

Ce **fort attachement hongrois à la souveraineté nationale** s'illustre par exemple en matière économique, avec le concept d' « économie patriote » qui conduit la Hongrie à **privilégier ses intérêts nationaux** dans la recherche de marchés, et donc à ne pas donner nécessairement la priorité à l'Europe. Les dirigeants hongrois ont d'ailleurs expliqué que la préservation de sa souveraineté économique avait permis à leur pays de connaître de réels succès au cours des dernières années, à commencer par une croissance soutenue et le plein emploi, alors qu'à l'époque de la crise financière de 2008, la Hongrie avait fait faillite avant la Grèce, ce que l'on oublie souvent.

Il a été rapporté à la délégation que **certains secteurs de l'économie étaient volontairement « magyarisés »**, en particulier l'énergie et la grande distribution. L'économie serait souvent gérée selon le principe « la famille et les amis ». Des propriétaires hongrois d'hôtels et de restaurants subiraient même parfois de fortes pressions pour vendre leurs commerces à bas prix. Cette pression serait toutefois bien moindre dans le secteur manufacturier car l'Allemagne veillerait à assurer ses parts de marché. L'industrie automobile bavaroise, notamment, est très présente et influente en Hongrie et auprès du Fidesz<sup>2</sup>.

De même, la gestion de la crise sanitaire aurait, selon plusieurs interlocuteurs hongrois, démontré que les États membres réagissaient plus vite que les institutions européennes.

Plusieurs responsables hongrois ont également souligné la **constance de leurs valeurs sociales, la famille en premier lieu**, alors qu'ils constatent une évolution sociétale en Europe occidentale qu'ils déplorent. La politique nataliste conduite par les autorités hongroises prend la forme de diverses mesures incitatives, financières en particulier. Il existerait toutefois des discriminations, par exemple à l'encontre des couples non mariés et des couples de même sexe, voire des mères célibataires. Plus généralement, les

---

<sup>1</sup> Cf. *infra* sur ce point.

<sup>2</sup> Sur les liens entre le gouvernement hongrois et l'industrie automobile allemande, on pourra se reporter à l'article de Panyi Szabolcs, [How Orbán played Germany, Europe's great power](https://www.direkt36.hu), publié le 18 septembre 2020 sur le site [www.direkt36.hu](https://www.direkt36.hu).

incitations financières ne suffisent pas toujours, par exemple si les droits des femmes sont insuffisamment protégés.

Enfin, ils ont également **regretté l'existence de « doubles standards »** et noté que, en dépit des « leçons » faites à la Hongrie, certaines décisions européennes paraissent dictées davantage par l'intérêt de certains « grands » États membres que par le respect des valeurs européennes ; la révision de la directive relative au détachement des travailleurs en constitue un exemple.

**En matière de relations extérieures, la Hongrie adopte parfois des positions éloignées des positions européennes.**

Le ministère hongrois des affaires étrangères et du commerce extérieur consacre une part importante de son activité à la diplomatie économique, ainsi qu'aux relations avec certains pays émergents – ce que le gouvernement appelle la **politique d'« ouverture vers l'Est »**.

La Hongrie affiche une certaine **proximité avec la Russie**. La coopération entre les deux pays est particulièrement développée dans le secteur énergétique, dans un contexte de dépendance aux hydrocarbures russes – même si les dirigeants rencontrés par la délégation ont insisté sur leurs efforts de diversification de l'approvisionnement en énergie. Le contrat d'extension de la centrale nucléaire de Paks a été attribué en 2014 à la société russe Rosatom. Ce partenariat est un irritant avec ses partenaires du groupe de Visegrad.

Certains dirigeants hongrois ont également souligné l'**importance de la Turquie** qui, pour des raisons historiques, connaît bien leur pays. Selon eux, **la Turquie doit être considérée comme « un pays allié »**, en tant que membre de l'OTAN et acteur primordial à la fois dans les relations avec les pays du Proche-Orient et sur le dossier migratoire. Même si le retour au culte de la basilique Sainte-Sophie a été qualifié de « provocation », de nombreuses positions turques hostiles à l'Union européenne n'ont pas été mentionnées ni commentées.

La Hongrie se veut également **proche de la Chine**<sup>1</sup>. Elle appartient au format de coopération dit « 17 + 1 » entre la Chine et les pays d'Europe centrale et orientale. Cette structure ne saurait toutefois fonctionner que dans le respect de la législation et des valeurs de l'Union européenne. En décembre 2014, les gouvernements chinois, serbe et hongrois ont signé un accord pour un projet de liaison ferroviaire entre Belgrade et Budapest,

---

<sup>1</sup> Cette tendance est d'ailleurs antérieure à la victoire électorale du Fidesz en 2010, comme l'explique Tamas Matura dans l'article [Hungary and China : Hopes and reality](#), publié dans le rapport Mapping Europe-China Relations – A Bottom-Up Approach de European Think tank Network on China, en avril 2015.

financée par des capitaux chinois<sup>1</sup>. De même, les résultats des enchères de la 5G ont validé le recours aux équipementiers chinois. Un « pont aérien » avait été mis en place avec la Chine au printemps dernier, lors de la crise sanitaire ; il a désormais cessé, mais avait fait l'objet d'une intense communication de la part des autorités hongroises. Il aurait permis de livrer 90 millions de masques et 40 millions de vêtements de protection au pays, les dons occupant une portion congrue<sup>2</sup>. Par ailleurs, de nombreux Chinois ont bénéficié du programme hongrois d'obligations de résidence, dit *Residency Bonds*, supprimé fin mars 2017, pour s'installer dans l'espace Schengen en échange de 300 000 euros. Enfin, la Hongrie a bloqué l'adoption de plusieurs positions communes de l'Union européenne sur la situation des droits de l'Homme en Chine, dans le cadre du Conseil des droits de l'Homme de l'ONU, à Genève.

Récemment, dans le cadre de la négociation sur la mise en œuvre du CFP 2021-2027 et du plan de relance, le gouvernement hongrois a exprimé son **opposition ferme à toute conditionnalité liant les financements européens au respect de l'État de droit**. Réagissant à une proposition de la Présidence allemande du Conseil de l'Union européenne sur une telle conditionnalité, Judit Varga a estimé que cette proposition consistait en une modification unilatérale des traités, s'assimilait à un chantage – « des exigences politiques et idéologiques » a-t-elle déclaré lors de la réunion du Conseil Affaires générales du 13 octobre dernier – et n'était pas conforme aux conclusions du Conseil européen de juillet 2020, qui s'était mis d'accord sur un mécanisme de protection du budget européen et non sur un mécanisme relatif à l'État de droit. **La Hongrie**, rejointe par la Pologne sur ce dossier, **menace de bloquer ces négociations, et donc la mise en œuvre du plan de relance**, si le texte sur l'État de droit ne lui convient pas, alors que les pays scandinaves, ainsi que la Belgique et les Pays-Bas, mais aussi le Parlement européen, demandent un mécanisme fort de conditionnalité.

**On le sait, la question de l'État de droit est, plus généralement, le principal point d'achoppement entre la Hongrie et l'Union européenne.**

---

<sup>1</sup> L'objectif des autorités hongroises est d'achever la reconstruction d'ici à 2025. Le tronçon hongrois de 150 kms doit être construit par le consortium CRE qui comprend la société holding Opus Global, contrôlée par Lőrinc Mészáros, ainsi que deux entreprises chinoises, China Tiejiju Engineering & Construction Kft. et China Railway Electrification Engineering Group Kft., représentant la compagnie des chemins de fer chinois. La signature de l'accord de prêt a été annoncée en avril 2020. 85 % du projet, dont le montant est estimé à 2,1 milliards de dollars, seront financés par des prêts chinois, et 15 % directement par le budget de l'État hongrois. Selon la presse économique hongroise, le taux obtenu se situerait autour de 2,5 % à 2,8 %, pour une durée de 18 à 20 ans.

<sup>2</sup> Le 24 août, le ministre hongrois des affaires étrangères a effectué une visite officielle en Chine, où il a rencontré son homologue chinois – pour la 11<sup>e</sup> fois en cinq ans. Le thème de cette visite a porté uniquement sur la relance de la relation économique bilatérale, dans un contexte de déficit commercial hongrois croissant.



## II. DES ENTORSES À L'ÉTAT DE DROIT QUI APPELLENT À LA VIGILANCE SELON DIVERS OBSERVATEURS

Le respect de l'État de droit, de la démocratie et des droits de l'Homme en Hongrie suscite des inquiétudes depuis plusieurs années.

Ces inquiétudes émanent tant des organisations paneuropéennes que des institutions de l'Union européenne.

### A. LE SUIVI DE LA HONGRIE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'OSCE

Dès 2013, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) avait demandé l'ouverture, au titre de la Hongrie, d'une procédure de suivi des engagements pris par un État membre lors de son adhésion<sup>1</sup>. Si elle y avait finalement renoncé, elle avait néanmoins noté que les **révisions incessantes de la Constitution** – qui ont fait l'objet de critiques de la part de la Commission de Venise, à la fois parce qu'elles se sont écartées de certaines normes de droit constitutionnel et d'État de droit et parce qu'elles ne faisaient pas consensus entre les partis politiques et au sein de la société – « ne se justifiaient que par de simples intérêts politiques partisans, soulignant les tentatives de la coalition au pouvoir d'utiliser sa majorité historique des deux tiers afin de faire passer des réformes qui sont contraires aux principes démocratiques ». Elle avait également souligné que « l'accumulation de réformes visant à établir un contrôle politique sur la plupart des institutions essentielles tout en affaiblissant le système d'équilibre des pouvoirs était frappante ».

En 2017, l'APCE<sup>2</sup> était convenue que les évolutions récentes en Hongrie méritaient une attention particulière ainsi que la mobilisation de l'expertise du Conseil de l'Europe afin d'aider les autorités hongroises à faire respecter les normes internationales et du Conseil de l'Europe correspondantes dans le domaine de la liberté d'association et d'expression, et a décidé de continuer de suivre de près l'évolution de la situation dans ce pays.

La mission d'observation des élections législatives de 2018, menée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), avait relevé que « les électeurs avaient un large éventail d'options politiques, mais la rhétorique intimidante et xénophobe, les parti-pris médiatiques et le financement opaque des campagnes ont réduit l'espace pour un véritable débat politique », estimant que cette situation a « empêché les électeurs de faire un choix en toute connaissance de cause ». L'organisation avait notamment noté que « l'accès à l'information, tout comme la liberté des

---

<sup>1</sup> [Résolution 1941 \(2013\)](#).

<sup>2</sup> [Résolution 2162 \(2017\)](#).

médias et des associations ont été restreints », constatant le « chevauchement généralisé entre les ressources de l'État et celles du parti au pouvoir ».

Dans un rapport de 2018<sup>1</sup>, l'APCE analyse de nombreux sujets au titre des engagements de la Hongrie en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, tels que la situation des centres de détention, la prévention de la torture, la lutte contre le racisme et les discriminations, la situation des migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, les droits des femmes et des enfants ou encore la lutte contre le terrorisme et contre la corruption.

**Des inquiétudes existent en particulier en matière de xénophobie et d'intolérance, notamment envers les Roms.** Selon l'APCE, ces derniers sont victimes de discriminations dans de nombreux domaines : discours haineux, y compris de la part de responsables politiques, logement – environ 130 000 Roms vivent dans des ghettos aux infrastructures de base souvent inexistantes –, emploi, accès à la santé, participation à la vie politique et sociale ou encore éducation. Ainsi, la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) a mis en évidence une surreprésentation et une ségrégation dans les écoles spéciales des enfants roms auxquels est systématiquement diagnostiqué un handicap mental<sup>2</sup>. En 2016, la Commission européenne avait d'ailleurs engagé une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie pour discrimination à l'égard des Roms dans l'éducation. Le 12 mai dernier, la Cour suprême hongroise (*Kuria*) a confirmé la décision d'une cour d'appel qui condamnait la municipalité de Gyöngyöspata et le rectorat d'académie à verser une indemnisation à 60 Roms victimes pendant 14 ans de ségrégation scolaire, décision qui avait été vivement critiquée par Viktor Orban au motif que les tribunaux devraient plutôt proposer une compensation en nature (formations)<sup>3</sup>.

Les institutions de l'Union européenne, quant à elles, cherchent à affermir l'État de droit en Hongrie au moyen de la procédure dite « de l'article 7 » et de la procédure en manquement.

---

<sup>1</sup> [Rapport](#) du 8 janvier 2018 relatif à l'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée et à l'examen périodique du respect des obligations de la Hongrie, établi par M. Cezar Florin Preda (Roumanie – PPE/DC), au nom de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe.

<sup>2</sup> [Arrêt Horoath et Kiss c. Hongrie](#) du 29 janvier 2013.

<sup>3</sup> Le gouvernement hongrois avait envisagé l'organisation d'une « consultation nationale » (sondage d'opinion dépourvu de valeur juridique) sur ce sujet dans l'objectif de légitimer une nouvelle réforme de la justice comprenant la remise en cause, au moins partielle, du principe de dommages et intérêts pour préjudice moral. La crise sanitaire l'a contraint à renoncer.



## **B. UN RISQUE DE VIOLATION DE L'ÉTAT DE DROIT DÉNONCÉ PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN, MAIS NON ENCORE RECONNU AU CONSEIL**

Il convient de rappeler que **l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit un mécanisme de sanctions à l'encontre d'un État membre contrevenant au respect des valeurs européennes mentionnées à l'article 2 dudit traité<sup>1</sup>.**

Cette procédure comporte **deux volets** :

- **un volet préventif (article 7, paragraphe 1)** qui peut être enclenché en cas de « **risque clair de violation grave** » de l'État de droit. La Commission, le Parlement européen ou un tiers des États membres invite alors le Conseil, statuant à la majorité des 4/5<sup>e</sup> des États et après approbation du Parlement européen, à **constater l'existence de ce risque** ;

- **un volet répressif (article 7, paragraphe 2)** qui ne peut être déclenché qu'en cas de constatation de « **l'existence d'une violation grave et persistante** par un État membre des valeurs visées à l'article 2 ». Son application requiert une **décision unanime du Conseil européen**, à l'exception de l'État visé par la procédure.

Une fois ce vote acquis, le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, de suspendre certains droits du pays concerné, « y compris les droits de vote » au sein du Conseil (article 7, paragraphe 3).

Cette procédure, que d'aucuns ont qualifiée d'« arme nucléaire », requiert l'unanimité au Conseil européen, ce qui la rend en réalité **peu opérationnelle**, au-delà de son évidente portée politique et symbolique.

Il n'en demeure pas moins que, **pour la première fois, le Parlement européen, s'appuyant sur un rapport de Judith Sargentini (Pays-Bas - Verts/ALE) au nom de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, a invité le Conseil, dans sa résolution du 12 septembre 2018<sup>2</sup>, à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du TUE l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée<sup>3</sup>.**

Cette résolution mentionne des « **préoccupations** » portant sur **douze éléments** : le fonctionnement du système constitutionnel et électoral ; l'indépendance de la justice ainsi que des autres institutions et les droits des juges ; la corruption et les conflits d'intérêts ; la protection des données et de

---

<sup>1</sup> Ces valeurs sont : le respect de la dignité humaine, la liberté, la démocratie, l'égalité, l'État de droit et le respect des droits de l'Homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.

<sup>2</sup> Résolution adoptée par 448 voix, contre 197 et 48 abstentions, soit la majorité requise des deux tiers des suffrages exprimés (645). Si le groupe PPE n'avait pas donné de consigne de vote, son président, Manfred Weber, avait annoncé qu'il voterait en faveur de la résolution.

<sup>3</sup> Cette procédure dite « de l'article 7 » a également été engagée contre la Pologne, le 20 décembre 2017, mais à l'initiative de la Commission.

la vie privée ; la liberté d'expression ; la liberté académique ; la liberté de religion ; la liberté d'association ; le droit à l'égalité de traitement ; les droits des personnes appartenant à des minorités, y compris les Roms et les Juifs, et la protection de ces minorités contre les déclarations haineuses ; les droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés ; les droits économiques et sociaux.

**À ce stade, le Conseil n'a pas procédé à un tel constat.** Depuis lors, le Parlement européen interpelle régulièrement le Conseil pour qu'il donne suite à sa résolution. Le Conseil a auditionné le gouvernement hongrois, représenté par Judit Varga, le 16 septembre 2019, pour la première fois dans le cadre de la procédure de l'article 7, soit un an après le vote du Parlement européen, puis une deuxième fois, le 10 décembre suivant.

**La procédure enclenchée à l'égard de la Hongrie est donc à ce stade dans l'impasse.**

Le 30 septembre dernier, la Commission européenne a publié son **premier rapport annuel sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne**<sup>1</sup>. Ce rapport est accompagné d'autant de documents de travail que d'États membres, car la Commission voulait, à juste titre, examiner chacune des situations nationales selon la même méthode.

**Le gouvernement hongrois a vivement réagi à la publication de ce rapport.** Qualifié d'« absurde et faux », il « ne peut servir de support à aucune discussion à venir sur l'État de droit dans l'UE » et constitue un bon exemple de « double standard ». Le ministre hongrois des affaires étrangères et son homologue polonais ont d'ailleurs annoncé la création d'un institut polono-hongrois de l'État de droit chargé de produire une contre-analyse « objective ». La veille de la présentation du rapport, Viktor Obran avait adressé une lettre à Ursula von der Leyen, exigeant la démission de Věra Jourová, commissaire européenne aux valeurs et à la transparence, qui, dans une interview à l'hebdomadaire allemand *Der Spiegel*, avait qualifié de « malade » la démocratie hongroise, et annonçant la suspension de tous les contacts bilatéraux avec elle.

Il n'en demeure pas moins que **le chapitre consacré à la Hongrie<sup>2</sup> dans le rapport de la Commission confirme plusieurs constats dressés par le Parlement européen.**

---

<sup>1</sup> Texte [COM \(2020\) 580 final](#).

<sup>2</sup> Texte [SWD \(2020\) 316 final](#).

### Résumé du chapitre consacré à la situation de l'État de droit en Hongrie dans le rapport de la Commission européenne

« Ces dernières années, les institutions de l'UE ont soulevé la question de l'indépendance de la justice en Hongrie comme étant source d'inquiétude, y compris dans le cadre de la procédure prévue à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, engagée par le Parlement européen. Une réponse doit encore être apportée à l'appel à défendre l'indépendance de la justice lancé dans le cadre du Semestre européen. En particulier, le Conseil national de la magistrature indépendant est confronté à des difficultés pour contrebalancer les pouvoirs du président de l'Office national de la justice chargé de la gestion des juridictions. L'évolution que connaît la Cour suprême (*Kúria*) est également préoccupante, avec la décision de cette dernière de déclarer illégale une demande de décision préjudicielle portée devant la Cour de justice de l'Union européenne. Les nouvelles règles permettent de nommer à la Cour suprême des membres de la Cour constitutionnelle, élus par le Parlement, en dehors de la procédure normale, et abaissent les critères d'éligibilité au poste de président de la Cour suprême. En termes d'efficacité et de qualité, le système de justice obtient de bons résultats pour ce qui est de la longueur des procédures et affiche un niveau élevé de numérisation.

« Le cadre institutionnel de lutte contre la corruption est réparti entre différents organes. L'insuffisance des mécanismes de contrôle indépendants et les interconnexions étroites entre la sphère politique et certaines entreprises nationales sont propices à la corruption. En cas d'allégations graves, aucune action résolue n'est jamais entreprise pour enquêter et engager des poursuites dans des affaires de corruption impliquant des fonctionnaires de haut niveau ou leur entourage immédiat. Cette question a été soulevée dans le cadre du Semestre européen et par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) compte tenu de l'absence de volonté de se conformer à ses recommandations. La vérification des déclarations de patrimoine et d'intérêts peut être améliorée pour ce qui est des contrôles systématiques et de la supervision indépendante. Tandis que la réglementation du lobbying reste incomplète, les politiques de prévention de la corruption se sont concentrées sur l'intégrité au sein de l'administration publique et des services de maintien de l'ordre. La diminution des possibilités de contrôle civique dans le contexte des restrictions à la liberté des médias, un environnement hostile pour les organisations de la société civile et les nouveaux défis constants dans l'application des règles en matière de transparence et d'accès à des informations publiques affaiblissent encore le cadre de lutte contre la corruption.

« L'indépendance et l'efficacité du Conseil des médias sont menacées. La transparence de la propriété des médias n'est pas pleinement garantie. La concentration des médias induite par la création du conglomérat Fondation pour la presse et les médias d'Europe centrale (KESMA) a accru les risques pesant sur le pluralisme des médias. Des volumes importants de publicité d'État attribués à des médias progouvernementaux ont permis au gouvernement d'exercer une influence politique indirecte sur les médias. Les médias indépendants sont confrontés à des obstructions et à des intimidations systématiques, tandis qu'une tendance à la prise de contrôle économique de ces médias suscite des inquiétudes supplémentaires.

« La transparence et la qualité du processus législatif sont sources de préoccupation, car le recours aux consultations publiques et aux analyses d'impact a diminué. La nouvelle possibilité pour les pouvoirs publics de contester des décisions de justice définitives devant la Cour constitutionnelle soulève des questions de sécurité juridique. L'affaiblissement des institutions indépendantes et la pression accrue exercée sur la société civile ont une incidence supplémentaire sur l'équilibre des pouvoirs. La Cour de justice a estimé que la législation sur la transparence des organisations de la société civile dotées de fonds étrangers était incompatible avec le droit de l'Union. Les mesures législatives nécessaires à l'exécution de l'arrêt sont en cours d'élaboration ».

Source : Commission européenne.

**Parmi les différents problèmes soulevés par la résolution du Parlement européen, trois apparaissent plus conséquents : la place de la société civile et la liberté d'association, la diversité des médias et l'indépendance du système judiciaire.**

Ces questions font l'objet d'un suivi approfondi de la part de la Commission qui, dans un souci de plus grande efficacité, a **mobilisé la procédure en manquement qui peut être dirigée contre un État membre ayant manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union.**

### **C. DES ATTEINTES AU DROIT DE L'UNION POINTÉES PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE**

#### **1. La place de la société civile et la liberté d'association remises en question**

La Commission note, dans son rapport sur la situation de l'État de droit en Hongrie, que « la société civile reste sous pression, en particulier lorsqu'elle se montre critique à l'égard du gouvernement ».

Les atteintes à la place de la société civile ont longtemps pris la forme de **campagnes de communication et de stigmatisation visant plusieurs ONG** – il y en aurait plus de 80 000 en Hongrie – et ayant abouti à l'établissement d'une « liste noire » d'associations (dont *Transparency International* Hongrie, l'Union hongroise pour les libertés civiles, le Centre de presse rom, plusieurs associations de droits des femmes et des personnes LGBTI, l'Association des jeunes libéraux, etc.), ce qui a suscité l'inquiétude du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et de plusieurs Rapporteurs spéciaux des Nations unies.

Un pas supplémentaire a été franchi en juin 2017, avec l'adoption d'une **loi sur la transparence des organisations bénéficiant de financements étrangers**. Selon ce texte, les associations et fondations bénéficiant de financements étrangers supérieurs à l'équivalent d'environ

24 000 euros par an sont tenues de s'enregistrer auprès du tribunal régional en tant qu'« organisations bénéficiant d'un soutien de l'étranger » et de se présenter comme telles sur leur site Internet et dans l'ensemble de leurs éventuelles publications. Cette loi régit également la procédure d'enregistrement et prévoit des sanctions en cas de non-respect de ces dispositions. La recommandation de la Commission de Venise de supprimer la référence à la dissolution comme sanction automatique et d'ajouter une référence à la proportionnalité des sanctions a certes été suivie par le législateur hongrois, mais cette Commission a néanmoins estimé que ce texte continue de dépasser les limites du but légitime de transparence et qu'il permet une ingérence disproportionnée dans la liberté d'association et d'expression.

Le 7 décembre 2017, la Commission, après une lettre de mise en demeure, le 14 juillet, puis un avis motivé, le 4 octobre, est passée à la **troisième étape de la procédure d'infraction en formant un recours contre la Hongrie devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)**<sup>1</sup> au sujet de sa loi relative aux ONG bénéficiant de capitaux étrangers, qui contreviendrait non seulement aux dispositions du traité relatives à la libre circulation des capitaux, mais aussi au droit à la liberté d'association et au droit à la protection de la vie privée et des données à caractère personnel consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. **La CJUE a récemment donné raison à la Commission** en jugeant que les restrictions imposées par la Hongrie au financement des organisations civiles par des personnes établies en dehors de cet État membre ne sont pas conformes au droit de l'Union<sup>2</sup>.

Cette loi sur le financement des ONG était intervenue dans un contexte également marqué par l'adoption, en avril 2017, d'une **modification de la loi sur l'enseignement supérieur cherchant à imposer des exigences supplémentaires aux établissements installés en Hongrie**. Or, la Commission de Venise a fait observer que, si **cette modification** législative concerne en principe les vingt-quatre universités étrangères installées en Hongrie, **en réalité elle vise l'Université d'Europe centrale (CEU), fondée par Georges Soros** et qui a largement contribué à l'intégration de cadres d'Europe centrale dans les institutions européennes. Cette initiative a suscité de vives critiques<sup>3</sup>.

Après l'absence d'effet, sur ce dossier également, des deux premières étapes de la procédure d'infraction, **la Commission a formé un autre recours**, le 7 décembre 2017, **contre la Hongrie devant la CJUE** concernant cette loi ainsi modifiée, au motif que celle-ci restreint de manière

---

<sup>1</sup> En application de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>2</sup> [Arrêt Commission c/Hongrie](#) du 18 juin 2020.

<sup>3</sup> En avril 2017, 70 000 personnes, dont 17 lauréats du prix Nobel et 900 professeurs d'université, ont manifesté à Budapest pour soutenir la CEU. Frans Timmermans, alors premier vice-président de la Commission européenne, a présenté des observations sur ce sujet. L'APCE a adopté une résolution spécifique à l'issue d'un débat d'urgence.

disproportionnée le fonctionnement des universités de l'Union européenne et des pays tiers et n'est pas compatible avec la liberté, accordée aux établissements d'enseignement supérieur, de s'établir et de fournir des services n'importe où dans l'Union. En outre, la Commission a également mis en avant des atteintes à la liberté académique, au droit à l'éducation et à la liberté d'entreprise consacrés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et jugé que cette loi n'était pas compatible avec les obligations juridiques de l'Union en matière de droit commercial international, à savoir l'accord général sur le commerce des services conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Très récemment, le 6 octobre dernier, **la CJUE, réunie en grande chambre, a donné raison à la Commission** en jugeant que les conditions introduites par la Hongrie pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur étrangers d'exercer leurs activités sur son territoire sont incompatibles avec le droit de l'Union<sup>1</sup>.

Entretemps, la CEU a cessé ses activités en Hongrie et a ouvert un nouveau campus à Vienne, en novembre 2019.

La liberté académique pourrait également être mise à mal en ce qui concerne la question de l'autonomie de l'université de théâtre et de cinéma (SZFE), institution culturelle fondée en 1865. Depuis début septembre 2020, plusieurs centaines d'étudiants occupent cet établissement de Budapest pour protester contre le transfert de la gestion de cette université à une fondation présidée par le directeur du Théâtre national de Budapest, le metteur en scène Attila Vidnyanszky, un proche de Viktor Orbán. Cette protestation a également pris la forme de la démission du recteur de l'université, d'une grève des enseignants et, surtout, d'une manifestation d'au moins 20 000 personnes dans les rues de la capitale, phénomène rare en Hongrie.

## **2. La diversité déclinante du paysage médiatique**

**La liberté de la presse en Hongrie suscite également des inquiétudes.** Ainsi, selon le classement mondial de la liberté de la presse 2020, établi par *Reporters sans frontières*, **la Hongrie occupe le 89<sup>e</sup> rang sur 180 pays, soit une détérioration constante depuis 2013 - elle occupait alors le 56<sup>e</sup> rang.**

Il est toutefois assez difficile de se faire une opinion impartiale du paysage médiatique hongrois tant les positions en présence sont tranchées. Pour les autorités, la liberté de la presse existe en Hongrie. D'ailleurs, il est permis de critiquer le gouvernement, ce dont certains médias ne se privent pas.

---

<sup>1</sup> [Arrêt Commission /Hongrie](#) du 6 octobre 2020.

Il n'existerait d'ailleurs pas de censure des contenus et les sanctions seraient rares. De même, l'intégrité physique des journalistes ne serait pas menacée. Mais l'opposition et les représentants des ONG rencontrés insistent sur les efforts déployés par le pouvoir pour contrôler le marché des médias et sur l'autocensure des médias quand ceux-ci souhaitent avoir accès au financement par la publicité ou aux annonces légales. Selon eux, les citoyens hongrois seraient conscients qu'ils ont affaire à des médias officiels, comme à l'époque communiste, diffusant des informations favorables aux positions russes, mais contribuant à donner une image négative de l'Union européenne et de l'Occident « décadent », en l'associant à George Soros. Quant à *MTI*, l'agence de presse officielle hongroise, elle a été qualifiée d'« usine de propagande ».

En tout état de cause, la Commission écrit dans son rapport sur l'État de droit que « la pluralité du marché des médias est gravement menacée en Hongrie ».

**L'intervention des pouvoirs publics dans le paysage médiatique prendrait trois formes principales : l'acquisition directe ou indirecte d'entreprises médiatiques, le contrôle de l'accès à la publicité et des tracasseries administratives qui, souvent, donnent lieu *in fine* à des sanctions administratives.**

La liberté de la presse requiert également la liberté de diffusion de l'information dans l'opinion publique. Or, selon l'opposition et les ONG, la stratégie du gouvernement est subtile : elle consiste à s'assurer une mainmise sur le fonctionnement économique des médias. Il existe en effet en Hongrie une **forte concentration de la propriété des médias** au profit de proches du pouvoir, de telle sorte que la plupart des médias seraient *de facto* contrôlés par les autorités. Ainsi, en octobre 2016, le quotidien libéral *Nepszabadsag* a cessé de paraître après son rachat par un homme d'affaires proche du gouvernement. La situation s'apparenterait dès lors à un quasi-monopole, y compris pour les dix-huit titres de la presse quotidienne régionale. Les autorités auraient ainsi progressivement créé un **conglomérat médiatique, KESMA**, financé grâce aux recettes publicitaires. Le cabinet du Premier ministre en serait le premier client. Aussi le marché publicitaire ne serait-il plus un marché libre, mais un marché géré par l'État - « la publicité d'État permet au gouvernement d'exercer une influence politique indirecte sur les médias », note la Commission dans son rapport sur l'État de droit. Celle-ci aurait été saisie d'une plainte il y a deux ans car il s'agit d'une aide d'État, mais elle n'aurait jamais engagé de procédure contentieuse.

**Le cas de Klub Radio constitue une illustration de la troisième méthode de prise de contrôle des médias** et démontrerait la volonté des autorités de faire taire la dernière radio indépendante hongroise. « Les médias indépendants sont confrontés à des pratiques d'obstruction et d'intimidation systématiques », estime la Commission.

*Klub Radio* existe depuis 2010. Elle couvre le tiers du pays, soit environ 3 millions de personnes, dont Budapest et ses environs, et compte quelque 200 000 auditeurs par jour. Le gouvernement avait essayé une première fois de la réduire au silence en lui retirant son autorisation d'émettre, ce qui avait occasionné un contentieux ayant duré trois ans. *Klub Radio* a gagné son recours, mais s'est trouvée exclue du marché publicitaire. Elle a bénéficié du soutien de ses auditeurs qui lui ont versé 5 milliards de forints (soit 13,75 millions d'euros) sur dix ans. La loi permet de reconduire une fois l'autorisation d'émettre d'une durée de 7 ans. *Klub Radio* en a demandé le renouvellement en 2019, mais le Conseil des médias, organe décisionnel de l'Autorité des médias – dont « l'indépendance et l'efficacité [...] sont menacées » selon le rapport de la Commission sur l'État de droit en Hongrie – a refusé de prolonger sa licence d'émission au-delà de janvier 2021. Bien que la loi n'exige pas de motiver les refus, ce qui n'est pas conforme aux standards européens sur la transparence des décisions administratives, le Conseil des médias a indiqué que *Klub Radio* avait oublié deux fois de fournir les statistiques demandées sur les parts d'audience, alors qu'elle lui avait déjà fourni diverses statistiques (y compris sur la diffusion de musique hongroise) à 400 reprises. D'ailleurs, d'autres radios n'ayant pas nécessairement fourni l'ensemble des statistiques requises auraient l'autorisation d'émettre.

**D'après plusieurs observateurs, la situation des médias en ligne serait meilleure. Internet n'est pas censuré et c'est sur la Toile que l'on peut lire les principales critiques contre le gouvernement.**

Ce constat doit cependant être **nuancé**. En effet, l'accès territorial à Internet est plus limité que dans de nombreux pays d'Europe occidentale, ne serait-ce que pour des raisons techniques (nombreuses « zones blanches »). En outre, les médias indépendants en ligne sont isolés : par exemple, ils n'ont pas accès aux responsables politiques et administratifs, qui les ignorent. Les médias en ligne subsistent grâce à leurs abonnés, mais il s'agit d'un marché de niche qui n'est pas nécessairement rentable sur la durée. Du reste, la Cour EDH, en janvier 2016<sup>1</sup>, avait jugé les pratiques hongroises en matière de surveillance d'Internet et des télécommunications contraires au droit au respect de la vie privée et familiale. Plus récemment, en juin dernier, le site Index.hu, principal site d'information hongrois, a indiqué qu'il courait un « grave danger » en raison d'un projet de réorganisation de la rédaction qui pourrait limiter sa capacité à publier des informations critiques envers les autorités. Un mois plus tard, le 22 juillet, le rédacteur en chef d'*Index* a été licencié, de façon arbitraire selon le Mécanisme européen de surveillance de la liberté des médias et la Fédération européenne des journalistes, qui ont adressé une lettre à la Présidente von der Leyen et au Président Michel, selon laquelle « la plupart des médias en Hongrie sont maintenant contrôlés directement ou indirectement par le gouvernement, tandis que les médias

---

<sup>1</sup> [Arrêt Szabo et Vissy c. Hongrie](#) du 12 janvier 2016.



indépendants restants sont confrontés à une pression financière énorme [...] et à des campagnes de diffamation visant à saper leur légitimité ». Ce licenciement a provoqué la démission de la quasi-totalité des journalistes d'*Index ; Reporters sans frontières* a réagi en relevant que, en 2017, *Index* n'aurait reçu que 4,5 % de la publicité en ligne des pouvoirs publics, contre 44,5 % pour *Origo*, un média progouvernemental au nombre de lecteurs comparable.

Dans ce contexte, la grande majorité de la population hongroise ne serait pas correctement informée de ce qui se passe dans le pays ni dans le monde. La Commission note, dans son rapport sur l'État de droit, que « l'accès du public à l'information est entravé ». En outre, les autorités conduisent régulièrement des campagnes de diffamation visant George Soros, Jean-Claude Juncker ou des ONG telles qu'*Amnesty International* et *Transparency International*. Par ailleurs, comme l'indique la Commission dans le même rapport, « les magistrats et les avocats font l'objet de dénigrement dans les médias ».

### **3. Les atteintes portées à l'indépendance du système judiciaire**

Le système judiciaire hongrois a connu d'importantes réformes à partir de 2011.

En particulier, un Office national de la justice (OBH) a été créé : il est chargé de l'administration générale des tribunaux, de la nomination et de la gestion des présidents de tribunaux. Mais ces prérogatives sont concentrées entre les mains de sa présidente, Tunde Handó, par ailleurs épouse d'un député européen Fidesz et contributeur à la rédaction de la Constitution de 2011, élue pour un mandat de neuf ans par le parlement à la majorité des deux tiers. L'OBH a remplacé une institution dont les compétences étaient similaires, mais dont les membres étaient des magistrats élus par leurs pairs.

La création de l'OBH avait suscité inquiétudes et critiques, en particulier de la part de la Commission de Venise. Dès lors, un Conseil national de la magistrature (OBT) a été institué : il s'agit d'une instance collégiale composée de magistrats sélectionnés par leurs pairs et chargée de contrôler l'OBH. Néanmoins, des critiques subsistent à la fois sur le déséquilibre existant entre un OBH aux prérogatives très étendues – en particulier celle de délocaliser des affaires éventuellement sensibles – et un OBT aux pouvoirs limités, et dépourvu de légitimité politique, et sur la conception extensive que Mme Handó aurait de ses compétences. Un bras de fer a même opposé les deux institutions et a conduit dix magistrats membres de l'OBT à démissionner début 2018 ; depuis, l'activité de l'OBT est paralysée.

Le parlement élit également le procureur général, actuellement un ancien député Fidesz, qui ne serait guère allant dans l'instruction des affaires touchant le pouvoir, en matière de corruption en particulier.

### Les insuffisances de la lutte contre la corruption en Hongrie

Selon l'indice de perception de la corruption établi par *Transparency International*, **la Hongrie occupait, en 2019, le 70<sup>e</sup> rang, sur 180 pays, soit l'avant-dernier rang des États membres de l'Union européenne, devant la Bulgarie (74<sup>e</sup> rang)**. 87 % des Hongrois et 80 % des entreprises hongroises estiment que la corruption est répandue dans leur pays, pour une moyenne européenne respective de 71 % et 63 %<sup>1</sup>.

Si, selon le rapport de la Commission sur l'État de droit en Hongrie, « le cadre juridique de lutte contre la corruption en matière pénale est largement en place », il est **rare que la corruption à haut niveau fasse l'objet de poursuites**.

Or, les rapporteurs ont été alertés, lors de leur déplacement, sur le haut niveau de corruption en Hongrie, qualifié par le représentant de *Transparency International* de « problème systémique » et par le conseiller diplomatique du maire de Budapest de « pilier du système Orban ».

**La gestion des fonds européens, en particulier, serait un vecteur important de corruption.** Jusqu'à fin 2012, l'Agence nationale de développement était en charge de la distribution et du suivi des fonds européens. En 2013, la Hongrie a profondément modifié son mode de gouvernance de ces fonds par la suppression de cette agence et l'intégration des organismes de gestion des fonds européens au sein des différents ministères concernés. Il en est résulté une **gestion très centralisée des fonds européens** par un comité de coordination dirigé directement par le cabinet du Premier ministre. Il convient de noter que cette **évolution va à rebours de celle constatée dans de nombreux États membres** qui ont opté pour une gestion décentralisée des fonds européens, en particulier à l'échelon régional, qui devient une norme européenne - en Hongrie, la région n'est pas une collectivité locale dont les instances dirigeantes sont élues, mais un échelon de nature administrative.

Mais cette réforme aurait aussi conduit à une plus grande opacité du système de distribution des fonds européens. Plus de 40 % de ces fonds seraient captés à l'occasion d'appels d'offres rédigés sur mesure, en particulier dans le domaine des infrastructures, avec, au total, un coût final plus élevé que celui du marché européen. Selon le représentant de *Transparency International*, les procédures d'appels d'offres sont formellement légales, mais présentées de façon à ce qu'une seule entreprise présélectionnée puisse y répondre. En 2018, deux hommes d'affaires auraient ainsi obtenu à eux seuls 25 % des contrats publics hongrois. De même, la passation des marchés publics serait souvent faussée par des ententes entre entreprises qui se mettent d'accord pour proposer des prix au-dessus du prix proposé par le pouvoir adjudicateur, ce qui est contraire au droit européen de la concurrence, sans que cela provoque suffisamment de réactions de la part de l'Autorité nationale de la concurrence, pourtant indépendante en principe.

<sup>1</sup> [Eurobaromètre spécial 502](#). La corruption. Décembre 2019.

**L'un des principaux bénéficiaires de ce système serait Lórinç Mészáros**, un ami d'enfance du Premier ministre, ancien chauffagiste devenu l'une des premières fortunes du pays en quelques années – comme l'a fait remarquer un interlocuteur hongrois des rapporteurs, « il est difficile de devenir aussi riche aussi vite ».

L'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) a enquêté sur des dossiers concernant la Hongrie et, comme c'est la règle, a transmis le résultat de ses investigations au parquet hongrois qui a décidé de ne pas ouvrir d'enquête. Ainsi, fin 2018, sur les 20 dossiers transmis aux autorités judiciaires hongroises, seuls 9 cas ont fait l'objet d'investigations, mais aucune des poursuites judiciaires engagées n'a donné lieu à un jugement ni à une condamnation de nature pénale. Dans son rapport pour 2018, l'OLAF a fait état d'un **niveau de fraude alarmant** avec un taux d'irrégularités de 3,84 % sur l'ensemble des fonds européens utilisés sur la période 2014-2018, soit près de neuf fois la moyenne européenne (0,45 %). Ce rapport et le [rapport spécial](#) de la Cour des comptes européenne sur la lutte contre la fraude de janvier 2019 ont conforté la Commission dans sa volonté d'adopter une approche plus énergique à l'encontre des fraudes au détriment des fonds de cohésion. La Commission a ainsi établi un niveau de fraudes et d'irrégularités présumées représentant, d'après la presse économique hongroise, un montant de factures non éligibles d'un total de 1,25 milliard d'euros, soit environ 5 % des financements européens 2014-2020 affectés à la Hongrie. Le rejet de ces factures par la Commission a pour effet que les projets concernés devront être remplacés par d'autres projets si la Hongrie souhaite bénéficier de la totalité du financement alloué.

**La lutte contre la corruption est rendue d'autant plus difficile que la Hongrie n'a pas souhaité rejoindre le Parquet européen**, institué sous la forme d'une coopération renforcée, et compétent pour assurer la protection des intérêts financiers de l'Union européenne. Les dirigeants hongrois interrogés sur ce point ont expliqué que l'on ne pouvait reprocher à leur pays de ne pas participer au Parquet européen dès lors que cette institution relève effectivement d'une coopération renforcée ; ce choix aurait d'ailleurs un fondement constitutionnel : la compétence dévolue au Parquet européen appartient au procureur général de Hongrie, qui est indépendant, et ne peut donc être déléguée à un organe européen. De plus, sur ces sujets, la coopération judiciaire fonctionne parfois mieux que l'intégration induite par la participation au Parquet européen ; or, la procédure applicable par le Parquet européen est lourde et complexe, au risque d'éloigner les citoyens de l'Europe.

Ces arguments paraissent toutefois relever de l'opportunité politique. D'ailleurs, plusieurs personnes rencontrées par les rapporteurs se sont dites favorables à l'adhésion de leur pays au Parquet européen, y compris un député d'opposition appartenant au Jobbik et le président de la Fédération nationale des collectivités locales (TÖOSZ). **Les rapporteurs considèrent que la Hongrie ferait un geste de bonne volonté en rejoignant le Parquet européen. Cela traduirait la volonté réelle de ce pays de mieux lutter contre la corruption et les atteintes aux intérêts financiers de l'Union.**

*Source : Direction générale du Trésor, OLAF et entretiens sur place.*

Par ailleurs, **la Cour constitutionnelle a fait, elle aussi, l'objet de réformes** qui ont été **critiquées** par la Commission de Venise qui a mis en évidence un **risque de politisation de la Cour**. Les compétences de cette dernière en matière budgétaire et fiscale ont ainsi été réduites, et sa jurisprudence antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2012 abrogée. Selon les chiffres du Comité Helsinki de 2018, sur 450 décisions rendues, la Cour constitutionnelle n'aurait invalidé aucune loi, et une seule décision de justice aurait été annulée.

**Pour autant, les contrepouvoirs ne sont pas absents dans le système judiciaire hongrois.** Ainsi, la Cour suprême (*Kuria*) prend régulièrement des décisions contraires aux objectifs du gouvernement (condamnation d'une chaîne de télévision publique ayant favorisé le Fidesz pendant la campagne électorale, ordre de retirer une campagne d'affichage hostile à l'immigration, invalidation de plusieurs milliers de suffrages des Hongrois de l'étranger, etc.) et son président a publiquement désavoué Mme Hando, présidente de l'OBH. Néanmoins, la *Kuria* risque de perdre en indépendance puisque, le 19 octobre dernier, le parlement a entériné la nomination de Zsolt Andras Varga comme président de la *Kuria*, alors que l'OBT avait très largement émis un avis défavorable à cette nomination. Cet avis était motivé par le manque d'expérience de M. Varga pour ce poste et par des risques pour l'indépendance du système judiciaire, le candidat ayant été plusieurs années l'adjoint du procureur général.

#### **D. UNE POLITIQUE MIGRATOIRE HONGROISE SUSCITANT DE GRANDES INQUIÉTUDES**

**Du fait de sa position géographique, la Hongrie a été confrontée à une arrivée massive de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, en particulier en 2015, dans le contexte de la « crise migratoire » : environ 400 000 personnes sont entrées en Hongrie, notamment *via* la Serbie.**

Cet événement a conduit les autorités hongroises à **réagir d'une manière qui a suscité réserves et critiques de la part du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), mais aussi de la *Kuria* :** adoption d'une loi instaurant une procédure accélérée d'examen des demandes, renvois de demandeurs d'asile, refus quasi automatiques de demandes d'asile, examen de recevabilité et non sur le fond, absence de contrôle judiciaire approprié, érection d'une clôture en fer barbelé aux frontières avec la Serbie et la Croatie, création de zones de transit, etc. En outre, les autorités ont mené une campagne de communication « anti-migrants » qui a instillé un climat de défiance dans la société et rendu plus difficile l'activité des associations. Par ailleurs, **la Hongrie a été le seul État membre à refuser, en juillet 2015, d'accueillir le moindre réfugié sur une base volontaire.** Elle s'est opposée à la relocalisation de 120 000 réfugiés, décidée par le Conseil de l'Union européenne, le 22 septembre 2015, et a introduit un recours en annulation devant la CJUE contre cette décision.

De fait – et les dirigeants hongrois l’ont répété aux rapporteurs –, **l’instauration de quotas de relocalisation de migrants constitue une « ligne rouge » pour la Hongrie.**

Le Commissaire aux droits de l’Homme du Conseil de l’Europe a considéré que le droit et la pratique de la Hongrie en matière d’asile n’étaient pas conformes aux engagements européens et internationaux du pays. De fait, le taux de rejet des demandes d’asile est très élevé en Hongrie (près de 92 % en 2016). Aussi le Comité de prévention de la torture (CPT) du Conseil de l’Europe a-t-il émis des doutes sur l’existence, d’une part, de garanties appropriées permettant à un ressortissant étranger de présenter une demande d’asile et, d’autre part, d’une évaluation individuelle du risque de mauvais traitements en cas d’éloignement. **La Cour EDH a d’ailleurs jugé, en 2017<sup>1</sup>, que la Hongrie ne respectait ni les dispositions de la CEDH relatives au droit et à la sécurité,** car le confinement dans la zone de transit équivalait à une rétention mais dépourvue de décision formelle et raisonnée et de contrôle judiciaire approprié, **ni celles concernant le droit à un recours effectif,** les conditions de rétention ne pouvant être dénoncées.

Le 7 décembre 2017, la Commission européenne a franchi un pas supplémentaire dans la **procédure d’infraction**, engagée deux ans plus tôt, à **l’encontre de la Hongrie et relative à sa législation sur l’asile**, en lui envoyant un avis motivé. Elle continue en effet de considérer que la législation hongroise ne respecte pas le droit de l’Union, en particulier la directive 2013/32/UE sur les procédures d’asile, la directive 2008/115/CE sur le retour, la directive 2013/33/UE sur les conditions d’accueil, ainsi que plusieurs dispositions de la Charte des droits fondamentaux. **La CJUE n’a pas encore jugé cette affaire, mais, le 25 juin dernier, son avocat général a présenté des conclusions selon lesquelles la Hongrie a manqué à ses obligations découlant du droit de l’Union** pour une partie substantielle de sa législation nationale en matière de procédures d’asile et de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

Par ailleurs, le même jour, la Commission, décidant de poursuivre la procédure d’infraction, a formé un **recours contre la Hongrie** (et aussi contre la Pologne et la République tchèque) **devant la CJUE pour non-respect des obligations juridiques lui incombant en matière de relocalisation au titre du programme temporaire de relocalisation d’urgence** institué par deux décisions du Conseil de l’Union européenne adoptées en septembre 2015, en vertu desquelles les États membres s’engageaient à relocaliser depuis l’Italie et la Grèce des personnes ayant besoin d’une protection internationale. **La CJUE a donné raison à la Commission** en jugeant, en avril dernier, qu’en refusant de se conformer au mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale, la Hongrie (comme la Pologne et la

---

<sup>1</sup> [Arrêt Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) du 14 mars 2017.

République tchèque) avait manqué à ses obligations découlant du droit de l'Union<sup>1</sup>.

En 2018, la Commission de Venise avait été amenée à examiner le **projet de loi, dit « anti-Soros », qui criminalise l'assistance apportée aux migrants et demandeurs d'asile**. Elle avait estimé que l'incrimination pénale de l'aide apportée aux migrants en situation irrégulière n'était pas contraire en soi aux standards internationaux, mais avait relevé que cette incrimination était trop large, visant par exemple la distribution de documents d'information, ce qui porte atteinte non seulement à la liberté d'association, mais aussi à la liberté d'expression, et prévoyait des sanctions disproportionnées (un an d'emprisonnement et dissolution de l'association). Le parlement hongrois a toutefois adopté ce texte, sans prendre en compte ces recommandations, et a aussi **révisé la Constitution de façon à interdire l'installation de populations étrangères sans accord du parlement et du gouvernement** (et aussi à faire obligation à l'État et ses organes de protéger l'identité chrétienne de la Hongrie), **rendant ainsi inconstitutionnelle l'obligation d'accueillir des quotas de demandeurs d'asile**. Ce vote avait été perçu comme un acte de défiance à l'égard de la Commission de Venise, des institutions de l'Union européenne, du Parti populaire européen (PPE) – le Fidesz a finalement été suspendu du PPE le 20 mars 2019 – et des Nations unies (le vote est intervenu le 20 juin suivant, Journée mondiale des réfugiés).

Le 21 mai dernier, alors que la CJUE avait, peu de temps auparavant, qualifié de lieux de détention les deux zones de transit de Rösztke et Tompa, à la frontière hungaro-serbe, où se trouvaient 280 personnes, en majorité des familles avec enfants, le Premier ministre a décidé de les démanteler, puis de n'autoriser à l'avenir le dépôt des demandes d'asile que dans les seules ambassades hongroises situées en dehors de l'espace Schengen, ces ambassades assurant l'examen de recevabilité, tandis que les services compétents continueraient d'examiner le fond.

---

<sup>1</sup> [Arrêt Commission c/Pologne, Hongrie et République tchèque](#) du 2 avril 2020.

### III. DE RÉCENTES MESURES LÉGITIMÉES PAR L'ENDIGUEMENT DE LA PANDÉMIE DE COVID-19, QUI MENACENT LES LIBERTÉS PUBLIQUES ET L'AUTONOMIE LOCALE

#### A. UNE CRISE SANITAIRE MAÎTRISÉE

**En Hongrie, la crise sanitaire**, survenue avec retard par rapport aux pays d'Europe occidentale et méridionale, **est restée sous contrôle**, comme ailleurs en Europe centrale lors de la première vague. À la mi-octobre, le pays enregistrait **968 décès et un peu moins de 39 000 cas**. Les statistiques ne montrent **pas de surmortalité au premier semestre**. Les hôpitaux ne semblent pas sous pression, alors que le système hospitalier hongrois connaît des faiblesses structurelles, en particulier un sous-effectif médical important.

Le port du masque est obligatoire dans les transports en commun et les commerces, mais pas dans les écoles. Les rassemblements de plus de 500 personnes sont interdits – 200 personnes maximum pour les mariages. Pour les événements sportifs et culturels se déroulant à l'extérieur, les spectateurs ne peuvent occuper qu'un siège sur quatre, ne doivent pas s'asseoir directement les uns derrière les autres et doivent être séparés par une distance de sécurité d'au moins 1,5 mètre. Il n'y a pas d'encouragement officiel au télétravail, ni de politique massive de tests.

Une nouvelle fermeture des frontières – elles l'avaient déjà été du 17 mars au 15 juin – a été annoncée pour au moins un mois à compter du 1<sup>er</sup> septembre, quel que soit le pays de provenance des voyageurs, y compris d'un État membre de l'Union européenne, à l'exception des citoyens hongrois (qui doivent se soumettre à une quatorzaine ou présenter deux tests PCR négatifs de moins de cinq jours) et de certains motifs (travailleurs frontaliers, diplomates, militaires, etc.). Des mesures dérogatoires en faveur du groupe de Visegrad ont été instaurées si les ressortissants de ces pays présentent un test PCR négatif ne dépassant pas cinq jours, suscitant des demandes d'explication de la part de la Commission européenne.

#### **Chronologie de la gestion de la crise sanitaire en Hongrie**

11 mars : proclamation de l'état de danger

31 mars : entrée en vigueur de la loi d'habilitation donnant à l'exécutif le pouvoir de gouverner par décret

4 mai : levée globale des restrictions de circulation dans les campagnes, port du masque obligatoire dans les lieux publics, ouverture des terrasses des cafés, restaurants et hôtels, et reprise des manifestations sportives à huis-clos

18 mai : réouverture des restaurants et reprise de l'activité des hôtels

27 mai : ouverture des frontières avec la République tchèque et la Slovaquie

28 mai : ouverture de la frontière avec la Slovénie

1<sup>er</sup> juin : autorisation de célébrer les mariages et d'assister aux funérailles

7 juin : levée des restrictions du trafic de passagers avec l'Allemagne

12 juin : exemption de contrôles à la frontière avec la Croatie et suppression de la quarantaine pour les Croates entrant en Hongrie

15 juin : autorisation des visites dans les hôpitaux

20 juin : fin de l'état de danger ; le port du masque reste obligatoire dans les transports en commun et les magasins ; les événements festifs de plus de 500 personnes demeurent interdits

29 juin : ouverture de la frontière avec l'Ukraine ; à Budapest : levée des restrictions de circulation, réouverture des parcs et terrains de jeux, maintien d'un créneau horaire réservé aux personnes âgées, réouverture des universités sur une base volontaire

2 juillet : refus de l'accès au territoire hongrois pour les ressortissants des pays tiers, sauf la Serbie

1<sup>er</sup> septembre : nouvelle fermeture des frontières pour un mois minimum

**Dans ce contexte, la popularité personnelle de Viktor Orban paraît avoir bénéficié de la crise sanitaire**, même si une éventuelle deuxième vague comporte des incertitudes. Ainsi, début juillet, 62 % des personnes interrogées se déclaraient satisfaites de son action. Son indice de popularité, à 55 % d'opinions favorables, s'est même amélioré par rapport à 2018 et 2019. Celui du maire de Budapest, principale figure de l'opposition, varie selon les sondages entre 35 % et 50 % – son action dans la capitale est saluée par 54 % de ses administrés. De même, le Fidesz reste largement en tête des intentions de vote, entre 30 % et 35 %, loin devant ses concurrents, la coalition démocratique de gauche ne dépassant pas 11 %, au même niveau que le parti libéral Momentum.

C'est d'ailleurs la candidate du Fidesz qui a remporté, avec un peu plus de 50 % des voix, l'élection législative partielle du 11 octobre dernier, pourtant présentée comme un test pour la tactique de l'opposition qui avait investi un candidat unique, appartenant au Jobbik, qui a obtenu environ 45 % des voix. Certes, cette circonscription est traditionnellement favorable au Fidesz et le candidat de l'opposition avait fait, dans le passé, des déclarations polémiques. Mais l'union de l'opposition n'apparaît manifestement pas suffisante pour déstabiliser le Fidesz.



## **B. UN IMPACT ÉCONOMIQUE ASSEZ PRONONCÉ**

La Hongrie avait connu une croissance de 5 % en 2018 et 2019, le pays bénéficiant d'importants investissements étrangers, de fonds européens conséquents et d'une fiscalité attractive (le taux de l'impôt sur les sociétés y est de 9 %). L'industrie représente 30 % du PIB. Avant la crise sanitaire, la Hongrie connaissait le plein emploi, avec un taux de chômage de 3,1 %.

**Les mesures prises par les autorités pour faire face à la crise ont eu un impact économique assez prononcé. Le plan de relance mis en œuvre est massif : il représente 18 % du PIB.** L'objectif est de faire repartir la consommation des ménages.

**De nombreux indicateurs sont dégradés.** En avril, la production industrielle a baissé de 36,6 %. Les exportations ont reculé de 37 %, et les importations de 28 %. La consommation des ménages a diminué de 10,2 %. **Le PIB pourrait se contracter de 6 % à 8 % en 2020 ;** il a déjà baissé de 13,6 % au deuxième trimestre par rapport au même trimestre 2019. Il s'agit de **la plus mauvaise performance au sein du groupe de Visegrad.** Le déficit budgétaire pourrait atteindre - 9 % à - 10 % du PIB à la fin de l'année. La dette publique reste contenue, à 71,9 % du PIB fin juin, mais elle s'établissait à 66,8 % fin mars et devrait encore se creuser d'ici la fin de l'année.

**Le taux de chômage a sensiblement augmenté.** En août, il s'établissait à **4,8 %** de la population active – mais probablement davantage en réalité –, soit une baisse par rapport aux mois précédents, mais une **augmentation de 120 000 personnes sur un an**, tandis que des licenciements massifs sont annoncés par des grandes entreprises. La moitié des chômeurs n'est éligible à aucune allocation financière. Le tourisme, qui représente 450 000 emplois, a beaucoup souffert – le directeur de l'hôtel Sofitel de Budapest a indiqué à la délégation qu'il allait licencier 55 % de son effectif. À Budapest, les touristes étrangers contribuent à hauteur de 90 % à l'activité d'hébergement et à 50 % à celle de la restauration.

**La crise sanitaire a eu un impact également élevé sur le secteur automobile** – la Hongrie avait produit 460 000 véhicules en 2019, au 9<sup>e</sup> rang des producteurs européens. La production de véhicules, qui représente 26 % de la production manufacturière hongroise, a ainsi baissé de près de 20 % en mars, et de 28 % sur un an. L'activité des concessionnaires a reculé de 50 % pendant la crise, du fait d'une baisse de la demande et des difficultés d'approvisionnement en véhicules neufs et pièces détachées. Toutefois, l'impact de la crise sur les achats de véhicules neufs a été moins sévère que dans d'autres États membres. Si le gouvernement n'a pas annoncé de plan de soutien spécifique au secteur automobile, il a renouvelé les aides à l'achat de véhicules électriques – la Hongrie ambitionne d'être le pays européen de référence pour les voitures et batteries électriques.

**Pour autant, l'outil de production est resté intact** ; le tissu industriel hongrois est plus équilibré que celui de certains de ses voisins qui ont une mono-industrie, comme la Slovaquie avec l'automobile. De même, la crise sanitaire ne devrait pas déstabiliser le système bancaire, plus solide que lors de la crise financière de 2008, même si de nombreux particuliers et professionnels risquent d'être insolvables.

Les prévisions tablent sur un **rebond de la croissance en 2021 (+ 4,8 %)**, mais la situation économique ne devrait retrouver son niveau d'avant le nouveau coronavirus que début 2022.

### *C. DES RÉPONSES POUVANT APPARAÎTRE DISPROPORTIONNÉES*

La gestion de la crise sanitaire par les autorités hongroises est marquée par plusieurs faits saillants qui illustrent une réponse globalement disproportionnée.

#### **1. L'adoption d'une loi d'exception sans limitation de durée**

Le 31 mars, est entrée en vigueur la loi d'habilitation qui, compte tenu de la proclamation de « l'état de danger » prévu à l'article 54 de la Constitution, permet au gouvernement de légiférer par décret, comme dans beaucoup d'autres pays, dont la France. Toutefois, **l'absence de limitation dans le temps de cette législation d'exception hongroise** a provoqué de nombreuses critiques, en particulier de la part du Conseil de l'Europe, de la Commission européenne et du Parlement européen, ce dernier ayant condamné cet état de fait dans sa résolution du 17 avril 2020 sur une action coordonnée de l'Union pour combattre la pandémie de Covid-19 et ses conséquences. Le gouvernement hongrois a toujours réfuté ces critiques, les qualifiant de « désinformation », le parlement pouvant à tout moment retirer l'habilitation.

Par ailleurs, cette loi d'exception a introduit une **nouvelle infraction** selon laquelle toute personne qui publie des informations fausses ou déformées faisant obstacle à la protection du public ou de nature à créer l'angoisse ou la panique encourt jusqu'à cinq ans de réclusion criminelle. Ainsi, en vertu de ce texte, les 12 et 13 mai derniers, deux personnes, dont un militant de Momentum, ont été interpellées à leur domicile et conduites au commissariat pour avoir écrit sur Facebook des propos de nature à semer la panique. Les poursuites auraient toutefois été abandonnées devant la vague d'indignation provoquée par ces arrestations. À la mi-mai, cette disposition législative aurait donné lieu à 16 interpellations et à l'ouverture de 87 enquêtes, sans poursuites du Parquet toutefois.

**Au total, 140 décrets ont été adoptés sur le fondement de cette législation d'exception, dont 75 % n'auraient pu être pris sans ces pouvoirs spéciaux.** Des **mesures controversées** ont été adoptées pendant cette

période. C'est le cas d'un décret du 6 avril ayant suspendu la moitié des financements publics à tous les partis politiques, affectés à un fonds de lutte contre le coronavirus. C'est également le cas d'une loi habilitant le service de sécurité nationale à collecter et sauvegarder pendant 20 à 25 ans des données jusque-là confidentielles, y compris des données médicales. Ce service aura également la possibilité, au nom de la lutte contre les cyberattaques, d'accéder au contenu des réseaux d'échanges électroniques des autorités nationales et municipales. Cette loi a été vivement critiquée par l'Autorité hongroise chargée de la protection des données et de la liberté d'information comme n'étant « pas conforme aux dispositions constitutionnelles » et étant « susceptible de donner lieu à une surveillance illimitée », tout en ne fournissant « aucune garantie à la protection des données personnelles et de la vie privée ».

**L'état de danger a été levé le 20 juin**, la communication gouvernementale ayant beaucoup insisté sur le caractère précoce de cette mesure comparativement à de nombreux autres pays européens – Judit Varga a d'ailleurs estimé que « la Hongrie mérite des excuses » pour les critiques qui lui avaient été adressées. Cependant, une **nouvelle notion a été introduite dans la législation hongroise : l'état d'urgence sanitaire**, que le gouvernement, sur proposition du directeur général de la santé, pourrait, en cas de nouvelle vague, instaurer pour six mois maximum, avec possibilité de prorogation par le gouvernement, sans avoir à recourir à l'état de danger. Or, cette nouvelle mesure **écarte tout contrôle parlementaire**, qu'il s'agisse de la proclamation de l'état d'urgence sanitaire comme de sa prolongation. Des voix se sont élevées en Hongrie pour considérer que cette nouvelle législation était finalement pire que la loi d'habilitation car mise en œuvre en dehors du cadre constitutionnel.

Par ailleurs, entre juin et août, le gouvernement a lancé une nouvelle consultation – se prévalant ainsi d'être le seul à consulter sa population sur la gestion de la pandémie. Les Hongrois ont eu un mois pour répondre à une série de questions, dont les suivantes : « Rejetez-vous le plan de Georges Soros qui endetterait notre pays pour une durée indéterminée ? », « La Hongrie doit-elle protéger les entreprises hongroises contre les acquisitions étrangères à des fins hostiles ? », « Êtes-vous d'accord avec le fait que le gouvernement doit continuer à prendre des mesures contre l'immigration et à maintenir une stricte protection des frontières hongroises ? » ou encore « Êtes-vous d'accord avec le fait que le gouvernement hongrois doit maintenir ses règles interdisant l'immigration même au prix d'un conflit ouvert avec Bruxelles ? ».

## **2. Un manque de transparence**

**Le manque de transparence de l'action des autorités hongroises fait l'objet de reproches récurrents** et s'illustre de différentes façons :

instructions du ministère de la fonction publique aux personnels soignants de ne pas s'exprimer dans les médias, report de réunions de commissions parlementaires consacrées au suivi de la pandémie, adoption d'un décret étendant de 15 à 45 jours (voire 90) le délai dont l'administration dispose pour communiquer aux demandeurs - en général, des parlementaires de l'opposition, des journalistes et des ONG - les données ou documents accessibles au public.

Ainsi, le gouvernement aurait profité de la crise sanitaire pour violer certaines règles, en particulier dans le domaine économique. Par exemple, la rénovation de la ligne de chemin de fer Budapest-Belgrade, qui bénéficiera d'un financement chinois, fait l'objet d'un accord qui n'a pas été publié. Ce projet a été fortement remis en cause par l'opposition au motif de sa non-rentabilité et de l'absence d'études d'impact économique. C'est au nom de l'« intérêt public supérieur » de ces travaux et des « menaces sur la capacité de la Hongrie à poursuivre sa politique étrangère et ses intérêts commerciaux sans influence extérieure induite » qu'un projet de loi a alors été présenté pour interdire la publication de données économiques et techniques sur ce chantier pour une durée de dix ans et autoriser l'exemption de certaines règles du secteur de la construction.

### 3. Des atteintes aux moyens et prérogatives des collectivités territoriales

Il a été indiqué à la délégation, lors de son déplacement, que la profonde réforme de l'administration locale engagée en 1990 connaissait une inflexion depuis 2013 marquée par un **net mouvement de recentralisation**, en particulier avec la création des préfetures ou avec le retrait aux collectivités territoriales de la gestion des établissements scolaires. De même, les fonds européens sont gérés de façon centralisée en Hongrie<sup>1</sup>, contrairement à la situation qui prévaut en France depuis 2014.

**La crise sanitaire a donné lieu à des décisions qui ont réduit encore les marges de manœuvre des collectivités territoriales.** Ainsi, certains des décrets pris sur le fondement de la loi d'habilitation ont pour effet de priver les municipalités d'une partie de leurs recettes fiscales (produit de la vignette automobile, frais de stationnement annulés pendant l'état de danger, moitié du financement public des partis politiques), ce qui place ces collectivités dans une **situation financière extrêmement délicate**. Ces ressources abondent l'un des deux fonds créés pour faire face à la pandémie : le Fonds de protection de l'économie, qui a cependant financé des projets éloignés de son objet (par exemple, des infrastructures sportives ou des projets destinés aux Hongrois établis à l'étranger).

---

<sup>1</sup> Cf. supra sur ce point.

Or, selon la Fédération nationale des collectivités locales, dont la délégation a rencontré deux dirigeants, les collectivités territoriales seraient les structures les plus transparentes du pays.

Surtout, **depuis les dernières élections locales d'octobre 2019, de nombreuses communes ont basculé dans l'opposition, à commencer par la capitale**, dont le maire, Gergely Karacsony, apparaît comme le chef de file. Désormais, un tiers des Hongrois vivent dans une commune administrée par l'opposition, mais les petites villes et les villages restent largement dirigés par le Fidesz.

Or, le gouvernement chercherait à réduire les ressources des communes désormais dirigées par l'opposition. Le conseiller diplomatique du maire de Budapest a indiqué à la délégation que le gouvernement cherche à instrumentaliser la crise sanitaire. Selon lui, il essaierait « d'étouffer la capitale » en réduisant ses moyens pour l'empêcher de réaliser ses projets en matière de logement et de transport. Alors que 40 % du PIB hongrois est produit par la capitale et ses environs, les ressources de Budapest diminuent : « le maire de Budapest est le maire pauvre d'une ville riche ». L'objectif du gouvernement serait de démontrer que l'opposition ne sait pas gérer. Beaucoup de villes conquises par l'opposition rencontrent ces mêmes difficultés, ce que les médias hongrois passent sous silence contrairement aux médias étrangers.

Le conseiller diplomatique du maire de Budapest a également fait observer que **les quatre capitales du V4 étaient désormais dirigées par un maire de l'opposition au pouvoir central**. En décembre 2019, ces villes ont décidé de coopérer dans trois domaines : une coopération symbolique, par des prises de positions communes sur la démocratie et les valeurs ; un lobbying pour pouvoir gérer directement les fonds européens ; la relance économique, en accordant une priorité aux investissements alloués à la protection du climat, objectif par ailleurs conforme au *Green Deal* de l'Union européenne. Elles bénéficient du soutien d'Eurocities et du Comité des régions de l'Union européenne. Le prochain CFP contient des orientations favorables aux financements locaux directs – le gouvernement hongrois ne les soutient d'ailleurs pas... Dans une lettre ouverte à Věra Jourová, vice-présidente de la Commission européenne, en charge des valeurs et de la transparence, plusieurs maires d'opposition, dont celui de Budapest, appellent ainsi à ce que des fonds européens puissent être directement mobilisables par les collectivités locales à hauteur de la moitié de la dotation hongroise au titre du plan de relance européen, au motif que le gouvernement hongrois ne soutiendrait pas les communes pendant la crise et qu'il ne les impliquerait pas dans la planification stratégique des fonds européens au mépris du principe de partenariat pourtant affirmé par le droit de l'Union.



## EXAMEN EN COMMISSION

*La commission des affaires européennes s'est réunie jeudi 19 novembre 2020 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par MM. Jean Bizet, André Gattolin et Jean Yves Leconte, le débat suivant s'est engagé :*

**M. Jean-François Rapin, président.** – Je vous remercie pour ce rapport qui nous interpelle et nous inquiète. Le propos de Jean Bizet laisse une impression de relation sur le mode « je t'aime, moi non plus ». Celui de Jean-Yves Leconte montre un État dur. Et celui d'André Gattolin laisse voir une crise sanitaire utilisée comme prétexte pour renforcer des mesures très autoritaires.

Concernant la pandémie, notons qu'il est difficile de récupérer des informations fiables de certains pays comme la Hongrie.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – La Pologne est passée au travers de la première vague et n'a donc pas pris de mesures suffisantes. Au cours des dernières semaines, la situation s'est aggravée, les hôpitaux sont surchargés, les gens meurent dans les ambulances...

**M. Claude Kern.** – Je tiens à m'associer à mes collègues rapporteurs, car en tant que président du groupe d'amitié France-Hongrie, je ne peux que confirmer leurs constats. L'un de mes amis hongrois vient d'être réélu maire de sa ville. Il a dû batailler pour sa réélection car il n'est pas membre du Fidesz et le gouverneur de sa province avait lancé une attaque judiciaire contre lui en montant de fausses preuves pour le déstabiliser. Il a gagné de justesse, mais en est sorti meurtri. Les Hongrois ont une autre vision que nous de la démocratie ; l'État de droit n'y est pas respecté, et nous ne pouvons pas accepter cela au sein de l'Union.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Dans ces circonstances, on se demande comment le Pacte sur la migration et l'asile pourra aboutir, notamment dans son troisième volet, celui de la solidarité.

**M. Claude Kern.** – Le seul contact que j'ai réussi à maintenir avec la Hongrie est avec l'Ambassadeur de Hongrie en France, M. Georges Károlyi. Mon homologue hongroise ne répond plus au téléphone et, la dernière fois que j'ai pu lui parler, elle m'a recommandé de passer par l'Ambassadeur...

**M. Pierre Laurent.** – Je tiens à féliciter mes collègues pour ce rapport très documenté, et ajouter quelques remarques.

La situation est grave, parce que l'État de droit n'est pas respecté et que ces pays utilisent leur veto contre le CFP. Cela nous met dans une situation de risque d'un compromis dangereux pour parvenir à adopter le CFP. Nous avons déjà connu cette situation au moment des vagues de

migration quand nous poursuivions une issue solidaire de l'Union européenne, à laquelle nous ne sommes finalement pas parvenus.

Le rapport souligne que le Parlement européen a adopté, le 12 septembre 2018, une résolution invitant le Conseil à constater l'existence d'un risque de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée, ce qu'il n'a pas fait.

Le travail politique doit être fait en direction de la Hongrie, mais aussi de l'ensemble des pays européens si nous ne voulons pas déboucher sur un compromis inquiétant sur le CFP.

Je tiens néanmoins à exprimer une divergence d'opinion sur un point de votre rapport. La situation de la Hongrie est bien entendu très particulière, mais elle est le signe exacerbé d'une crise politique qu'on observe dans toute l'Union européenne et qu'on ne peut donc pas se contenter d'analyser comme une spécificité hongroise. Des poussées nationales populistes du même type s'observent dans d'autres pays européens. Ces forces ne sont pas au pouvoir partout, mais elles influencent les politiques menées. Cette situation préoccupante devrait conduire à s'interroger sur la manière dont nous sommes arrivés là. L'Union européenne a été construite comme un marché très concurrentiel qui se trouve aujourd'hui en crise profonde. À leur entrée dans l'Union, les pays de l'Est se sont vus imposer un traitement de choc qui a engendré un phénomène d'appauvrissement et des départs massifs de population. Cela se paie aujourd'hui par un retour de nationalismes violents. Les poussées nationales populistes sont principalement de droite et d'extrême-droite. Rappelons que Viktor Orbán a siégé de très nombreuses années au sein du groupe du Parti populaire européen (PPE) au Parlement européen. La réflexion sur les raisons de cette situation politique devrait être plus profonde. J'entends ce qu'indique le rapport sur l'histoire de la Hongrie et le rapport de la Hongrie à l'Europe. Mais je réfute l'idée qu'il y aurait un problème hongrois avec l'Europe. Il y a un problème des dirigeants actuels de la Hongrie avec l'Europe. Quand la Hongrie est entrée dans l'Union, elle était gouvernée par des dirigeants qui n'étaient absolument pas anti-européens.

Comme vous l'indiquez dans votre rapport, mes chers collègues, il faut encourager les relations avec les collectivités territoriales qui peuvent être un moyen de continuer d'entretenir un dialogue avec les forces démocratiques et progressistes hongroises qui résistent à cet état de fait dans des conditions extrêmement difficiles.

Qu'appelle-t-on réellement « respect de l'État de droit » dans les conditions exigées par le plan de relance ? Comment ce mécanisme pourrait-il fonctionner ? Quelle serait l'effectivité de cette condition que rejette la Hongrie actuellement ? De quelle façon pourrait-on ne pas distribuer les aides européennes à un pays sur ce critère ?



**M. Pascal Allizard.** – Je tiens à remercier et féliciter nos collègues pour la qualité de leur travail. C'est avec plaisir que j'adopterai ce rapport qui fait part d'une situation qui se dégrade.

Chacun doit faire sa partie du chemin. La potion ultra-libérale ordonnée à certains pays pour les faire sortir du communisme a certainement été imposée de façon un peu trop raide et rapide, mais les fonds versés par l'Union européenne n'ont peut-être pas été bien utilisés.

Par ailleurs, l'Union européenne, ses dirigeants politiques et ses hauts fonctionnaires doivent s'interroger sur leurs pratiques. Il y a quelques années, lors d'une réunion sur les problèmes migratoires à Bruxelles, où se posait la question du positionnement des *hotspots* – les conserver sur la rive nord de la Méditerranée ou les implanter sur la rive sud –, je me suis vu répondre par un haut fonctionnaire européen : « M. le Sénateur, je ne répondrai pas à votre question car elle n'entre pas dans mes convictions ». Ce type de propos et donc de pratique est particulièrement inquiétant. Ceux qui prétendent défendre le projet européen, en se comportant de la sorte, le pénalisent grandement.

Enfin, Pierre Laurent a parlé de l'appartenance de Viktor Orbán au PPE. Il y a un peu moins de deux ans, j'appartenais à une délégation restreinte qui comprenait des membres des Républicains et des représentants du PPE. J'y ai constaté, dans nos discussions, la lente, mais certaine dérive de Viktor Orbán vers le populisme et les positions que nous lui connaissons aujourd'hui. Trois grands types de positions, géographiquement marquées, apparaissaient : mes collègues du nord de l'Europe plaidaient pour une exclusion immédiate, les pays de l'Europe intermédiaire – France, Allemagne, Italie – étaient pour une médiation, les pays situés plus au sud ou à l'est défendaient quant à eux un *statu quo*. Après des heures de discussions, c'est la médiation qui a été retenue et on sait qu'elle n'a pas apporté grand-chose. Mais Manfred Weber, le président du groupe PPE au Parlement européen, s'est prononcé il y a deux jours pour que le parti de Viktor Orbán soit expulsé de ce groupe.

**M. André Reichardt.** – Je souhaite féliciter les auteurs de ce rapport dont les constatations ne m'étonnent malheureusement pas, notamment sur les manquements à l'État de droit.

Ce comportement de la Hongrie aura des conséquences sur le devenir de l'Union européenne, notamment pour le Pacte sur la migration et l'asile. Le 5 novembre dernier, nous avons auditionné Mme Ylva Johansson, Commissaire européenne chargée des affaires intérieures. Je lui ai demandé si elle croyait elle-même à ce pacte, notamment dans son volet relatif à la solidarité, ce à quoi elle m'a répondu que les échecs ne doivent pas empêcher d'espérer pour l'avenir. Mais la question de l'opposition forte d'une minorité à toute espèce de solidarité en matière migratoire est majeure. Je crains que le Pacte sur la migration et l'asile se heurte aux mêmes difficultés que celles

que nous avons rencontrées par le passé. Comment avancer face à de tels comportements ? En viendra-t-on à prendre acte de l'absence d'évolution du dossier ou peut-on envisager une amélioration de la situation dans l'avenir, incluant naturellement la Hongrie ? Indépendamment du fait que le comportement de ce pays est inacceptable au sein de l'Union européenne, la répercussion immédiate est la démolition de tout espoir d'obtenir des résultats sur certaines politiques fortes, comme le Pacte migratoire. C'est toute l'Union qui en pâtit et pas seulement la Hongrie.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Que l'on soit fédéraliste ou non, nous avons besoin de plus d'Europe sur trois sujets essentiels : le Parquet européen, le CFP avec le plan de relance, et la gestion des frontières extérieures. La Hongrie bloque sur chacun d'eux.

**M. André Gattolin, rapporteur.** – J'ai eu la chance d'aller souvent en Hongrie en 1987 et 1988. J'ai observé l'évolution du Fidesz, ce mouvement européen de jeunes – l'âge limite d'adhésion était à 35 ans – qui recueillait pourtant le plus de votes chez les plus de 65 ans. Le parti, qui devait incarner le renouveau européen de la Hongrie, est devenu la coqueluche des nostalgiques de l'ancienne Hongrie !

Quand nous étions à Budapest, il y avait une exposition sur le traité de Trianon que nous n'avons pas eu le temps de visiter, mais les affiches étaient frappantes. Les régimes successifs ont fait une réécriture de l'histoire. Levente Magyar, jeune vice-ministre des affaires étrangères, secrétaire d'État chargé de la diplomatie économique et commissaire ministériel aux affaires francophones, nous a présenté une histoire totalement révisionniste de l'Autriche-Hongrie !

Pourquoi Viktor Orbán, même s'il s'arrange avec le système électoral, est aussi populaire ? Parce qu'il a donné la citoyenneté à tous les Hongrois établis hors de Hongrie, soit 2 millions de personnes. Il a ainsi réparé le sentiment d'humiliation nationale infligé par le traité de Trianon à la Hongrie en réduisant sa population et son territoire. La popularité de Viktor Orbán s'explique aussi par sa politique industrielle extrêmement dynamique. Grâce au *dumping* économique qu'elle offre, la Hongrie, qui n'était pas un pays très industrialisé, est devenue l'un des principaux points de sous-traitance de l'automobile et des machines-outils allemandes et autrichiennes.

Concernant les fonds européens, on ne peut pas dire que Viktor Orbán ou ses ministres se sont enrichis. En revanche, ce sont quelques consortiums de leur entourage qui remportent généralement les appels d'offre européens, des bureaux d'étude qui sous-traitent ensuite l'exécution des projets à des sociétés souvent allemandes et autrichiennes et qui prennent au passage une commission de 25 %. On voit là la limite de nos procédures de contrôle.

Pierre Laurent, vous posiez la question des conditions exigées par l'Union européenne en matière d'État de droit ? La condition initiale est l'indépendance de la justice, c'est-à-dire, la garantie que la justice s'exerce de façon impartiale lorsque des recours de l'Union ou de citoyens sont déposés par rapport à l'usage des fonds européens ou d'autres détournements économiques.

Au cours de notre mission, nous avons rencontré un député du parti d'extrême-droite Jobbik qui expliquait que les antisémites avaient été exclus de leur parti, et qu'il était favorable au Parquet européen. Cela peut surprendre, venant d'un parti nationaliste, mais le Parquet européen est pour eux la seule manière de se débarrasser du régime actuel en ce qu'il institue un contrôle extérieur. La situation est donc étonnante : l'extrême-droite s'associe aux sociaux-démocrates et aux libéraux pour présenter des candidatures uniques face au régime, un peu selon la méthode Alexeï Navalny en Russie, qui consiste à faire front contre le régime en place, dans la diversité.

**M. Jean Bizet, rapporteur.** – Comme mon collègue André Gattolin, j'insiste sur le fait que, pour comprendre la Hongrie aujourd'hui, il faut comprendre le poids de l'histoire, notamment les conséquences du traité de Trianon de 1920. Le nationalisme hongrois exacerbé a pour pendant un grand attachement à l'Union européenne. Viktor Orbán a bien organisé un système assez huilé. Il est difficile de voir comment la corruption a pu s'installer.

Pierre Laurent, il faut effectivement que l'Europe se donne les moyens de faire respecter l'État de droit car, par son essence même, l'Union européenne n'est pas qu'un « tiroir-caisse », ce sont des valeurs. Il faut donc exiger que la Hongrie rejoigne le Parquet européen et qu'il y ait dans ce pays une véritable liberté de la presse.

Les Allemands, qui ont davantage investi que les Français, tant sur certains aéroports que dans la filière automobile, constatent à leurs dépens une réelle « magyarisation » de l'économie.

Clément Beaune, secrétaire d'État chargé des affaires européennes, a commencé à dire qu'il faudrait pouvoir avancer sans la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie qui bloquent actuellement l'ensemble des États membres. Nous allons devoir inventer un moyen pour ne pas être tirés par le bas, notamment sur le plan de relance.

**M. Jean-François Rapin, président.** – Il y a bien le système des douzièmes permettant d'attendre l'accord mais la vraie question est celle qui passe par les parlements, celle des ressources propres pour financer l'emprunt, et sur cela, il faudra un accord unanime.

**M. Jean-Yves Leconte, rapporteur.** – Je suis gêné par les propos de Pierre Laurent sur la pression mise sur les pays de l'Est. Pour avoir habité dans des pays de l'Est depuis 1990, je n'ai pas le sentiment qu'on leur ait

imposé quoi que ce soit. Au contraire, pendant les années 1990, j'ai plutôt eu l'impression que ces pays nous reprochaient de ne pas leur permettre une intégration suffisamment rapide dans l'Union, par rapport à ce que cela symbolisait en matière de liberté, de démocratie et d'État de droit. Nous n'avons pas répondu à temps lorsqu'ils voulaient nous rejoindre pour ces raisons car nous voulions traiter d'abord les questions économiques. Aujourd'hui, la popularité de Viktor Orbán s'explique entre autre par une politique sociale que le parti social-démocrate n'a jamais menée. Il en est de même en Pologne.

L'opposition considère que Viktor Orbán fait peu pour l'économie hongroise et répond largement aux intérêts de l'économie bavaroise, notamment dans le secteur de l'automobile. La liaison CSU / Fidesz n'est pas insignifiante.

Les mécanismes de conditionnalité, le Parquet européen et l'État de droit sont des sujets liés en Hongrie. Ce qui compte est de défendre le système, le régime, les amis du régime, et les moyens de s'enrichir. Tout le système a été mis en place pour cela. Si le Parquet européen existait, le système pourrait tomber rapidement car il y aurait de véritables enquêtes. C'est la raison pour laquelle les gouvernants hongrois n'en veulent pas. Y-aura-t-il un accord ? Les Hongrois ont besoin de cet argent, ne serait-ce que pour le détourner... Orbán a déclaré qu'il exige des critères objectifs et des voies de recours. Il construit donc son argumentation sur la base même de l'État de droit car il sait parfaitement jusqu'où il peut aller. Nous parviendrons sans doute à un accord, mais il faudra être vigilant en permanence.

L'absence de drapeaux européens, partout où nous nous sommes rendus lors de notre mission en Hongrie, y compris à la commission des affaires européennes, doit nous inquiéter. Les Hongrois savent ce qu'ils doivent à l'Europe et ce que l'Europe représente. On ne tient pas impunément le discours hongrois pendant 30 ans sans que la population devienne anti-européenne. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, mais cela pourrait arriver.

Sur la question du Pacte sur la migration et l'asile, le cynisme de la Commission européenne est sans nom : puisque la Hongrie refuse d'être solidaire dans l'accueil, ne pourrait-elle pas l'être pour les retours et faire procéder par ses policiers hongrois aux renvois hors d'Europe ?

*À l'issue du débat, la commission a autorisé, à l'unanimité, la publication du rapport d'information.*

## PROGRAMME DU DÉPLACEMENT EN HONGRIE DU 20 AU 23 SEPTEMBRE 2020

### Lundi 21 septembre 2020

Entretien avec **M. László Kövér**, Président de l'Assemblée nationale

Entretien avec **M. Zsolt Németh**, Président de la commission des affaires étrangères

Déjeuner avec **Mme Judit Varga**, Ministre de la justice et des affaires européennes, et **M. Attila Steiner**, Secrétaire d'État en charge des affaires européennes

Point sur la situation des médias en Hongrie, avec **Mme Agnès Urban**, du *think tank* *Mertek Media Monitor*, et **M. Andras Arato**, directeur et propriétaire de *Klub radio*

Entretien avec **M. Richárd Hörcsik**, Président de la commission des affaires européennes

Entretien avec des membres de la commission des affaires européennes

Dîner offert par **M. Richárd Hörcsik**, Président de la commission des affaires européennes, en l'honneur de la délégation

### Mardi 22 septembre 2020

Entretien avec **M. Levente Magyar**, Secrétaire d'État en charge des affaires étrangères et du commerce extérieur

Entretien avec **M. Szabolcs Takács**, Commissaire ministériel pour le Brexit

Entretien informel avec **Mme Zita Gurmai** et **M. Gsaba Gyüre**, députés d'opposition

Déjeuner offert par **Mme Katalin Novák**, Ministre de la famille et de la jeunesse, et Présidente du groupe d'amitié Hongrie-France de l'Assemblée nationale, en l'honneur de la délégation, en présence de **Mmes Katalin Csöbör, Zita Gurmai et Marta Demeter**, et de **M. Gsaba Gyüre**, membres du groupe d'amitié

Entretien avec **MM. Jenő Schmidt**, Président, et **Ferenc Gyergyák**, Secrétaire général, de la Fédération nationale des collectivités locales

Table ronde avec des représentants de la société civile (*Amnesty International, Hungary Helsinki Committee, Transparency International et Hungarian Civil Liberty Union*)

Dîner à la Résidence avec la communauté d'affaires française : **MM. Bertrand Winhaye** (Groupama) et **René Angoujard** (Sofitel), en présence de **M. Philippe Bravard**, chef du service économique

### Mercredi 23 septembre 2020

Petit-déjeuner de travail avec **M. Tamas Ibolya**, conseiller diplomatique du maire de Budapest