

Adhoc du cep

N° 1 | 2023

27 février 2023

Le mécanisme de conditionnalité : un tournant pour l'Europe ?

La Hongrie visée pour la première fois par ce nouveau mécanisme pour ses atteintes à l'Etat de droit

Mathilde Baudouin



© shutterstock_Alexandros Michailidis

© Copyright

Le 12 décembre 2022, 26 États Membres de l'Union Européenne, soit tous les États Membres sauf la Hongrie, se sont prononcé à l'unanimité pour la suspension de 6,3 milliards d'euros de financement européen dans le cadre de la politique de cohésion pour la Hongrie, soit 55% du montant total qui devait initialement lui être attribué. Ce nouveau mécanisme de conditionnalité lie le versement de fonds européens, prévus dans le cadre de la politique de cohésion, au respect de l'État de droit, présent dans l'Article 2 du Traité de l'Union européenne (TUE). Le Conseil statuant à la majorité qualifiée, après impulsion de la Commission, peut décider de sanctionner financièrement n'importe quel état membre malmenant la règle d'Etat de droit, surtout au travers de la corruption, qui aurait un impact négatif sur la gestion des fonds européens.

Thèses principales:

- ▶ L'Union européenne a été **passive pendant de nombreuses années face à l'émergence d'autocraties majoritaires** sur son sol en se heurtant à une législation inexistante et des mécanismes inefficaces.
- ▶ Le nouveau mécanisme de conditionnalité **dépasse les barrières jusqu'ici rencontrées**, marque le **réveil de l'UE** et **envoie un signal en son sein** et aux **pays candidats**.
- ▶ Un **approfondissement et une expansion** du mécanisme à **toutes** les dérives autocratiques (menaçant ou non la gestion du budget de l'UE) est l'option **concrète et adaptée pour la défense efficace des valeurs européennes**.

Table des matières

1. Définitions	3
2. Introduction	4
3. L'illibéralisme en Union européenne	6
3.1. L'illibéralisme.....	6
3.2. La montée de l'illibéralisme en Europe.....	6
3.3. L'escalade vers l'article 7.....	9
3.4. Le réveil de l'Union européenne	11
4. Le mécanisme de conditionnalité	13
4.1. Une nouvelle gouvernance à travers le mécanisme de conditionnalité	13
4.2. L'impact économique du mécanisme en Hongrie	16
4.3. Le signal lancé au sein de l'Union européenne	17
4.4. Le signal lancé aux pays candidats	18
5. Conclusion	20
6. Annexes	21

Liste des figures

Figure 1 - Croissance du PIB (% annuel) de 1990 à 2011 pays CE-5	6
Figure 2 - Tableau comparatif Article 7 et Mécanisme de conditionnalité	17

1. Définitions

Quelques définitions pour assurer la bonne compréhension de cet **Adhoc du cep** :

Autocraties majoritaires/électorales : un régime politique dans lequel le souverain exerce un pouvoir et une autorité sans limites, dépassant le cadre imposé par la constitution. Il est basé exclusivement sur le vote majoritaire des citoyens, le renforcement du pouvoir exécutif et l'intervention de ce dernier dans les contre-pouvoirs, en effet ce type de système est particulièrement « anti-pluraliste ». ¹

Dérives autocratiques : La « déconsolidation de la démocratie »² peut être comprise à travers différents critères : la volonté de la part des dirigeants autoritaires de se soustraire à la remise en cause de leur pouvoir ; le verrouillage institutionnel ; le contrôle étroit de la vie politique en réduisant l'incertitude de la compétition électorale ; l'affaiblissement des contre-pouvoirs afin de mieux contrôler l'appareil d'État ; l'intervention dans les médias afin de contrôler l'information et la communication.

Expansion du mécanisme de conditionnalité : Il est possible d'envisager pour l'Union Européenne, la définition d'un cadre c'est-à-dire de situations et d'éléments concrets, qui suggérerait une possible dérive autocratique, du moins, une atteinte aux valeurs européennes de l'UE. Cela a été fait dans l'actuel article 4 du mécanisme dans le cadre de la protection du budget. Néanmoins, comme cela est le cas pour le mécanisme de conditionnalité, avant de suspendre des fonds, le pays en question est notifié et peut alors définir différentes mesures pour améliorer les situations pointées par la Commission.

« Illibéralisme » ou « démocratie illibérale » : « régime démocratiquement élu qui ignore couramment les limites que la constitution assigne à leurs pouvoirs et prive les citoyens des droits fondamentaux ». ³

Valeurs européennes : D'après l'article 2 du TUE « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États Membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* »⁴

Cet **Adhoc du cep** se concentrera principalement sur le cas Hongrois.

¹ Chopin, T (2019), « Démocratie illibérale » ou « autoritarisme majoritaire » ? Contribution à l'analyse des populismes d'Europe, Policy Paper n°235 Institut Jacques Delors

² Mounk, Y. (2018), *People vs. Democracy*, chap. 3

³ Zakaria F., *De la démocratie illibérale*, Gallimard - Le débat, P. 17 à 26, 1998

⁴ Journal Officiel de l'Union Européenne, Traité sur [l'Union Européenne](#) (TUE) version consolidée, Article 2, 26 octobre 2012

2. Introduction

Le 12 décembre 2022, 26 États Membres de l'Union Européenne, soit tous les États Membres sauf la Hongrie, se sont prononcé à l'unanimité pour la suspension de 6,3 milliards d'euros de financement européen dans le cadre de la politique de cohésion⁵ pour la Hongrie, soit 55% du montant total qui devait initialement lui être attribué.⁶

Le mécanisme de conditionnalité est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 après avoir été au cœur des débats pendant un an.⁷ Ce « régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union européenne » lie le versement de fonds européens⁸ au respect de l'État de droit.⁹ Il sert à protéger le budget de l'UE qui pourrait être compromis dans des États membres où l'État de droit est malmené, à cause, entre autres, de la corruption.

Le 27 avril 2022, Ursula Von der Leyen, Présidente de la Commission européenne, avait annoncé le déclenchement pour la première fois dans l'histoire de l'UE d'un mécanisme de conditionnalité à l'encontre de la Hongrie.¹⁰ Après que Budapest ait été notifié, des échanges entre le pays et la Commission ont eu lieu pour trouver des solutions adéquates. Néanmoins, les États Membres ont jugé, tout comme la Commission, que les efforts de la Hongrie pour rétablir l'État de droit depuis avaient été trop limités. La Hongrie ayant apporté des réponses insuffisantes, par le biais de réformes peu satisfaisantes, le 30 novembre 2022, la Commission a donc proposé de suspendre 65% des fonds de cohésion normalement alloués à la Hongrie, soit 7,5 milliards d'euros.¹¹ Les 26 États Membres, en accord avec la proposition, sont cependant restés prudents quant à la décision du gel des fonds pour éviter que leur décision puisse être cassée par la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Il était important de respecter le principe de proportionnalité, présent dans l'article 5 du Traité de l'UE (TUE) qui fixe les limites de l'action des institutions européennes à une intervention adaptée, nécessaire et non-excessive pour atteindre le but recherché.¹² Voilà pourquoi le montant finalement gelé de 6,3 milliards d'euros diffère de la proposition des 7,5 milliards d'euros de la Commission.

Depuis une dizaine d'années, la menace de dérives autocratiques plane sur l'Europe. Viktor Orbán, premier ministre hongrois depuis 2010, s'attache à déconstruire le principe de démocratie libérale européenne pour créer dans son pays ce qu'il a appelé une « démocratie illibérale »¹³. En s'opposant aux valeurs européennes, il menace la démocratie et l'État de droit sur le territoire tout entier de l'UE, sa doctrine a été suivie par la Pologne. Aujourd'hui, la Pologne et la Hongrie constituent à elles deux

⁵ European Commission, [Cohesion funds](#)

⁶ Council of the EU (2022), [Rule of law conditionality mechanism](#), Press release December 12, 2022

⁷ Journal Officiel de l'Union Européenne, Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement Européen et du Conseil relatif à [un régime de conditionnalité](#) pour la protection du budget de l'Union, December 16, 2020

⁸ European Commission, [Cohesion funds](#)

⁹ Journal Officiel de l'Union Européenne, Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement Européen et du Conseil relatif à [un régime de conditionnalité](#) pour la protection du budget de l'Union, December 16, 2020

¹⁰ Ibid.

¹¹ Council of the EU (2022), [Rule of law conditionality mechanism](#), Press release December 12, 2022

¹² Le [principe de proportionnalité](#) - Union européenne

¹³ Zakaria F., De la démocratie illibérale, Gallimard - Le débat, P. 17 à 26, 1998

un bloc illibéral au sein de l'Union Européenne et certains leaders politiques disent s'en inspirer¹⁴, en Europe de l'est mais pas seulement.

Jusqu'à présent, l'Union Européenne, à travers ses institutions et notamment la Commission, s'est inquiétée des débordements mais n'a été que spectatrice, car elle s'est heurtée à une législation inexistante, en 2013 Viktor Orban menace l'indépendance de la justice mais ne s'oppose à aucun texte car il n'y avait pas de législation posant un cadre clair à la justice au sein de l'UE,¹⁵ ou à des mécanismes inefficaces, comme l'article 7 du TUE¹⁶ bloqués par la règle d'unanimité au sein de l'UE. Elle n'a pas réussi à contenir ces dérives autocratiques en son sein, à tel point que la Hongrie ne peut aujourd'hui plus être considérée comme une démocratie depuis une motion adoptée par le Parlement européen le 15 septembre 2022¹⁷.

Alors que les dérives sont de plus en plus dangereuses, l'Union Européenne tente de se réveiller de plusieurs années de passivité pour enfin prouver sa capacité à défendre son socle commun : les valeurs européennes.

Ce nouveau mécanisme de conditionnalité européen marque un tournant historique de l'Union Européenne.

Cet Adhoc du cep étudiera dans un premier temps la montée de l'illibéralisme dans l'Union européenne (Section 3) puis la réponse de l'UE à cette menace (Section 4).

¹⁴ Avec Meloni, l'Europe centrale gagne une alliée de poids, [TGD](#), 26 september 2022

¹⁵ Voir page 12.

¹⁶ Journal Officiel de l'Union Européenne, Traité sur [l'Union Européenne](#) (TUE) version consolidée, 26 octobre 2012

¹⁷ Parlement européen (2022), [La Hongrie ne peut plus être considérée comme une démocratie à part entière](#), Communiqué de Presse, 15 septembre 2022

3. L'illibéralisme en Union européenne

À la recherche de démocratie, de liberté et de prospérité, c'est en 2004 et 2007 que la plupart des pays d'Europe centrale entrent dans l'Union européenne. Il est possible de s'interroger aujourd'hui sur le changement de paradigme : ceux qui sont venus chercher démocratie et liberté en UE sont ceux qui les mettent alors en danger. Qu'est ce qui caractérise ces régimes au sein même de l'Union européenne, entité économique et de plus en plus politique ?

3.1. L'illibéralisme

L'illibéralisme est un concept théorisé par le politologue américain Fareed Zakaria en 1998. Il s'agit d'un « régime démocratiquement élu qui ignore couramment les limites que la constitution assigne à leurs pouvoirs et prive les citoyens des droits fondamentaux »¹⁸.

Au contraire, si on en croit la définition de Pierre Rosanvallon,¹⁹ un régime démocratique repose sur une légitimité de la majorité par voie électorale et sur une légitimité non électorale des institutions indépendantes des gouvernements qui permettent de contenir la « tyrannie de la majorité »²⁰, qui oublierait les minorités²¹. La « démocratie illibérale », qui n'a de démocratie que la seule majorité électorale, ne permet pas à un citoyen de profiter pleinement de ses droits et libertés, car la souveraineté même du peuple n'y est pas permise. C'est d'ailleurs pour cela que les expressions « autocratie majoritaire » ou « autocratie électorale » semblent plus adaptées, l'utilisation du terme « démocratie » étant trompeuse pour décrire un régime illibéral.

3.2. La montée de l'illibéralisme en Europe

En 1989, l'Europe centrale et de l'Est se détache de régimes communistes pour se tourner vers l'Ouest de l'Europe et la démocratie. La transition se fait au niveau institutionnel et économique, pour permettre à un système socialiste de planification d'évoluer vers une économie de marché soutenue, comme elle l'est dans les pays occidentaux. Cette transition s'est faite en deux phases,²² la première étant caractérisée par l'élaboration de nouveaux systèmes institutionnels par la réforme, la deuxième l'étant par le projet d'intégration à l'Union Européenne, qui a nécessité (ex-ante) et à générer (ex-post) des progrès économiques majeurs. De 1990 à 2010, le rattrapage des économies de l'Europe Centrale et Orientale est remarquable et intense.

¹⁸ Zakaria F., De la démocratie illibérale, Gallimard - Le débat, P. 17 à 26, 1998

¹⁹ Trilogie de l'auteur : (1992), Le Sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France, Gallimard ; (1998) Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France, Gallimard ; (2000), La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France, Gallimard.

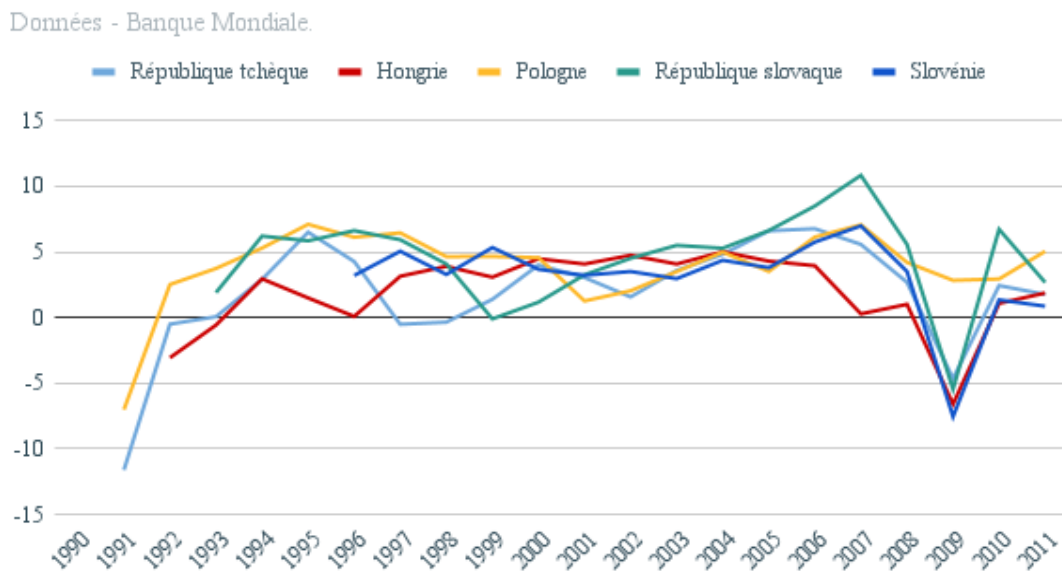
²⁰ Tocqueville de, A. (1835), De la démocratie en Amérique, Œuvres, Paris, Gallimard, Bibliothèque de la Pléiade, 1992

²¹ V. Rosanvallon, P. (2008), La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité, Le Seuil, partie II, p. 119-191.

²² Magnin E., La grande transformation des pays d'Europe centrale et orientale = tous les chemins (r) évolutionnaires mènent-ils au capitalisme dépendant ?, sciences po 2016

En 1991, la République Tchèque et la Slovaquie dépassent de très peu la moitié du PIB par habitant (en parité pouvoir d'achat) de la France, et moins de 60% du niveau moyen de richesse de l'Europe des 27, et pourtant ce sont les deux pays d'Europe Centrale avec les économies les plus développées. La Pologne quant à elle atteignait 50% du niveau de développement de la Slovaquie et de la République tchèque. Néanmoins, 18 ans plus tard, la Slovaquie atteint 92% du niveau moyen de richesse de l'Europe des 27. Même la Hongrie, qui connaît à l'époque des performances moins bonnes, partant d'un niveau de développement bien meilleur qu'en Pologne et en dessous de la Slovaquie et de la République tchèque pour arriver à un niveau de très peu supérieur à celui de la Pologne en 2008, constate un progrès notable de son PIB par habitants jusqu'en 2008.²³ La crise financière de 2008 toucha ces pays, malgré les récents progrès.

Figure 1 - Croissance du PIB (% annuel) de 1990 à 2011 pays d'Europe centrale (Slovénie, République Slovaque, République tchèque, Pologne et Hongrie)



Source : Représentation propre – données Banque Mondiale²⁴

La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) évalua en 2008 l'avancée de la transition économique des pays d'Europe Centrale c'est-à-dire la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, la République-Tchèque. Celle-ci se focalise sur neuf indicateurs parmi quatre grands thèmes : les entreprises (privatisation, gouvernance), les marchés et le commerce (libéralisation des prix, concurrence, échanges extérieurs), les institutions financières (réformes bancaires et libéralisation des taux d'intérêt, marchés des valeurs mobilières), et enfin les infrastructures (réforme globale

²³ Richter S., Europe Centrale: la transition économique, IFRI, 2009

²⁴ World Bank, [GDP growth \(annuel %\)](#) Hungary, Slovenia, Slovak Republic, Poland, Czechia.

des infrastructures). L'évaluation se fait de 1 à 4, 1 étant l'absence de transition et 4 étant des standards équivalents à ceux d'une hypothétique économie de marché évoluée²⁵. Chacun des cinq pays, après évaluation, est très proche d'une économie de marché arrivée à maturation.²⁶

À la suite de 20 ans de rattrapage économique plutôt réussis, une situation instable touche ces pays, alors frappés par plusieurs crises. Le cycle libéral d'après 1989 s'épuise et s'inverse.²⁷ Tout d'abord, les pays de l'Est européen entrent dans l'économie de marché déjà adoptée par l'Ouest. Malgré une convergence efficace, ils sont frappés par la concurrence planétaire et la déconstruction des systèmes de couvertures sociales installés sous l'ère socialiste. Se rapprocher du bien-être et de la prospérité que renvoient les pays de l'Ouest semble alors plus difficile qu'imaginé et la différence de niveau de vie va même jusqu'à se transformer en différence de considération au sein de l'UE. Les « anciens » Etats Membres de l'UE à l'Ouest affichent vis-à-vis des « nouveaux » une faible considération leur donnant alors le sentiment d'être relayés en périphérie de ce qui a été considéré comme une véritable union égalitaire.

À cela s'ajoute une chute conséquente de la fécondité : de 2,27 enfants par femme en Hongrie en 1989, ce niveau tombe à 1,25 en 2011. La zone est également touchée par un exode massif²⁸, surtout des jeunes, qui vont chercher des niveaux de vie parfois quatre fois supérieur à quelques kilomètres après la frontière. La crise démographique est alors phénoménale.²⁹ Enfin, la « crise des réfugiés » de 2015, où des quotas de migrants sont décidés par les vieilles démocraties libérales déclenche l'opposition à l'unanimité de tous les pays de la zone. Pour Orbán, « *il n'est plus possible en Europe de vivre en accord avec les valeurs libérales* »³⁰. La peur du « grand remplacement » renforce la crise existentielle que traverse la région et celle-ci va se retourner contre le modèle occidental et libéral, vu comme un objectif quelques années auparavant.³¹

D'après Ivan Krastev, ce qui motive le retour de régimes autocratiques est un certain type de « menace » contre la communauté. Une crise démographique, les conséquences d'une globalisation et donc d'une concurrence internationale rude, une « crise migratoire » installent cette menace pour « la majorité ». La protection de la majorité se fait donc par l'exclusion des minorités lors des élections, les élections sont donc des mécanismes d'exclusion, faisant revenir au pouvoir des régimes autocratiques.

³²

C'est dans ce contexte instable, faisant naître un sentiment de « peur pour l'existence de la nation »³³, que l'illibéralisme, proclamé par Viktor Orbán dans un premier temps, fait son apparition en Union Européenne.

²⁵ Voir annexe

²⁶ BERD, [Transition report, 2008](#)

²⁷ Rupnik J., La démocratie Illibérale en Europe Centrale, édition Esprit pages 69 à 85, 2017

²⁸ [Un exode Massif passé inaperçu](#), France Culture basé sur Eurostat, 2019

²⁹ [La démographie de la Hongrie en chute libre depuis 1980](#), Perspective Monde, 15 Octobre 2020

³⁰ Orbán V., septembre 2015

³¹ Krakovsky R., *Les démocraties Illibérales en Europe Centrale*, SER pages 9 à 22, 2019

³² Krastev, I. (2017), « Le retour des régime majoritaires », *L'âge de la régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique* ; trad. française, Editions Premier Parallèle, p. 95-114, 2017

³³ Krakovsky R., *Les démocraties Illibérales en Europe Centrale*, SER pages 9 à 22, 2019

Depuis une décennie Viktor Orbán construit une « démocratie chrétienne » qui s'inspire des valeurs et « *des modes de vie qui en sont issus : la dignité de l'homme, la famille et la nation* »³⁴. Ce modèle est selon lui « illibéral », il prône la famille traditionnelle (lorsque la démocratie libérale permet les familles à géométrie variable), le rejet des migrations, et priorise la culture chrétienne contre le multiculturalisme. Orbán s'est peu à peu imposé en Europe comme le chef de file de ce courant illibéral, presque à en devenir son théoricien. Ces autocraties majoritaires sont entendues dans toute l'Europe mais restent, jusqu'à présent, plus écoutées en Europe centrale.

Lorsque Zakaria écrit, le terme questionné de « démocratie illibérale » pouvait être attribué à de nombreux types de régimes dans le monde. Orbán dit s'inspirer du système de Vladimir Poutine³⁵ en Russie qui le précède d'une dizaine d'années et qui est donc bien plus avancé. En 2016, lors de l'élection de Donald Trump à la Maison Blanche aux États-Unis, Orbán déclare « la démocratie est toujours en vie » et félicite le nouveau président outre-Atlantique.³⁶ Néanmoins, chacun des régimes présente des caractéristiques propres. Cependant, ce qui est commun à l'illibéralisme au sein de l'Union Européenne est qu'il renvoie à un rejet de la construction européenne qui va au-delà de l'économie. Les pays dits illibéraux bénéficient comme les autres du marché commun et des fonds européens, la Pologne en 2021 était le premier bénéficiaire net, c'est à dire le pays ayant reçu le plus de fonds européens, mais refusent toutes « injonctions » politiques de Bruxelles.

3.3. L'escalade vers l'article 7

En Hongrie, la situation préoccupe assez tôt l'Union Européenne car ce pays se distingue de par sa volonté de progresser vers une autocratie majoritaire, ce qui le positionne particulièrement loin des valeurs européennes. Il bafoue de nombreuses valeurs de l'UE. En premier vient l'État de droit qui repose sur quatre piliers : le système de justice, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et les autres pouvoirs et contre-pouvoirs institutionnels.

L'État de droit est un principe fondateur de l'UE, présent dans le TUE de 1992 qui vise à poser la structure d'une Union politique et à préparer l'imminente Union Monétaire.

En Hongrie, Viktor Orbán est élu le 25 avril 2010 comme premier ministre avec une majorité des deux tiers au parlement.

Hongrie : Liberté des médias

En décembre 2010, une loi sur les médias prévoit une amende de 730 000 euros pour les chaînes et télévision et les radios qui ne respectent pas l'ordre public, porteraient atteinte à l'intérêt public ou à la morale. Une autorité constituée de membres du parti d'Orbán, le Fidesz, est créée pour contrôler

³⁴ Orbán V., Discours de Bálványos, 28 juillet 2018

³⁵ Victoire d'Orban en Hongrie: L'impressionnante « [poutinisation](#) » de l'ex enfant chérie des libéraux, Marianne

³⁶ Entre enthousiasme en inquiétude, [l'élection de Trump fait réagir](#), Radio France

les contenus, sans qu'aucun concept d'ordre public, ou moral ne soit défini.³⁷ Le pluralisme des médias est menacé, 8 mois à peine après l'élection d'Orbán.

Le 1er Janvier 2012, la Loi fondamentale de la Hongrie³⁸, sa Constitution, entre en vigueur. Différentes mesures vis-à-vis de l'indépendance de la justice inquiètent l'exécutif européen.

Hongrie : Indépendance de la justice

Parmi les différentes mesures, l'abaissement brutal de l'âge de départ à la retraite a été très questionné. En effet, Viktor Orbán, fort de sa large majorité au parlement, souhaitait un passage de l'âge de départ à la retraite des juges, procureurs et notaires de 70 ans à 62 ans. Cela aurait, en une année, mis 236 juges à la retraite (soit 10% de l'effectif total). Sans explicitement le dire, il est évident que cette mesure aurait permis à Viktor Orbán de remplacer librement et arbitrairement le personnel judiciaire, à son avantage. La Commission se rend compte du vide juridique européen à propos d'un cadre à la justice et à son organisation au sein des États membres de l'UE, et également au sujet de l'âge de départ à la retraite des juges. Il n'y a alors pas de texte contre lequel Viktor Orbán s'oppose. L'UE n'a pas les outils nécessaires et risque la dégradation de l'indépendance de la justice sur son sol.

La Commission utilisera la discrimination par l'âge au travail, faisant l'objet d'une Directive du Conseil³⁹ portant sur la création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, pour tenter d'empêcher le Premier Ministre hongrois de mettre en danger l'indépendance de la justice. Dans une procédure opposant la Commission et le gouvernement hongrois, la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) a jugé cette réforme discriminatoire et non justifiée (arrêt de la Cour du 6 novembre 2012).⁴⁰ La Commission a alors clôt la procédure d'infraction lorsque la Hongrie prit des mesures adaptées et nécessaires à la requête européenne. A partir du 11 mars 2013, l'âge de départ à la retraite sera abaissé à 65 ans dans un délai de 10 ans et non 62 ans dans un délai de 1 an comme prévu. Les juges et procureurs qui avaient été contraints au départ seront indemnisés et réintégrés.⁴¹

Néanmoins, ce ne sera que le début de nombreuses tentatives d'Orbán de contrôler la justice, de réduction de son pouvoir au profit du pouvoir législatif et exécutif.⁴²

En 2017, le Parlement hongrois vote une loi sur l'enseignement supérieur pour priver de licence d'exploitation certains établissements d'origine étrangère, ce qui est jugé par la CJUE contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'UE, qui garantit la liberté académique et la liberté d'entreprise.⁴³ Après

³⁷ Human Rights Watch, Hongrie: [La liberté de la presse est menacée](#), 16 février 2012

³⁸ [Loi Fondamentale Hongrie](#), 25 avril 2011

³⁹ Conseil de l'UE (2000), création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, Directive [2000/78/CE](#) du Conseil du 27 novembre 2000

⁴⁰ Cours de Justice de l'UE, [Arrêt de la Cour](#) (première chambre) - Commission européenne / Hongrie (Affaire C-286/12) du 6 novembre 2012

⁴¹ Cour de Justice de l'Union Européenne, L'abaissement radical de l'âge de la retraite des juges hongrois constitue une discrimination fondée sur l'âge non justifiée [Communiqué de presse](#) n°139/12, 6 novembre 2012

⁴² [État de droit : entre l'Union européenne, la Pologne et la Hongrie](#), Toute l'Europe, 13 décembre 2022

⁴³ Cour de Justice de l'Union Européenne, 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, [Communiqué de presse](#) n°125/20, 6 octobre 2020

l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de Budapest par la Commission, le Parlement se prononce pour le lancement de la procédure de l'Article 7⁴⁴ du TUE, plus haut niveau de sanction de l'UE, contre Budapest. La menace « systémique » inquiète plus de deux tiers du Parlement qui vote cette demande. En 2018, l'Article 7 est déclenché.

Hongrie : l'insuffisance de l'article 7

En pleine pandémie de covid-19, L'Europe constate une accélération du dérive autocratique hongrois avec le vote d'une « loi contre le coronavirus » le 30 mars 2020 par le Parlement hongrois qui confère pour une durée indéterminée, « tant que dure l'épidémie », tous les droits au premier ministre. Ce qui lance le projet du mécanisme de conditionnalité est la prise de conscience européenne de l'urgence d'agir pour la défense de son article 2.

L'État d'urgence, à nouveau proclamé le 24 mai 2022 pour des raisons militaires, n'a aucunement permis la mise en place de mesures extraordinaires, même lorsque le nombre de morts du Covid-19 s'en-volait, le gouvernement n'a pas pris de mesures notables pour protéger sa population et a laissé ouverts des lieux publics propices à la contamination. L'État d'urgence est perçu sous ce prisme comme seule démonstration du pouvoir hongrois.⁴⁵

3.4. Le réveil de l'Union européenne

Dans la Déclaration conjointe du Conseil des ministres lors de la journée France-Allemagne du 22 janvier 2023, il est affirmé que: « L'Union européenne est une communauté fondée sur le droit et des valeurs communes, qui constitue la pierre angulaire de notre Union et doit être protégée. Par conséquent, nous devons contribuer à renforcer les piliers de la démocratie, de l'État de droit et de l'équité sociale en Europe, à la fois par la législation et par une action solide et tangible comprenant notamment des mécanismes efficaces pour faire respecter les lois. »

Les citoyens semblent convaincus de cette nécessité, comme l'indiquent les résultats aux questionnaires de l'Eurobaromètre.⁴⁶

En 2020, en pleine pandémie, lorsque les citoyens européens tous pays confondus doivent donner selon eux le plus grand atout de l'Union européenne, « le respect dans l'UE de la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit » est en moyenne la réponse la plus donnée, elle est très majoritairement donnée pour les citoyens suédois, allemands, italiens, français, hongrois, autrichiens et lituaniens.⁴⁷

⁴⁴ Voir annexe

⁴⁵ Rupnik, J., Du bon usage de l'État d'urgence, SciencesPo, 2020

⁴⁶ L'[Eurobaromètre](#) est l'instrument de sondage officiel utilisé depuis 1974 par le Parlement européen, la Commission européenne et d'autres institutions et agences de l'UE. Il permet de suivre régulièrement l'état de l'opinion publique en Europe sur les questions liées à l'Union européenne ainsi que les attitudes sur des sujets de nature politique ou sociale. L'Eurobaromètre permet à des experts en opinion publique, des chercheurs, des médias et au public d'avoir accès à des données de qualité et pertinentes.

⁴⁷ Parlement européen, Eurobaromètre - [Public opinion in the EU in times of Covid-19](#) (3rd survey), October 2020

De même, à l'automne 2022, quelques mois après l'invasion russe en Ukraine, lorsqu'il est demandé aux Européens ce qui devrait être défendu en priorité par le Parlement européen, la réponse la plus donnée de loin est la démocratie, puis vient la protection des droits humains, et enfin la liberté d'expression et de pensée.⁴⁸

La réponse ayant été mentionnée à plusieurs reprises et qui est de plus en plus présente à travers les mois est la solidarité entre l'UE et les États Membres.

À ce sondage, les hongrois ont répondu que la protection des droits humains au sein de l'UE et à l'international, et la protection de la liberté d'expression et de pensée devrait être la priorité du Parlement européen. Les polonais quant à eux ont en large majorité considéré que la défense de la démocratie devait être la priorité du Parlement européen (comme les allemands, les suédois et les italiens par exemple).

Bien qu'il s'agisse de préoccupations de longues dates pour les européens, la protection de l'État de droit est plus importante depuis le début de la guerre aux portes de l'Union Européenne. En outre, de crises en crises, les citoyens européens sont majoritairement satisfaits de l'UE: en 2022, 72% des citoyens européens tous pays confondus ont répondu que leur pays avait largement bénéficié d'être entré dans l'UE, ce chiffre était de 68% en 2018, et de 53% en 2016.⁴⁹ En 2022, c'est d'ailleurs 78% des Hongrois pensent que leur pays bénéficie de leur intégration à l'UE et 82% des polonais qui pensent de même.

Lors du déclenchement de l'article 7 contre la Pologne et la Hongrie à quelques mois d'intervalle, le signal envoyé par l'Union Européenne est fort : il n'y a pas la place pour des dérives autocratiques sur le sol européen. Néanmoins, très vite le mécanisme est limité par la règle de l'unanimité.⁵⁰ Jugée trop laxiste, trop passive, l'Union européenne peine à contenir en son sein une opposition si radicale à ses valeurs européennes. Les deux pays concernés ne sont pas arrêtés dans leurs dérives.

Pour pallier ce blocage inhérent à la mise en œuvre de l'article 7, et comme la situation devient urgente, la Commission envisage la création d'un nouveau mécanisme. Le mécanisme de conditionnalité a alors été voté en décembre 2020. Le but est de sanctionner financièrement les États coupables et d'éviter la mauvaise allocation du budget européen.

Comme l'instauration du mécanisme nécessitait l'unanimité, la Hongrie et la Pologne ont réussi à obtenir que le mécanisme ne soit actif qu'après vérification de sa légalité par la CJUE, ce qui fut le cas en février 2022. De plus, si l'État en question juge le mécanisme injuste à son encontre, il peut demander

⁴⁸ Parlement européen, Eurobaromètre - [Soutien à l'Ukraine des citoyens de l'UE](#), résultats de l'automne 2022

⁴⁹ Parlement européen, Eurobaromètre - Satisfaction des européens 2016, 2018, 2022

⁵⁰ État de droit, valeurs européennes : [comment fonctionne la procédure de sanctions \(article 7\) ?](#) Toute l'Europe, 21 juillet 2021

au président du Conseil d'ouvrir un débat, ce qui aura pour effet à nouveau de retarder le processus.
51

En 2020, lorsque les États se réunissaient pour voter des plans de relance exceptionnels pour faire face à la crise causée par la pandémie du Covid-19, Viktor Orbán, en pleine connaissance du projet de conditionnalité et se sentant menacé par celui-ci, pose son veto sur le plan de relance italien, vote nécessitant l'unanimité, afin de faire pression sur la Commission. L'Allemagne qui, à l'époque, devait assurer la présidence tournante et devait clore le dossier, a fait savoir que les questions relatives à l'État de droit étaient une priorité moins imminente qu'avoir un accord sur les plans de relance en pleine crise. Orbán retire son veto en ayant retardé le mécanisme d'État de droit et célébrant ce qui a été, pour lui, une victoire.⁵² Néanmoins, il n'a pas réussi à l'éliminer.

4. Le mécanisme de conditionnalité

L'instauration de ce nouveau mécanisme permet à l'UE d'adopter une nouvelle gouvernance, un nouveau droit de regard au sein des États Membres, mais l'ampleur de ces nouveaux outils ne s'arrête pas là. Il envoie un signal fort au-delà des frontières de l'Union Européenne.

4.1. Une nouvelle gouvernance à travers le mécanisme de conditionnalité

Le mécanisme de conditionnalité⁵³ ou règlement relatif à un régime de conditionnalité pour la protection du budget de l'UE, voté le 16 décembre 2020 est entré en vigueur le 1er janvier 2021. Il vise à relier les fonds européens au respect de l'État de droit, dans le but de protéger le budget européen.

Dans ce règlement, trois éléments sont considérés comme le cadre des violations des principes de l'État de droit (Article 3) :

1. La mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire;
2. Le fait de ne pas prévenir, corriger ou sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques, y compris des autorités répressives, la retenue de ressources financières et humaines affectant leur bon fonctionnement ou le fait de ne pas veiller à l'absence de conflits d'intérêts;
3. La limitation de la disponibilité et de l'effectivité des voies de recours, notamment sous l'effet de règles de procédure restrictives et l'inexécution des décisions de justice, ou la limitation de l'effectivité des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives à des violations du droit.

⁵¹ Mesures de protection du budget de l'Union : l'assemblée plénière de la Cour de justice rejette les recours formés par la Hongrie et la Pologne contre le mécanisme de conditionnalité qui subordonne le bénéfice de financements issus du budget de l'Union au respect par les États membres des principes de l'État de droit, [Communiqué de presse](#) n°28/22, 16 février 2022

⁵² Plan de relance européen : La Pologne et la Hongrie se disent [prêtes à lever leur veto](#), Le Monde 10 décembre 2020

⁵³ Journal Officiel de l'Union Européenne, Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement Européen et du Conseil relatif à [un régime de conditionnalité](#) pour la protection du budget de l'Union, December 16 2020

Ces trois éléments sont détaillés dans l'article 4, auquel la Commission peut se référer pour constater une violation des principes de l'État de droit dans un État Membre, qui porterait atteinte ou présenterait un risque de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou à la protection des intérêts financiers de l'UE, de manière suffisamment directe.

La Commission, si elle constate qu'il existe une telle violation, adresse une notification écrite à l'État Membre concerné en exposant les motifs et éléments clés et précis de sa préoccupation.

Le Conseil et le Parlement sont prévenus de cette procédure. Le Parlement peut alors inviter la Commission à dialoguer sur ses constatations.

L'État concerné par cette notification doit fournir les informations nécessaires et peut formuler des observations, qui peuvent être constituées de propositions d'adoption de mesures correctives, des constatations faites par la Commission dans un délai fixé par celle-ci qui doit être entre un et trois mois.

La Commission évalue la réponse donnée par l'État Membre et le cas échéant des propositions de mesures correctives, dans un délai d'un mois.

Si la Commission, après son évaluation, considère qu'il y a toujours une violation de l'état de droit dans l'État Membre, et que les mesures correctives proposées ne répondent pas de manière suffisante aux constatations faites lors de la notification, elle présente au Conseil une proposition de mesures appropriées, dans un délais d'un mois.

Lorsque le Conseil reçoit la proposition de la Commission, il a un mois (voire trois en cas exceptionnel) pour adopter la décision d'exécution.

Statuant à la majorité qualifiée (15 États représentant 65% de la population), le Conseil peut modifier la proposition de la Commission et adopter le texte modifié au moyen d'une décision d'exécution. Un an maximum après l'adoption des mesures devant le Conseil, à la demande de l'État Membre ou de la propre initiative du Conseil et de la Commission, la situation de l'État de droit est à nouveau évaluée. Pendant cette période, l'État Membre concerné aura pu mettre en place des mesures correctives.

En fonction de l'évolution de la situation, la Commission présente au Conseil une proposition de décision d'exécution visant à lever, adapter, ou reconduire les mesures adoptées.⁵⁴

L'article 2 du TUE montre tôt la volonté de l'UE de ne pas se limiter à une zone de libre-échange. À partir de ce traité, les valeurs européennes doivent être admises et respectées par tous les États Membres, et d'ailleurs, tous adhèrent au traité en entrant dans l'UE. Néanmoins, il a fallu de nombreuses années à l'UE pour mettre de côté sa passivité face aux dérives prenant place sur son territoire. Historiquement, l'Europe sort de son âge de l'innocence, et devient une actrice du respect, de la protection et de la promotion de ses valeurs, dépassant alors les innombrables échecs en grande partie causés par le manque d'instruments juridiques et la règle d'unanimité. Les institutions européennes imposent peu à peu un nouveau droit de regard.

⁵⁴ Journal Officiel de l'Union Européenne, Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement Européen et du Conseil relatif à [un régime de conditionnalité](#) pour la protection du budget de l'Union, December 16 2020

Le grand avantage de ce nouveau mécanisme de conditionnalité est qu'il ne fait pas appel à un vote à l'unanimité et seulement à la majorité qualifiée, soit 15 pays (55% des États Membres) au moins, représentant 65% de la population de l'UE au moins⁵⁵, ce qui peut le rendre plus efficace que l'article 7. De plus, le lancement de ce mécanisme semble relativement rapide, par rapport à l'article 7 dont les premières étapes n'ont pas été franchies depuis 8 et 7 ans pour la Pologne et la Hongrie respectivement, là où en moins d'un an des sanctions ont été votées contre la Hongrie.⁵⁶ Enfin, il s'attaque aux fonds touchés par les pays, nécessaires pour chaque État Membre. Ces trois éléments permettent d'envisager une concrète défense de la part de l'Union européenne de ses valeurs, auxquelles les citoyens sont attachés.

Malgré l'espoir qui réside dans le mécanisme de conditionnalité des doutes peuvent persister. Nous n'avons pas de recul sur ce mécanisme pour assurer sa réussite, la Hongrie étant le premier pays visé par la procédure. S'il reste limité aux dérives autocratiques menaçant la gestion du budget de l'UE, alors d'autres dérives ne seront pas sanctionnées, la démocratie, les droits humains pourraient continuer à être menacés au cœur de l'UE.

Figure 2 - Tableau comparatif Article 7 et Mécanisme de conditionnalité

Instrument	Objectif	Avantages	Limite
Article 7 du TUE	Prévenir et sanctionner le non-respect des valeurs européennes (Article 2 TUE)	<ul style="list-style-type: none"> - Qualifié d' « arme nucléaire », il isole l'État visé par une telle procédure - Il concerne toutes les valeurs européennes de l'UE 	Il est bloqué par la non volonté des États à aller plus loin car il est soumis à la règle d'unanimité
Mécanisme de Conditionnalité	Lier le versement de fonds européens au respect de l'état de droit pour éviter une gestion douteuse et frauduleuse de ceux-ci	<ul style="list-style-type: none"> - Il préserve les fonds européens d'une mauvaise gestion, et pose un cadre de respect de l'État de droit avant de recevoir de larges enveloppes - N'est pas soumis à la règle de l'unanimité 	Il ne se limite pour le moment qu'à la bonne gestion des fonds européens et donc ne vise que les dérives autocratiques ayant un impact direct sur les fonds

Source : Représentation propre

Néanmoins, l'UE a réussi à faire flancher la Hongrie qui pourtant utilisait son habituel chantage du veto. Lorsque la Commission a reconnu comme insuffisants les efforts fournis par Budapest sur les 17

⁵⁵ Conseil de l'UE, [Majorité qualifiée](#)

⁵⁶ Council of the EU (2022), [Rule of law conditionality mechanism](#), Press release December 12, 2022

réformes⁵⁷ nécessaires au retour de l'État de droit dans cette autocratie électorale et donc qu'ils n'empêchent pas le gel d'une partie des fonds européens, Orbán a réaffirmé son veto sur le plan d'aide à l'Ukraine de 18 milliards d'euros et sur le projet d'imposition minimale sur les grandes entreprises de 15%, proposé initialement par l'OCDE. Pourtant, la Hongrie a fini par retirer ses véto, objectif primordial pour de nombreux États Membres, ce qui explique le fait que l'unanimité ait été obtenue. En effet, sans un retrait des véto, Budapest risquait de perdre une somme encore plus importante du fonds de cohésion et risquait de ne pas se voir accorder son plan de relance. Il a fallu faire des compromis.⁵⁸ Finalement, 55% du fond de cohésion attribué à la Hongrie est gelé et son plan de relance ne sera versé qu'après la concrète mise en place de réformes favorisant l'État de droit.

4.2. L'impact économique du mécanisme en Hongrie

Concernant le plan de cohésion, qui fait partie du budget pluriannuel de l'UE (2021-2027), le montant gelé par le Conseil de l'UE représente 1,26 milliards d'euros en moins par an pour la Hongrie jusqu'en 2027, soit 0,82% de son PIB en 2021. À cela s'ajoute la rétention du plan de relance post-covid-19 jusqu'à la mise en place des 27 « super-jalons » demandées par la Commission, eux-mêmes composés des 17 étapes proposées par la Hongrie.⁵⁹ Ce plan de relance ne s'étend que de 2023 à 2026, ce qui constituerait une perte de 1,45 milliards d'euros par an sans l'application des mesures demandées par la Commission, soit environ 0,94% du PIB Hongrois en 2021. La Hongrie risque de voir presque l'équivalent de 2%⁶⁰ de son PIB gelé si la tendance vis-à-vis de l'État de droit dans le pays n'est pas inversée.

Il est important de rappeler que la Hongrie est un bénéficiaire net de l'UE, c'est-à-dire qu'elle reçoit plus qu'elle ne verse. En 2019, Budapest perçoit un versement s'élevant à 4 milliards d'euros soit 2,7% de son PIB de l'époque. Aujourd'hui, alors que le pays s'enfonce dans la crise économique, les fonds européens semblent particulièrement nécessaires. L'inflation a dépassé les 20% en octobre 2022, et est passée à 40% pour les seuls produits alimentaires si bien que le gouvernement a dû geler les prix de certains produits de nécessité comme les pommes de terres ou les œufs. Pour l'énergie, l'exécutif n'a pas pu tenir ses subventions qui contenaient les augmentations du prix car elles pèsent trop lourds sur les finances publiques, ce qui s'est résulté en une augmentation de près de 60% du prix pour l'électricité et le gaz.⁶¹ Alors que le pays entre dans de longs mois de récession, et que le Forint ne cesse de chuter face à l'euro et au dollars, Viktor Orbán n'a plus de marge de manœuvre face à l'Union Européenne tant il a besoin des fonds européens. Cette situation est tournée à l'avantage de l'UE qui connaît bien les difficultés économiques et budgétaires endurées par le pays, qui risquent de s'aggraver sans une aide financière massive. Il reste à voir à quel point ce mécanisme peut inverser la tendance en

Hongrie.

⁵⁷ Voir annexe

⁵⁸ La Hongrie et l'UE trouvent un [compromis sur les fonds européens](#) - Le Courrier d'Europe Centrale, 12 décembre 2022

⁵⁹ Voir annexe

⁶⁰ Eurostat – [PIB européen](#)

⁶¹ [La Hongrie s'enfonce dans la crise](#) - Les Échos, 30 novembre 2022

4.3. Le signal lancé au sein de l'Union européenne

Depuis 2020, la Commission européenne produit une fois par an un rapport annuel sur la situation de l'État de droit dans l'Union européenne. De fait, le rapport se concentre sur les quatre thèmes inhérents à l'État de droit : les systèmes de justice, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias. Il y a 27 chapitres, un par pays, qui évaluent l'évolution de la situation dans les États membres depuis un an. À la suite de ce rapport, le Parlement européen et le Conseil doivent prendre le relais et initier des débats généraux sur chaque pays. Cela permet à la Commission une identification et documentation claire des atteintes à l'État de droit au sein des pays et suit leur évolution, pour pouvoir déclencher des procédures de préventions ou de sanctions le cas échéant. Ces rapports semblent précieux dans une Union constamment menacée par les dérives autocratiques. Le rapport 2022 note des préoccupations d'ordre systémiques subsistant dans certains États membres.

Lorsque le 25 septembre 2022, Giorgia Meloni remporte les élections législatives italiennes, à la tête de sa coalition formée de son parti Fratelli d'Italia, de La Lega de Matteo Salvini, de Forza Italia de Silvio Berlusconi, l'UE s'inquiète de voir l'extrême droite à la tête d'un pays fondateur.⁶² Elle devient la première ministre italienne le mois qui suit et est alors immédiatement félicitée par Varsovie et Budapest, elle qui avait de nombreuses fois déclaré admirer ses homologues polonais et hongrois pour leurs valeurs et leur manière unique en Europe de diriger leurs pays.⁶³ Elle prône, comme eux, une politique identitaire, attachée aux valeurs chrétiennes et rejette le sécularisme de la gauche et des minorités sexuelles. Sa position clairement en faveur de l'Ukraine dans le conflit Russo-ukrainien est l'un des rares sujet l'éloignant franchement du pro-russe Orbán.⁶⁴ Cette élection, vue comme une aubaine pour les régimes autocratiques de l'Europe centrale et les partis d'extrême droite dans d'autres pays comme en France et en Espagne par exemple, a attiré l'attention en Europe, et inquiété de la constitution d'un groupe autour de valeurs illibérales qui bloquerait délibérément les institutions européennes.⁶⁵ Comme le PiS au pouvoir en Pologne pourrait se voir doubler par un autre parti aux élections législatives 2023, l'arrivée de Giorgia Meloni a été un soulagement pour Orbán. En effet, dans le cadre du déclenchement de l'article 7 du TUE contre Budapest, la possibilité d'obtenir un nouveau veto contre le déclenchement de sanctions est précieux. Mais c'est au sujet du mécanisme de conditionnalité que le soutien italien a fait craindre une impuissance européenne. L'Italie représente plus de 10% de la population européenne, la Pologne également ce qui signifie que le soutien d'un autre gros État européen aurait pu bloquer le vote à la majorité qualifiée devant le Conseil. Bien que peu de chefs d'État ne s'affichent avec Viktor Orbán, ils sont peu à être critiques vis-à-vis de sa politique autocratique et encore moins à la condamner. Des leaders allemands et espagnols ont très rarement contesté les décisions d'Orbán. Cette situation aurait pu bloquer et faire échouer le mécanisme devant le Conseil.

En parallèle de l'élection de Giorgia Meloni, la Hongrie est depuis 1991 membre du groupe de Visegrad.⁶⁶ Le groupe V4 se positionne depuis quelques années en contrepoids du duo franco-allemand et est

⁶² En Italie, l'extrême droite de Giorgia Meloni arrive en tête, [un séisme politique qui inquiète Bruxelles](#), RadioFrance, 26 septembre 2022

⁶³ [Elections italiennes](#), TF1 Info, 26 septembre 2022

⁶⁴ [Giorgia Meloni](#): ce qu'il faut retenir, Cnews, 25 octobre 2022

⁶⁵ Election de Giorgia Meloni : [une aubaine pour Viktor Orbán](#) - Courrier International, 31 octobre 2022

⁶⁶ Le groupe de Visegrad comprend la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie, et la République Tchèque. Le but de ce groupe en 1991 était de créer une coopération entre des pays d'Europe centrale ayant les mêmes objectifs : s'éloigner du communisme pour installer la démocratie, ainsi qu'intégrer l'OTAN et l'UE.

notamment un obstacle lorsqu'il s'agit de votes à l'unanimité. À ce niveau-ci, Varsovie et Budapest se sont mises d'accord pour se soutenir lors de votes de sanctions à l'unanimité.

L'UE s'est déjà inquiétée des pressions que pourraient exercer le groupe de Visegrad, l'exemple le plus flagrant étant en 2015, en pleine crise migratoire. L'UE souhaita instaurer des quotas pour l'accueil de migrants dans les États Membres, Robert Fico, président slovaque, revendiqua une « solidarité flexible » et invalida alors la politique européenne. Il sera suivi de la Hongrie, de la République tchèque et de la Pologne. Le groupe V4 fit alors front commun et montra une grande fermeté vis-à-vis de l'accueil de migrants, qui se transforma en fermeté vis-à-vis de la politique migratoire bruxelloise guidée par la volonté d'Angela Merkel, chancelière allemande de l'époque. À ce moment-là, les discours eurosceptiques tenus par les membres du V4 rencontrent les discours eurosceptiques de populistes et nationalistes européens.

Néanmoins, depuis le début de la guerre en Ukraine, les relations entre les quatre membres du groupe se tendent autour de la question russe. Alors que la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque se rangent immédiatement au côté de Kiev, la position hongroise agace le groupe.⁶⁷ Depuis, l'horizon d'un V4-1 sans la Hongrie semble possible, les relations hongro-polonaises étant distantes alors que Bratislava, Prague et Varsovie se rapprochent. Ces désaccords, soulignés par peu de contacts entre les quatre en 2022, montrent un affaiblissement certain du groupe.⁶⁸

Tandis que les dérives autocratiques sévissent sur le sol européen, la Hongrie, isolée en Europe sur la question russe, ne trouve pas d'allier lors du vote du mécanisme de conditionnalité. Alors que la majorité qualifiée était requise, l'unanimité est obtenue, principalement pour faire flancher le veto hongrois sur le plan d'aide à l'Ukraine. Pourtant, la mise en place de ce mécanisme n'a pas été évidente tant les tensions politiques y étaient fortes. Les désaccords entre Budapest et le reste des États Membres se sont soldés en une réussite pour l'exécutif européen qui réussit à fragiliser l'utilisation du veto au sein du Conseil et inflige à Budapest, malgré une révision à la baisse du montant par les États Membres, une lourde sanction. Le message est clair pour les 26 autres États Membres, l'ère de la « diplomatie par le veto » semble toucher à sa fin.

4.4. Le signal lancé aux pays candidats

Aujourd'hui, huit pays sont candidats à l'adhésion à l'Union Européenne : Le Monténégro, la Serbie, la Macédoine du Nord, l'Albanie, la Moldavie, la Bosnie-Herzégovine, l'Ukraine et la Turquie. L'UE se déclare elle-même attachée à la région des Balkans occidentaux, Ursula von Der Leyen a d'ailleurs rappelé dans son discours sur l'État de l'Union en septembre 2022 qu'ils font partie de la famille européenne. Olaf Scholz, chancelier allemand, avait quant à lui exprimé l'objectif d'une Union des 33 puis des 36, montrant son attachement à un élargissement vers l'Est de l'Europe lors de son discours à Prague fin août 2022.

⁶⁷ [Groupe de Visegrad : Une alliance pragmatique](#) - Courrier International, 09 janvier 2023

⁶⁸ [The Visegrad Four: From a Rebellious Gang to a Failed Alliance](#), Common Ground of Europe, 29 november 2022

L'article 49 du Traité sur l'Union Européenne explique que « tout État européen peut demander à devenir membre de l'UE » à condition d'être reconnu comme État par l'UE ; d'être un État européen dans sa géographie, bien qu'aucune définition officielle des limites géographiques européennes n'aient été reconnues ; et enfin de respecter et promouvoir les valeurs de l'article 2.⁶⁹

Après avoir obtenu le statut de candidat officiel, quatre critères devant être satisfaits pour l'adhésion d'un pays à l'Union Européenne :

- Le critère économique (une économie de marché viable capable de faire face à la concurrence interne à l'UE),
- La capacité à assumer les obligations de l'adhésion (rattraper tous les droits européens déjà en vigueur dans son droit national et avoir les mêmes objectifs politique, économique, et monétaire),
- Le critère politique (respect de l'État de droit, système démocratique stable et protection des minorités),
- Le quatrième critère dépend de l'UE et non du pays candidat, il s'agit de la capacité d'absorption de l'UE (en fonction du budget, de la capacité décisionnelle).⁷⁰

L'UE va être confrontée à un grand défi face à ces élargissements possibles, car la plupart des pays candidats ne sont pas exemplaires en termes de respect de l'État de droit. En 2021, sur 70 150 requêtes pendantes au total devant le Conseil de l'Europe, institution clé en Europe pour la protection et la promotion des droits humains, 24,2% (soit 17 000) concernaient la Russie, 21,7% (soit 15 250) étaient contre la Turquie, et 16,2% (soit 11 350) visaient l'Ukraine.⁷¹ De plus, la même année, les pays d'Europe souffrant le plus de corruption étaient (dans l'ordre) la Russie, l'Ukraine, la Moldavie, la Macédoine du Nord, la Bosnie-Herzégovine ainsi que l'Albanie.⁷² Puis, d'après le Democracy Index⁷³, sur 167 États classés en fonction de leur respect de la démocratie, l'Ukraine arrive en 86e position, le Monténégro est 74e, la Macédoine du Nord est 73e, la Moldavie 69e et l'Albanie 68e. Ces classements sont bien en dessous des États Membres de l'UE qui sont en large majorité bien mieux classés, avant la 40e place.

La Serbie est jusqu'ici le pays le plus proche de devenir un État Membre, or les pays des Balkans occidentaux reçoivent pour la plupart des financements hongrois. La Hongrie, peut-être en passe de perdre ses alliés du V4, cherche de nouveaux soutiens dans une zone où elle peut avoir le dessus sur l'UE, qui fait patienter depuis de longues années des pays pour leur adhésion. Une UE déterminée au respect de ses valeurs envoie un signal fort aux pays candidats. Les critères d'adhésion sont clairs depuis de nombreuses années, mais l'UE doit éviter une nouvelle situation Pologne-Hongrie en maintenant l'exigence après l'adhésion de nouveaux membres. Le mécanisme de conditionnalité a un rôle à jouer dans ces processus d'adhésion. Surtout, pour éviter la formation d'un nouveau bloc populiste à l'Est, l'UE doit maintenir sa fermeté via son mécanisme, encourager des relations purement démocratiques mais toujours dans le cadre européen pour éviter de nouvelles dérives autocratiques, qui iront à l'encontre

⁶⁹ Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, [Politique d'élargissement de l'UE](#)

⁷⁰ Institut Montaigne, Le processus d'[adhésion à l'Union européenne](#), 17 juin 2022

⁷¹ Conseil de l'Europe - Comité des ministres 2021

⁷² Atlasocio - classements des États par [indice de corruption](#) (Europe)

⁷³ [Democracy Index](#) 2021

de l'UE. Le renforcement d'outils concrets pour lutter contre les dérives autocratiques dans l'Union Européenne est donc primordial : le mécanisme de conditionnalité ouvre la voie et pose déjà un cadre. Approfondi et étendu, celui-ci serait l'outil complet dont l'UE a besoin pour endiguer les dérives autocratiques.

5. Conclusion

L'Union Européenne a prouvé par la gestion du déclenchement du mécanisme de conditionnalité contre la Hongrie qu'elle était enfin capable de réagir aux dérives autocratiques sur son sol qui sévissent depuis une décennie et se tourne donc vers une plus grande fermeté. L'illibéralisme européen, une forme de rejet de la construction européenne, fragilise l'UE et est une menace à la démocratie, à l'État de droit et aux droits humains. Après plusieurs tentatives qui se sont soldées en échec, les institutions européennes réussissent à sortir de l'ère de l'impuissance et le vote du gel d'une partie du fonds de cohésion hongrois est historique. Le signal est fort pour les États Membres de l'UE qui voient peu à peu la marge de manœuvre quant au respect des valeurs européennes de l'UE se réduire. Les pays candidats sont également prévenus de ce que l'Union devient : un espace politique et économique commun dans lequel l'indulgence ne semble plus être une option. Bruxelles fixe un nouveau droit de regard, au sein de l'Union, entre les membres de l'UE et les candidats, affaiblissant la « diplomatie du véto » et l'étendue des dérives autocratiques. L'avenir de ce nouveau mécanisme de conditionnalité, pour l'instant limité à la protection du budget de l'UE, sera déterminant dans la gestion ferme des principes européens. Il est possible d'envisager une expansion de ce mécanisme de conditionnalité aux autres valeurs européennes. Il permettrait alors de véritablement agir pour le respect de toutes les valeurs européennes, sans que les entraves à celles-ci n'aient d'impact sur la gestion du budget de l'UE. Un État bénéficiant des avantages de l'Union européenne se doit d'en respecter les valeurs, pour lesquelles il s'engage lors de son intégration à l'UE. L'UE peut donc aller encore plus loin, pour promouvoir une règle de conditionnalité générale qui créerait un cadre clair au respect des valeurs européennes.

Porteuse de ses valeurs même au-delà des frontières européennes, l'UE envoie un message encore plus large. Cela fait quelques années que l'UE tente de s'imposer comme défenseuse internationale des droits humains, de la démocratie et de l'Etat de droit. A titre d'exemple, depuis septembre 2022 la Commission travaille à l'interdiction de la vente et de l'importation de produits issus du travail forcé sur son sol. À nouveau, elle prend parti pour le respect des droits humains et prévient qu'elle tend à ne plus faire du « business as usual ». ⁷⁴ L'UE s'inscrit alors comme un modèle de valeurs en son sein et à l'international.

⁷⁴ La Commission prend des mesures pour [interdire les produits issus du travail forcé](#) - UE

6. Annexes

Récapitulatif *Transition report* EBRD

Pays	Part du Secteur privé dans le PIB (%)	Infrastructures	Entreprises			Marché et commerces			Institutions financières	
			Réforme globale des infrastructures	Privatisation à grande échelle	Privatisation à petite échelle	Gouvernance et restructuration d'entreprise	Libéralisation des prix	Commerce et système d'échanges extérieurs	Politique de concurrence	Réformes bancaires et libéralisation des taux d'intérêt
Rép. Tchèque	80	3+	4	4+	3+	4+	4+	3	4	4-
Hongrie	80	4-	4	4+	4-	4+	4+	3+	4	4
Pologne	75	3+	3+	4+	4-	4+	4+	3+	4-	4-
Rép. Slovaque	80	3	4	4+	4-	4+	4+	3+	4-	3
Slovénie	70	3	3	4+	3	4	4+	3-	3+	3

EBRD, Transition Report 2008 - Growth in Transition, Londres, BERD, 2008, p.4; Transition Report 2007, p. 6

Source : Représentation propre basée sur Transition Report 2008, EBRD

Article 7 TUE



Source : Représentation du Parlement Européen

Les 17 mesures proposées par la Hongrie

Renforcer la prévention, la détection et la correction des actes illicites et irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre des fonds de l'UE grâce à la création d'une nouvelle Autorité pour l'intégrité;

Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par des fonds de l'UE qui sont clôturées avec une soumission unique;

Un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption;

Réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par le budget national qui sont clôturées avec des soumissions uniques;

Renforcer le cadre de lutte contre la corruption;

La mise au point d'un outil de déclaration des soumissions uniques permettant de suivre les procédures de passation de marchés publics clôturées avec une soumission unique et d'en rendre compte;

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

Le développement du système électronique de passation des marchés publics afin d'accroître la transparence;

L'introduction d'une procédure spécifique en cas d'infractions spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics;

L'élaboration d'un cadre de mesure des performances évaluant l'efficacité et le rapport coût/efficacité des passations de marchés publics;

Renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'UE;

L'adoption d'un plan d'action visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics;

Mettre en place un régime d'aide pour compenser les coûts liés à la participation aux passations de marchés publics des micros, petites et moyennes entreprises;

Dispenser une formation aux micro, petites et moyennes entreprises sur les pratiques en matière de passation de marchés publics;

L'application d'Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission;

L'adoption d'un acte législatif garantissant une plus grande transparence des dépenses publiques ;

Renforcer la coopération avec l'OLAF.

Source : Commission européenne⁷⁵

⁷⁵ Commission européenne COM(2022)485 final, La décision d'exécution du Conseil relative aux mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'Etat de droit en Hongrie

**Autrice :**

Mathilde Baudouin

cepfrance@cep.eu

Centre de politique européenne PARIS

15, Boulevard Henri IV | F-75004 Paris

Tel : + 33 (0)9 37 35 73 36

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS, et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le Centre de Politique Européenne, à but non lucratif, analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et partisans, dans une orientation fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes réglementaires d'un ordre libéral et d'une économie de marché.