Parlement européen
2024-2029

TEXTES ADOPTÉS

P10_TA(2025)0343

Mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'état de droit

Résolution du Parlement européen du 18 décembre 2025 sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'état de droit (2025/2061(INI))

Le Parlement européen,

– vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment son article 2, son article 4, paragraphe 3, et son article 7,

– vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),

– vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «charte»),

– vu la convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles,

– vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union[1] (ci-après dénommé «règlement relatif à la conditionnalité») et la communication de la Commission du 18 mars 2022 intitulée «Lignes directrices sur l'application du règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union[2] (ci-après dénommées «lignes directrices de 2022»),

– vu le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience[3] (ci-après dénommé «règlement FRR»),

---

1 JO L 433 I du 22.12.2020, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj.
2 JO C 123 du 18.3.2022, p. 12.
3 JO L 57 du 18.2.2021, p. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

– vu le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et à la politique des visas[4] (ci-après dénommé «règlement portant dispositions communes»),

– vu le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union[5] (ci-après dénommé «règlement financier»),

– vu la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022 relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie[6],

– vu la communication de la Commission du 12 janvier 2024sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (COM(2024)0017),

– vu sa résolution du 18 juin 2025 concernant le rapport 2024 sur l'état de droit de la Commission[7],

– vu sa résolution du 7 mai 2025 sur un budget à long terme rénové pour l'Union dans un monde en mutation[8],

– vu sa résolution du 17 janvier 2024 sur la dissolution prévue des principales structures anti-corruption en Slovaquie, et les répercussions sur l'état de droit[9],

– vu sa résolution du 24 novembre 2022 sur l'évaluation du respect par la Hongrie des conditions relatives à l'état de droit prévues par le

---

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

5 JO L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj.

6 JO L 325 du 20.12.2022, p. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2506/oj.

7 Textes adoptés de cette date, P10_TA(2025)0129.

8 Textes adoptés de cette date, P10_TA(2025)0090.

9 JO C, C/2024/5712, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5712/oj.

règlement relatif à la conditionnalité et l'état d'avancement du PRR hongrois[10],

– vu sa résolution du 8 mars 2022 sur le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe[11],

– vu sa résolution du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union[12],

– vu le rapport spécial 03/2024 de la Cour des comptes européenne du 22 février 2024 intitulé «L'état de droit dans l'Union européenne – Un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent»,

– vu les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 16 février 2022 dans les affaires C-156/21, Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne[13], et C-157/21, Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne[14],

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

– vu la décision de la Commission du 16 décembre 2024, adoptée conformément à l'article 7, paragraphe 2, sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, en ce qui concerne une notification écrite de la Hongrie relative à l'article 2, paragraphe 2, de la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil, du 15 décembre 2022 (C(2024)9140),

– vu les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit,

– vu les observations des missions d'information de sa commission du contrôle budgétaire en Hongrie du 15 au 17 mai 2023 et en Slovaquie du 26 au 28 mai 2025,

---

10 JO C 167 du 11.5.2023, p. 74.
11 JO C 347 du 9.9.2022, p. 2.
12 JO C 99 du 1.3.2022, p. 146.
13 Arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
14 Arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

– vu l’avis du Comité européen des régions du 2 avril 2025 intitulé « La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l’état de droit au sein de l’Union européenne»[15],

– vu l’avis du Comité économique et social européen du 30 avril 2025 intitulé «La dimension économique de l’état de droit»,

– vu le rapport sur la mise en œuvre du règlement sur la conditionnalité liée à l’état de droit publié par sa direction générale des services de recherche parlementaire en juillet 2025[16],

– vu l’étude demandée par sa commission des budgets intitulée «Outils destinés à protéger le budget de l’Union contre les violations de l’état de droit: le règlement sur la conditionnalité en contexte»[17],

– vu l’article 55 de son règlement intérieur,

– vu les délibérations conjointes de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire en vertu de l’article 59 du règlement intérieur,

– vu l’avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures,

– vu le rapport de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire (A10-0240/2025),

A. considérant que l’Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d’égalité, d’état de droit et de respect des droits de l’homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, établies à l’article 2 du traité UE; qu’il est tenu compte de ces valeurs dans les droits fondamentaux énoncés dans la charte, tels que l’égalité entre les femmes et les hommes, la non-discrimination et le droit de négociation et d’action collectives, conformément au droit de l’Union et aux législations et pratiques nationales, et inscrites dans les traités internationaux relatifs aux droits de l’homme; que l’adhésion à ces valeurs communes constitue le fondement des droits dont jouissent les personnes vivant dans l’Union; que les organisations de

---

15 JO C, C/2025/3169, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3169/oj.

16 Parlement européen: Direction générale des services de recherche parlementaire, *Règlement sur la conditionnalité liée à l’état de droit – Évaluation de la mise en œuvre européenne*, Parlement européen, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2861/0161872.

17 Rubio, E. e. a., «Outils destinés à protéger le budget de l’Union contre les violations de l’état de droit: le règlement sur la conditionnalité en contexte», Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, avril 2023.

la société civile et les autres parties prenantes jouent un rôle important dans la promotion de l'état de droit dans la pratique;

B. considérant que la CJUE a établi, dans divers arrêts, que tous les fonds, programmes et financements de l'Union sont l'expression du principe de solidarité entre les États membres et doivent reposer sur la confiance mutuelle, ce qui suppose le respect des valeurs de l'article 2 du traité UE, de la charte et du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE; qu'elle a en outre confirmé le lien clair entre le respect de l'état de droit et l'exécution efficace du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière et de protection des intérêts financiers de l'Union;

C. considérant que tout risque clair de violation grave de l'état de droit par un État membre donné peut porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens de l'Union dans tous les États membres, à la confiance, à la solidarité et à la coopération loyale entre les États membres, ainsi qu'à certaines réalisations principales de l'Union, telles que la libre circulation des personnes, le fonctionnement du marché unique et l'indépendance des médias;

D. considérant que le règlement relatif à la conditionnalité habilite l'Union à adopter en temps utile des mesures financières proportionnées pour protéger ses intérêts financiers lorsque des violations de l'état de droit dans un État membre portent atteinte ou risquent sérieusement de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union; que le règlement a été adopté dans le cadre du train de mesures sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, à la suite de négociations longues et difficiles entre les colégislateurs, notamment à cause des tentatives de certains États membres de lier les négociations sur le CFP aux négociations sur le mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit; qu'il est contraignant pour tous les États membres depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 2021;

E. considérant que le règlement relatif à la conditionnalité complète d'autres instruments qui protègent le budget de l'Union contre les risques découlant de violations de l'état de droit;

F. considérant que le règlement sur la conditionnalité impose à la Commission de surveiller l'état de droit dans tous les États membres, mais que des mesures n'ont jusqu'à présent été proposées et adoptées en vertu du règlement que dans le cas de la Hongrie; que des informations complémentaires ont été demandées à la Pologne;

G. considérant qu'il importe de protéger les intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires des fonds de l'Union; que les États membres concernés par une décision au titre du règlement relatif à la conditionnalité sont tenus de rendre compte du respect de

leurs obligations à l'égard des destinataires finaux et des bénéficiaires;

H. considérant que la Commission a publié des lignes directrices visant à clarifier l'application du règlement relatif à la conditionnalité; que selon le Parlement, le texte du règlement est clair et que son application ne requiert aucune interprétation supplémentaire;

I. considérant que la Commission est légalement tenue d'informer le Parlement de ses notifications à un État membre dans lequel elle estime qu'il pourrait y avoir des violations des principes de l'état de droit, ainsi que de toute mesure proposée, adoptée et levée conformément au règlement relatif à la conditionnalité;

J. considérant que la Commission a publié un rapport en janvier 2024, conformément à l'article 9 du règlement relatif à la conditionnalité, afin de faire le point sur l'application de la législation; que l'analyse par la Commission du seul cas disponible a confirmé l'efficacité des mesures de protection adoptées et leur potentiel pour l'avenir, mais que, selon la Commission, il était trop tôt pour tirer des conclusions définitives et que des exemples plus nombreux de pratique décisionnelle lui permettraient de mieux identifier les améliorations possibles;

K. considérant qu'en décembre 2024, pour la première fois, les engagements budgétaires qui avaient été suspendus à la suite de l'application du règlement relatif à la conditionnalité ont finalement été perdus pour l'État membre concerné, conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement, parce que l'État membre n'avait pas remédié dans les délais impartis aux lacunes constatées initialement;

L. considérant que, le 16 juillet 2025, la Commission a publié sa proposition de CFP pour la période 2028-2034[18]; qu'il existe une interaction claire entre les aspects relatifs à l'état de droit inclus dans la proposition relative aux plans nationaux et régionaux (ci-après dénommés «plans PNR)»[19] et le mécanisme de conditionnalité;

M. considérant que l'objectif de ce rapport est de vérifier la mise en œuvre du règlement relatif à la conditionnalité, y compris

---

18 Communication de la Commission du 16 juillet 2025 intitulée «Un budget de l'UE dynamique au service des priorités de l'avenir – Le cadre financier pluriannuel 2028-2034» (COM(2025)0570).

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

l’interaction avec d’autres instruments de l’Union, conformément au rôle du Parlement tel qu’il est défini dans le règlement, en soulignant les avantages et les lacunes de son application et en émettant des recommandations pour sa future mise en œuvre;

Introduction du régime de conditionnalité et contexte juridique

1. rappelle que l’état de droit est l’une des valeurs fondatrices de l’Union et que le respect de l’état de droit est un prérequis essentiel à la bonne gestion financière et à l’utilisation efficace des fonds de l’Union; souligne que cette approche est cruciale pour préserver la confiance des citoyens dans l’Union et pour garantir que les fonds de l’Union apportent des avantages tangibles dans tous les États membres;

2. insiste sur le fait que l’adoption du règlement relatif à la conditionnalité en 2020 constitue un pilier essentiel de la protection du budget de l’Union contre les risques résultant de violations de l’état de droit, qui s’applique à l’ensemble du budget et permet l’application cumulative de diverses mesures; souligne que l’application du règlement relatif à la conditionnalité devrait respecter le principe de proportionnalité; insiste sur le fait que le règlement précité n’est pas limité dans le temps et s’applique donc à tous les instruments de financement actuels et futurs du budget de l’Union; constate toutefois que sa mise en œuvre pratique reste insuffisante et demande des améliorations concrètes afin de garantir sa pleine efficacité;

3. se félicite de l’affirmation de la CJUE selon laquelle le respect des valeurs consacrées à l’article 2 du traité UE constitue une obligation permanente de tous les États membres et une condition préalable à l’exercice de tous les droits et avantages prévus par les traités découlant de l’adhésion à l’Union, y compris l’accès aux fonds de l’Union; charge la Commission d’exécuter la législation applicable dans son intégralité en tenant compte de l’affirmation de la Cour, et d’insister sur ce point dans toutes ses communications pertinentes;

4. souligne que le règlement relatif à la conditionnalité et toute autre mesure disponible pour protéger le budget de l’Union contre les violations de l’état de droit ne doivent pas être considérés comme des substituts aux mécanismes prévus par le traité pour préserver les valeurs consacrées à l’article 2 du traité UE; rappelle que la suspension des droits de vote en vertu de l’article 7, paragraphe 2, du traité UE reste une option en cas de violations graves et persistantes de l’état de droit; constate que les citoyens peinent à comprendre pourquoi les États membres qui violent systématiquement l’état de droit continuent de bénéficier du droit de vote, ce qui risque d’entraîner une perte de confiance dans les valeurs et les processus décisionnels de l’Union;

5. rappelle que la boîte à outils de la Commission en matière d'état de droit a considérablement évolué au cours des dix dernières années, avec l'inclusion de multiples instruments visant à protéger l'état de droit, y compris le rapport annuel sur l'état de droit, qui couvre l'ensemble des vingt-sept États membres, la condition favorisante horizontale sur l'application et mise en œuvre de la charte établie dans le règlement portant dispositions communes, et les «super jalons» liés à l'état de droit dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR);

6. souligne que le régime de conditionnalité est de nature budgétaire, étant donné qu'il vise à préserver la bonne gestion financière des fonds de l'Union et les intérêts financiers de l'Union, et qu'il ne s'applique que lorsqu'une violation de l'état de droit porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte au budget de l'Union; insiste sur le fait qu'il diffère de la procédure prévue à l'article 7 du traité UE, qui sanctionne les violations graves et persistantes des valeurs énoncées à l'article 2 du traité UE, indépendamment de toute implication budgétaire;

7. souligne que les procédures d'infraction au titre de l'article 258 du traité FUE et de l'article 6 du règlement financier restent des outils complémentaires en cas de violations systémiques des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;

8. salue les arrêts de la CJUE du 16 février 2022 dans les affaires C-156/21 et C-157/21, qui ont rejeté dans leur intégralité les recours en annulation du règlement relatif à la conditionnalité introduits par la Hongrie et la Pologne et ont confirmé sans équivoque la validité, la base juridique et la compatibilité du règlement avec le traité, ainsi que la compétence de l'Union en matière d'état de droit dans les États membres;

9. rappelle que le règlement relatif à la conditionnalité ne contient pas de définition de l'«état de droit» et qu'il ne définit pas de manière exhaustive les situations qui constituent des violations de l'état de droit ni ne traite du recul de l'état de droit; attire l'attention sur le fait que les dispositions régissant l'accès aux fonds sont définies dans des actes spécifiques ainsi que sur la conclusion de la CJUE selon laquelle le concept a été suffisamment développé dans la jurisprudence et les traditions constitutionnelles communes aux États membres, ce qui limite le pouvoir d'appréciation de la Commission dans ses évaluations; rejette dès lors toute allégation d'insécurité juridique; invite la Commission à inclure systématiquement les restrictions de l'espace civique et les attaques menées contre ses acteurs, ainsi que les atteintes au pluralisme des médias en tant qu'indicateurs de risque lorsqu'ils sont directement pertinents pour la protection du budget de l'Union ou de ses intérêts financiers;

Application du règlement relatif à la conditionnalité et problèmes recensés

Portée et étapes de la mise en œuvre

10. rappelle que le règlement relatif à la conditionnalité s'applique à tous les États membres, puisque la Commission évalue pour chacun d'entre eux si les conditions requises pour l'adoption des mesures prévues à l'article 4 sont remplies;

11. constate que la procédure préalable à l'adoption de mesures comporte plusieurs étapes, dont une notification écrite de la Commission à l'État membre concerné, un échange d'informations, d'éventuels engagements de la part de l'État membre concerné à prendre des mesures correctives pour remédier à la situation, des observations de l'État membre et, le cas échéant, une proposition de mesures de la Commission sur lesquelles le Conseil se prononce à la majorité qualifiée dans un délai strict;

12. prend acte des précisions supplémentaires sur le processus fournies par la Commission dans les lignes directrices de 2022 sur le règlement relatif à la conditionnalité, ainsi que du réexamen de son application pratique dans le rapport de 2024 de la Commission relatif à l'application; regrette toutefois que les lignes directrices aient été adoptées plus d'un an après l'entrée en vigueur du règlement, ce qui a contribué à retarder de facto son application;

13. regrette qu'à la suite de l'entrée en vigueur du règlement relatif à la conditionnalité le 1er janvier 2021, la Commission n'ait pas immédiatement déclenché l'article 6, paragraphe 1, en réaction aux graves violations actuellement constatées des principes de l'état de droit dans certains États membres, qui représentaient un risque sérieux pour les intérêts financiers de l'Union; souligne qu'en octobre 2021, à la suite d'appels répétés à la Commission pour qu'elle prenne des mesures, le Parlement a intenté un recours contre la Commission devant la CJUE en vertu de l'article 265 du traité FUE pour manquement à son obligation d'agir et à appliquer le règlement; souligne qu'il est essentiel que la Commission réagisse en temps utile en respectant des calendriers internes clairs, afin de protéger le budget de l'Union;

Signalement des violations de l'état de droit au titre du règlement relatif à la conditionnalité

14. relève que les violations potentielles de l'état de droit sont portées à l'attention de la Commission au moyen d'une vaste base d'éléments probants, y compris des rapports de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du Parquet européen, de la Cour des comptes européenne et du Parlement, ainsi que des contributions d'organisations de la société civile, d'entreprises et de lanceurs

d’alerte; souligne qu’il importe que la Commission fournisse des explications claires sur la manière dont ces éléments probants sont pris en compte dans ses décisions; demande un financement adéquat des organismes tels que le Parquet européen, l’OLAF, Europol et l’Agence de l’Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), afin de leur permettre d’enquêter efficacement sur les violations de l’état de droit portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union;

15. regrette profondément le manque de transparence des évaluations de la Commission qui n’aboutissent pas à la proposition de mesures ou qui donnent lieu au choix d’un autre instrument; souligne la nécessité d’éviter les allégations motivées par des considérations politiques ou non fondées;

16. relève qu’à ce jour, seul un nombre très limité de parties prenantes ont utilisé le formulaire type de plainte de la Commission annexé aux lignes directrices de 2022; recommande à la Commission d’accepter les plaintes sous quelque forme écrite que ce soit; demande, en outre, la mise en place d’un portail de signalement confidentiel et convivial, qui protège l’identité des lanceurs d’alerte et assure leur protection contre les représailles et les dénonciations abusives, et qui permette aux parties prenantes de signaler les cas de non-conformité, ce qui permettrait de prendre rapidement des mesures correctives; souligne que ces outils doivent être accessibles, transparents, disponibles en plusieurs langues et inspirer confiance aux parties prenantes, afin de maximiser leur efficacité et d’assurer que les données reçues sont pleinement prises en considération;

17. regrette que, malgré les constats inquiétants successifs figurant dans les rapports annuels de la Commission sur l’état de droit, ainsi que les constats de l’OLAF et du Parquet européen, rendus publics dans le rapport annuel sur la protection des intérêts financiers de l’Union européenne (rapport PIF), qui mettent en évidence des risques budgétaires dans plusieurs États membres, seules deux notifications formelles aient été envoyées et que des mesures n’aient été prises que dans un seul cas en vertu du règlement relatif à la conditionnalité; souligne que l’écart entre les conclusions et le contrôle de l’application nuit à la crédibilité du règlement et affaiblit sa fonction préventive de protection des intérêts financiers de l’Union; rappelle l’avertissement de la Cour des comptes européenne, selon lequel les décisions relatives au blocage ou au déblocage des fonds, qui requièrent une majorité qualifiée au Conseil, sont souvent liées à des négociations de haut niveau sans rapport avec celles-ci, qui requièrent l’unanimité; insiste sur le fait que les décisions doivent être fondées sur des conclusions techniques et juridiques et ne peuvent faire l’objet de négociations sous la menace de décisions de blocage qui requièrent l’unanimité au Conseil;

Évaluation et déclenchement du mécanisme de conditionnalité

18. souligne que le règlement relatif à la conditionnalité doit être appliqué de manière cohérente dans tous les États membres; prie instamment la Commission et, le cas échéant, le Conseil, d'agir rapidement et en toute transparence si un lien a été établi entre des violations de l'état de droit ou des risques graves de telles violations et des risques pour le budget de l'Union et que l'État membre concerné ne prend pas de mesures pour remédier à la situation de manière efficace et durable en temps utile; insiste sur le fait que les longs dialogues informels ne doivent pas se substituer à une action décisive et qu'il convient de rejeter fermement les blocages politiques ou le chantage, utilisé pour entraver le processus décisionnel de l'Union;

19. réaffirme que l'état de droit ne saurait en aucun cas être considéré comme une monnaie d'échange; souligne que le règlement ne doit pas seulement être utilisé comme mesure de dernier recours, sachant que le règlement relatif à la conditionnalité permet également des suspensions partielles à un stade précoce, à savoir dès que des violations de l'état de droit ont été constatées et pourraient sérieusement porter atteinte au budget de l'Union; invite à cet égard la Commission à utiliser cet instrument pleinement et en temps utile;

20. souligne que les évaluations de la Commission doivent être impartiales et équitables, tenir compte de toutes les données disponibles et respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité des États membres devant les traités; insiste sur le fait que le choix et l'ampleur des mesures de protection du budget doivent respecter le principe de proportionnalité énoncé à l'article 5 du règlement relatif à la conditionnalité, compte tenu de la gravité, de la durée et de la répétition de la violation, de la coopération de l'État membre concerné et du risque financier concret, ainsi que de l'incidence sur les destinataires finaux et les bénéficiaires légitimes, en particulier les plus petits; invite la Commission à publier la méthode quantitative de calcul du risque qu'elle applique déjà en interne, comme le recommande la Cour des comptes;

21. souligne que la Commission, en tant que gardienne des traités, doit agir en toute impartialité, quelle que soit l'orientation politique des gouvernements nationaux, et sanctionner en toute équité les violations de l'état de droit qui compromettent le budget et les valeurs de l'Union, afin d'éviter de donner l'impression d'une attention sélective portée sur certains États membres; rappelle que seule une telle application impartiale peut préserver la crédibilité et la légitimité du régime de conditionnalité;

22. constate que certains aspects du règlement relatif à la conditionnalité, en particulier l'obligation de démontrer l'existence d'un lien suffisamment direct entre des violations de l'état de droit et un risque sérieux d'incidence négative sur le budget de l'Union, rendent difficile le déclenchement du mécanisme; insiste, dans le même temps, sur le fait que de telles exigences ne devraient pas servir de justification pour ne pas déclencher le mécanisme;

Reculs et annulation de mesures correctives

23. relève que le Conseil a décidé de suspendre 55 % des engagements budgétaires pris au titre de trois programmes opérationnels de la politique de cohésion en faveur de la Hongrie et d'interdire à la Commission de contracter de nouveaux engagements juridiques avec des fiducies d'intérêt public et des entités gérées par celles-ci pour le financement de l'Union mis en œuvre dans le cadre d'une gestion directe ou indirecte; renvoie à une analyse juridique[20], qui a démontré que le caractère systémique et persistent des violations de l'état de droit par le gouvernement hongrois devrait conduire à la suspension de proportions bien plus importantes du financement octroyé par l'Union, afin de protéger le budget de l'Union en cohérence avec le principe de proportionnalité; relève que le règlement relatif à la conditionnalité ne fixe aucune limite quant à la proportion d'engagements pouvant être suspendus, et estime que jusqu'à 100 % des financements devraient pouvoir être suspendus; fait observer que, depuis l'adoption de mesures en décembre 2022, la Commission a réévalué, en décembre 2023 et de nouveau en décembre 2024, les violations constatées et l'état d'avancement des mesures correctives, après avoir reçu une notification de la part du gouvernement hongrois concernant la correction des violations liées aux fiducies d'intérêt public; souligne que les deux évaluations de la Commission ont conclu que les exigences nécessaires n'avaient pas été remplies; relève que les évaluations de la Commission ne comportaient aucune évaluation des violations supplémentaires de l'état de droit ou des risques graves de violation de l'état de droit portant atteinte ou risquant de porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union; demande à la Commission de réévaluer d'urgence le recul de l'état de droit et d'y remédier, en particulier en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, en proposant des

---

20 Sheppele, K. L. e. a., «Freezing all EU funds to Hungary: A legal analysis of why a 100% suspension is 'proportionate' and 'appropriate' under Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget» (Gel de tous les fonds de l'UE destinés à la Hongrie: analyse juridique des raisons pour lesquelles une suspension intégrale est «proportionnée» et «appropriée» au titre du règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union), étude commandée par Daniel Freund, député du groupe Verts/ALE, mai 2022.

mesures supplémentaires ou en mettant à jour les mesures existantes;

24. souligne que les fonds de l'Union suspendus au titre du règlement relatif à la conditionnalité ne devront être débloqués qu'une fois qu'il aura été remédié intégralement et dans le monde entier à la situation ayant conduit à l'adoption des mesures, en tenant pleinement compte de toutes les évolutions de la situation du pays dès lors que la décision initiale sur les mesures a été prise, jusqu'au moment où il a été décidé de lever les mesures; souscrit à l'avertissement de la Cour des comptes selon lequel le régime de conditionnalité ne doit pas se transformer en un exercice consistant à cocher des cases, en vertu duquel un État membre satisfait à des exigences dans un sens uniquement formel, mais doit s'accompagner d'améliorations tangibles dans le pays; demande à la Commission de confirmer que la conformité à l'état de droit est rétablie de manière concrète et vérifiable, au moyen de critères objectifs et de vérifications sur place, et de rendre compte de ses constatations avant de présenter des propositions visant à lever les mesures adoptées; estime que la Commission devrait également procéder à des audits ex post afin d'éviter tout recul après la levée des mesures;

25. rappelle que, dès juin 2023, le Parlement a alerté sur les risques d'annulations de mesures correctives une fois les sanctions financières levées[21], une éventualité qui n'est pas expressément couverte, ni par le règlement relatif à la conditionnalité ni par les lignes directrices de 2022; insiste sur le fait que la Cour des comptes européenne a également relevé ce risque; demande à la Commission de rapidement suspendre de nouveau et, le cas échéant, recouvrer, les fonds de l'Union si les mesures correctives sont annulées après la levée des sanctions; entend être immédiatement informé de ces mesures;

26. souligne qu'une fois les mesures levées, la mise en œuvre intégrale des programmes, y compris l'engagement et le décaissement des fonds, devrait reprendre rapidement; met en exergue qu'il importe que la Commission travaille en étroite collaboration avec les autorités nationales afin d'éviter l'arriéré de paiements;

Liens entre le régime de conditionnalité et les autres instruments de la boîte à outils en matière d'état de droit

27. rappelle que le règlement relatif à la conditionnalité complète expressément les outils de protection budgétaire existants et doit être appliqué lorsque «d'autres procédures prévues par la législation

---

21 Résolution du Parlement européen du 1er juin 2023 sur les violations de l'état de droit et des droits fondamentaux en Hongrie et le gel des fonds de l'Union européenne (JO C, C/2023/1223, 21.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2023/1223/oj).

de l’Union [ne] permettraient [pas] de protéger le budget de l’Union d’une manière plus efficace»; regrette que la Commission interprète cette formulation dans le sens que cet instrument ne devrait être utilisé que comme mesure de dernier recours; rappelle avec une vive inquiétude que les autres mesures disponibles n’ont pas été systématiquement utilisées dans le passé; relève avec préoccupation que le suivi de l’état de droit au sein de la Commission est partagé entre plusieurs services, d’où parfois des incohérences, un manque de transparence et des retards dans l’action menée; déplore que la Commission ait manifestement l’intention de répartir davantage les responsabilités, étant donné que différentes unités au sein de sa direction générale du budget doivent être chargées de l’évaluation et du suivi du règlement relatif à la conditionnalité et des plans PNR proposés dans le cadre du nouveau CFP; critique le fait que cette séparation des responsabilités entraîne des structures de coordination complexes et comporte des risques en ce qui concerne l’application du règlement relatif à la conditionnalité;

28. juge imprécises les modalités d’interaction concrètes entre le règlement relatif à la conditionnalité et les autres instruments de la boîte à outils en matière d’état de droit, notamment la condition favorisante horizontale relative à la charte au titre du règlement portant dispositions communes et les super jalons relatifs à l’état de droit au titre de la FRR; constate avec inquiétude que la Cour des comptes n’a pas toujours été en mesure de vérifier les raisons ayant présidé au choix par la Commission d’un outil de protection de l’état de droit plutôt que d’un autre; s’inquiète du fait que ce manque de transparence nuit à la confiance dans l’application non biaisée du règlement relatif à la conditionnalité; regrette qu’en décembre 2023, la Commission ait estimé que la Hongrie remplissait la condition favorisante horizontale relative à l’indépendance du pouvoir judiciaire, tout en maintenant les mesures imposées au titre du règlement relatif à la conditionnalité; fait valoir que ce manque de cohérence nuit au contrôle démocratique de l’application des instruments; rappelle que le Parlement a intenté une action en justice contre la Commission devant la CJUE en mars 2024 afin de contrôler la légalité de ladite décision de la Commission et d’apporter une sécurité juridique à la mise en œuvre des mécanismes de protection de l’état de droit, et que l’arrêt de la CJUE est toujours en suspens;

29. souligne qu’il importe de maintenir et de renforcer davantage les synergies entre les différents outils relatifs à l’état de droit; souligne que les mesures relatives à l’état de droit requises pour débloquer le financement l’Union, telles que définies par les décisions pertinentes prises au titre du règlement portant dispositions communes, du règlement FRR et du règlement relatif à la conditionnalité, doivent être considérées comme un train de réformes unique et complet, et qu’aucun paiement ne devrait être effectué, même si des progrès sont accomplis dans un ou plusieurs domaines, au cas où des lacunes

persistent dans un autre; insiste sur le fait que tout recul par rapport à la situation qui a déclenché ces mesures devrait également être pris en considération;

30. avertit que la réaffectation ou la réorganisation des crédits gelés au profit d'autres programmes ou objectifs indiquerait aux gouvernements qui ne respectent pas les valeurs de l'Union ni leurs obligations de protéger les intérêts financiers de l'Union et ses règles que ces pertes peuvent être compensées ailleurs; estime que l'esprit du règlement relatif à la conditionnalité exclut toute demande de transfert et prie instamment la Commission de rejeter toute demande de transfert vers d'autres programmes ou d'autres priorités relevant du même programme qui donnerait lieu à un contournement des mesures au titre du règlement relatif à la conditionnalité; demande que la Commission soumette au Parlement le texte intégral de toute demande de transfert de ce type, de sorte que le contrôle démocratique puisse précéder, et non suivre, la décision de la Commission; estime que les fonds suspendus conformément au règlement relatif à la conditionnalité ou en raison du non-respect des conditions favorisantes horizontales ne devraient pas pouvoir faire l'objet de modifications de programmes ni de transferts;

Contrôle démocratique et transparence

31. relève que le règlement relatif à la conditionnalité habilite le Conseil – statuant à la majorité qualifiée – à modifier la proposition de la Commission avant des mesures ne soient adoptées, tandis que le rôle du Parlement est limité à recevoir des informations a posteriori, ce qui prive donc l'une des branches de l'autorité budgétaire et l'autorité de décharge de l'Union d'un véritable droit de regard sur des décisions cruciales pour la protection du budget de l'Union; constate que, dans le seul cas où le Conseil a eu à se prononcer, il a choisi de modifier la proposition de la Commission en réduisant les montants de financement suspendus, sans aucune justification;

32. souligne que l'enquête Eurobaromètre menée au printemps 2025 montre que l'opinion publique est très largement favorable à l'idée de rendre l'octroi de fonds européens tributaire du respect de l'état de droit et des principes démocratiques, avec 85 % des répondants favorables à cette approche; souligne qu'en tant que représentant direct des citoyens de l'Union, les députés au Parlement doivent respecter cette demande claire et défendre fermement le mécanisme de conditionnalité en tant qu'outil essentiel pour protéger le budget de l'Union et préserver les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;

33. rappelle qu'il remplit avec le plus grand sérieux sa fonction de contrôle en matière de mise en œuvre du règlement relatif à la conditionnalité; reconnaît que la Commission a respecté son

obligation légale d’informer immédiatement le Parlement de toute mesure proposée, adoptée ou levée; regrette que la Commission n’ait fourni que les informations strictement minimales, sans détails essentiels, et qu’elle n’ait pas communiqué l’intégralité des documents, même après demande du Parlement; insiste sur le fait qu’un partage d’informations complètes, en temps utile et en amont, est essentiel à l’exercice effectif par le Parlement de ses compétences en matière de budget et de contrôle, et pour que les citoyens puissent conserver leur confiance dans les institutions de l’Union et dans la crédibilité de l’Union dans son ensemble;

34. regrette, en outre, de ne pas avoir accès au texte intégral des notifications écrites et des échanges entre les services de la Commission et l’État membre concerné; souligne que la rétention de tels éléments porte atteinte aux prérogatives du Parlement en matière de contrôle budgétaire, qui sont fondées sur les traités, au titre de l’article 14, paragraphe 1, du traité UE et de l’article 319 du traité FUE; déplore, par ailleurs, que le Parlement ait dû recourir régulièrement à des lettres ou à des résolutions pour obtenir des informations procédurales de base de la part de la Commission, et que nombre de documents n’aient été fournis qu’avec un retard très important;

35. prend acte de la conclusion des négociations sur la révision de l’accord-cadre entre le Parlement et la Commission, dans lequel la Commission s’engage à renforcer davantage la coopération interinstitutionnelle en matière budgétaire; rappelle que le Parlement devrait être systématiquement sur un pied d’égalité avec le Conseil en ce qui concerne le partage d’informations; insiste sur la nécessité de recevoir un accès systématique, en temps utile, structuré et sécurisé à toutes les informations et à tous les documents dont le Parlement a besoin pour pouvoir exercer, conjointement avec ses commissions, son rôle de contrôle, y compris la notification écrite à l’État membre concerné par une éventuelle suspension des financements, toute demande d’informations supplémentaires, la correspondance entre les services de la Commission et l’État membre concerné et les rapports fournis au titre de l’article 5, paragraphe 2, du règlement relatif à la conditionnalité;

36. prie instamment la Commission de convenir d’un canal de communication sécurisé pour assurer l’accès des organes compétents du Parlement à des telles informations, tout en garantissant leur confidentialité;

37. regrette que les informations rendues publiques par la Commission concernant ses conclusions dans des cas particuliers relevant du règlement relatif à la conditionnalité ne mentionnent pas les violations précises de l’état de droit constatées, la méthode d’analyse des risques et le calcul de la proportionnalité; relève que l’absence

de telles informations a été exploitée par des acteurs radicaux à des fins de désinformation quant aux motivations et aux procédures de l'Union, et qu'une telle exploitation pourrait se reproduire à l'avenir;

38. souligne qu'il importe de garantir un financement adéquat de l'Union aux organisations de la société civile actives dans ce domaine, étant donné qu'elles jouent un rôle crucial dans la sauvegarde de l'état de droit, de la démocratie et des droits fondamentaux;

Protection des destinataires finaux et des bénéficiaires

39. souligne qu'une approche solide est nécessaire si l'on veut s'assurer que les destinataires finaux et les bénéficiaires ne seront pas pénalisés du fait que les fonds de l'Union destinés à leur gouvernement ont été suspendus en raison de violations de l'état de droit; attend de la Commission qu'elle examine, lorsqu'elle propose des mesures, leur incidence potentielle sur les destinataires finaux ou les bénéficiaires; souligne que ce principe est au cœur de la notion de «conditionnalité intelligente»; rappelle, en particulier, l'obligation faite aux États membres soumis à des mesures au titre du règlement relatif à la conditionnalité de continuer à honorer tous les engagements vis-à-vis des destinataires finaux et des bénéficiaires;

40. regrette qu'en pratique, ces dispositions aient été mises en œuvre de manière insuffisante et que les garanties établies en faveur des destinataires finaux et des bénéficiaires demeurent largement théoriques, car les procédures de paiement direct ou de réacheminement de fonds sont complexes et que la communication en direction des destinataires finaux et des bénéficiaires actuels et potentiels est peu suivie; souligne que des efforts plus importants au niveau de l'Union sont nécessaires pour améliorer la protection des intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires, y compris les autorités régionales et locales et les autres acteurs, et pour assurer leur accès au financement de l'Union, étant donné qu'ils ne devraient pas être punis pour les violations commises par les administrations centrales;

41. observe avec inquiétude que, dans certains États membres, des structures oligarchiques kleptocratiques se systématisent dans des secteurs d'importance stratégique, tels que les médias, les télécommunications, les services bancaires, le commerce de détail, l'agriculture, les denrées alimentaires, les soins de santé, les produits pharmaceutiques, la construction et le tourisme, ce qui peut créer des risques pour la protection du budget de l'Union, par exemple lorsque de telles structures sont appliquées à des fonds de l'Union; insiste sur l'importance de garantir l'égalité des chances afin que tous les demandeurs accèdent tant aux fonds de l'Union qu'à des mécanismes de traitement des plaintes impartiaux et effectifs;

42. souligne que, dans certains États membres, les intimidations et les représailles à l'encontre des lanceurs d'alerte et des journalistes d'investigation contribuent à des risques systémiques de corruption; invite la Commission à considérer ces représailles comme des facteurs aggravants lors de l'évaluation des risques budgétaires au titre du règlement relatif à la conditionnalité;

43. souligne qu'il importe d'intégrer systématiquement les normes et recommandations européennes et internationales en matière de prévention et de lutte contre le blanchiment des capitaux (LBC) dans les évaluations réalisées au titre du règlement relatif à la conditionnalité; invite la Commission à élaborer des indicateurs de risque clairs en matière de LBC pour les projets financés par le budget de l'Union, à renforcer l'échange d'informations avec les cellules de renseignement financier (CRF) nationales;

Enseignements tirés et recommandations pour des améliorations futures

44. estime, en se fondant sur l'expérience acquise, qui est à ce jour limitée, que le régime de conditionnalité est généralement un outil efficace de protection des intérêts financiers de l'Union contre les risques découlant de violations de l'état de droit ou de risques graves en la matière; réclame que le régime soit appliqué obligatoirement à l'intégralité du budget de l'Union, y compris les instruments fondés sur la performance, de sorte qu'aucune dépense de l'Union n'échappe à un contrôle effectif au regard de l'état de droit; prie instamment la Commission de veiller à l'application cohérente du règlement relatif à la conditionnalité au budget de l'Union, quel qu'en soit le modèle de financement;

45. souligne qu'il convient d'améliorer certains aspects de l'application du règlement relatif à la conditionnalité afin d'accroître l'efficacité et la transparence de cet outil, ainsi que sa coordination et sa cohérence avec les autres instruments de la boîte à outils en matière d'état de droit, en particulier les outils ex ante et leur application combinée si nécessaire;

46. invite la Commission à réviser d'urgence les lignes directrices de 2022 afin de lutter plus directement contre le risque de détournement ou de réaffectation des fonds, à publier une méthode étape par étape montrant comment la proportionnalité est calculée, à définir un «lien suffisamment direct» entre une violation de l'état de droit et un risque budgétaire, à exiger des liens plus clairs entre les violations et les mesures adoptées, y compris au moyen de normes plus précises pour ces violations, et à fournir des solutions claires et des mesures pratiques quant à la manière de gérer les éventuels reculs liés aux violations constatées; demande, dans ce contexte, un dialogue plus précoce et plus transparent avec les parties prenantes afin d'éviter les retards;

47. souligne que la Commission devrait documenter le lien entre les violations et les mesures adoptées dans chaque dossier et publier, avec chaque décision, une explication succincte de la manière dont le critère du «lien suffisamment direct» a été rempli, en utilisant les indicateurs énumérés dans les lignes directrices révisées;

48. invite, dès lors, la Commission à revoir son interprétation du règlement relatif à la conditionnalité comme instrument de dernier recours et à se montrer globalement plus volontariste dans son utilisation de la boîte à outils en matière d'état de droit lorsque cela se justifie, y compris s'agissant de l'application de l'article 6, paragraphe 4, dans le respect du principe de proportionnalité; déplore que la communication de la Commission sur le nouveau CFP semble confirmer cette approche consistant à utiliser le règlement relatif à la conditionnalité comme «dernière ligne de défense»;

49. demande que la Commission, dans son évaluation de la proportionnalité, examine systématiquement les conséquences négatives pour les destinataires finaux et les bénéficiaires (potentiels), notamment les plus petits tels que les universités, les petites et moyennes entreprises et les organisations de la société civile, et qu'elle fasse figurer cette analyse dans le dossier que la Commission fournit au Parlement au titre de l'article 8 du règlement relatif à la conditionnalité;

50. invite la Commission à réexaminer la manière dont elle peut satisfaire efficacement à son obligation de préserver les intérêts financiers légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires, en particulier ceux qui pâtissent des conséquences de l'insuffisance d'état de droit, notamment par l'application des dispositions pertinentes du règlement relatif à la conditionnalité relatives aux obligations incombant aux États membres d'effectuer les paiements et d'utiliser les fonds de manière non discriminatoire; souligne qu'il convient que les mesures prises pour garantir que les destinataires finaux et les bénéficiaires légitimes puissent continuer à avoir accès au financement de l'Union n'affaiblissent pas l'application du règlement relatif à la conditionnalité; escompte qu'il sera pleinement associé à ce processus;

51. demande à la Commission de signaler systématiquement, de manière croisée, les procédures d'infraction et les mesures adoptées conformément à l'article 6 du règlement financier, d'une part, et les examens de la conditionnalité en cours, d'autre part, de sorte à empêcher les États membres de profiter du cloisonnement des procédures et à protéger les intérêts financiers de l'Union moyennement tout instrument juridique;

52. estime que les mesures correctives devraient être assorties de garanties pour empêcher, le cas échéant, la réitération de ces situations ou tout nouveau recul à l'avenir; demande la mise en place

d’un cadre de suivi et d’établissement de rapports plus solide, y compris, si nécessaire, un mécanisme structuré et systématique de consultation publique avec les parties prenantes non étatiques, en particulier en ce qui concerne l’état d’avancement de la mise en œuvre des mesures correctives par les États membres soumis à des procédures dans le cadre du régime général de conditionnalité;

53. attend de la Commission qu’elle prenne des mesures concrètes pour renforcer les liens entre les recommandations contenues dans ses rapports annuels sur l’état de droit et le soutien financier en provenance du budget de l’Union, comme indiqué dans les lettres de mission de 2024 reçues par les commissaires chargés du budget et de l’état de droit; déplore le manque de détails sur la manière dont ce lien est établi dans le rapport 2025 sur l’état de droit, et notamment dans ses recommandations; invite la Commission à traduire les recommandations par pays contenues dans ses rapports annuels sur l’état de droit en jalons concrets que les États membres devront atteindre systématiquement et qui serviront, le cas échéant, à justifier de manière étayée l’activation du règlement relatif à la conditionnalité;

54. invite la Commission à développer davantage le lien entre les instruments préventifs et réactifs et, sur la base des conclusions du rapport annuel sur l’état de droit, à lancer rapidement des procédures d’infraction coordonnées; invite la Commission à évaluer et à faire rapport, dans le rapport annuel sur l’état de droit, sur les risques potentiels pour le budget de l’Union posés par les faiblesses des régimes de protection de l’état de droit;

55. souligne que le rapport annuel sur l’état de droit s’articule actuellement autour de quatre piliers, à savoir le système judiciaire, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et d’autres questions institutionnelles liées à l’équilibre des pouvoirs; se félicite que, pour faire suite aux demandes répétées du Parlement, une dimension «marché unique» ait été ajoutée dans le rapport 2025 sur l’état de droit afin de remédier à diverses violations graves et systémiques de l’état de droit qui ont des conséquences sur les entreprises et les travailleurs dans plusieurs États membres; souligne qu’un système judiciaire qui fonctionne, un cadre de lutte contre la corruption solide, le pluralisme des médias, un équilibre des pouvoirs adapté et un marché unique qui fonctionne sont indissociablement liés à l’état de droit; réaffirme sa position selon laquelle le rapport annuel sur l’état de droit devrait couvrir l’ensemble du champ d’application des valeurs énoncées à l’article 2 du traité UE, étant donné que celles-ci devraient être examinées conjointement, comme un ensemble de valeurs;

56. estime que les violations systématiques de l’état de droit, recensées dans le cadre des piliers du rapport annuel sur l’état de droit, qui entretiennent un lien suffisamment direct avec la protection du

budget de l’Union devraient entraîner le déclenchement du mécanisme de conditionnalité, notamment lorsque les violations concernent le fonctionnement du système judiciaire et en cas de violation des règles, de manipulation ou de favoritisme lors d’appels d’offres et de demandes relatives à des financements de l’Union, ainsi qu’en cas de harcèlement administratif portant atteinte à l’égalité de traitement pour les collectivités locales et régionales, les entreprises ou d’autres destinataires finaux et bénéficiaires ou entravant leur accès à des fonds de l’Union; invite la Commission à veiller à ce que tous les acteurs soient libres d’apporter leur contribution concernant ces violations, en renforçant la transparence et l’obligation de rendre des comptes;

57. insiste pour que la Commission justifie ses décisions de ne pas proposer de mesures au titre du règlement relatif à la conditionnalité lorsque les recommandations spécifiques par pays liées au budget de l’Union restent longtemps sans suite;

58. estime qu’il convient que l’accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire[22] comprenne une annexe consacrée à la coopération en matière de régime de conditionnalité; est d’avis, à cet égard, qu’un dialogue régulier entre les trois institutions sur l’état actuel de la protection du budget de l’Union au regard de l’état de droit serait un moyen efficace d’améliorer la coordination en ce qui concerne la boîte à outils en matière d’état de droit; juge qu’il convient d’attribuer au Parlement un rôle consultatif officiel en amont de toute présentation par la Commission d’une proposition au titre de l’article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité;

59. insiste pour que les prérogatives du Parlement en matière de contrôle soient garanties, afin de lui permettre de suivre la constance de l’application, ou de la non-application, du régime de conditionnalité et, partant, d’empêcher toute instrumentalisation politique ou opacité; invite la Commission à fournir au Parlement un inventaire annuel consolidé de l’ensemble des décisions relatives à la conditionnalité, pour toutes les lignes budgétaires, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle;

60. appelle de ses vœux des dialogues structurés trimestriels entre les commissaires compétents et les commissions parlementaires

---

22 Accord Interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l’Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 28, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj).

compétentes, afin de garantir que les informations circulent en temps réel et de renforcer le contrôle démocratique;

61. demande au Conseil de respecter le caractère factuel et objectif du processus et de s'en tenir autant que possible aux propositions de la Commission; prie en outre instamment le Conseil de ne pas transformer le processus d'adoption de mesures en une monnaie d'échange;

62. souligne qu'une communication claire et volontariste est essentielle pour renforcer la confiance dans les institutions de l'Union et lutter contre les discours populistes; rappelle que le règlement relatif à la conditionnalité impose à la Commission l'obligation de fournir des informations et des orientations aux destinataires finaux et aux bénéficiaires par l'intermédiaire d'un site internet ou d'un portail internet, ainsi que des outils adéquats pour permettre aux destinataires finaux ou aux bénéficiaires d'informer la Commission de tout manquement à ces obligations qui les concerne directement; souligne que le site internet ou le portail devrait également permettre aux citoyens, aux destinataires finaux et aux bénéficiaires, ainsi qu'aux acteurs économiques, de trouver toutes les décisions et évaluations pertinentes au titre du mécanisme de conditionnalité et de suivre les affaires de conditionnalité tout au long de leur développement, depuis le signalement jusqu'à l'éventuelle levée des mesures, le but étant d'améliorer la transparence et de faire échec à toute mésinformation;

63. invite, à cet égard, la Commission à publier des fiches d'information présentant chaque action future au titre du règlement relatif à la conditionnalité, qui indiquent le type de violation commise et son évaluation, des calendriers internes indicatifs pour chaque phase de procédure, l'incidence sur le budget de l'Union, y compris les montants suspendus, et, le cas échéant, la proportionnalité des mesures qu'elle propose, sachant qu'il est essentiel de disposer d'informations claires et accessibles si l'on veut lutter contre la désinformation et démontrer aux citoyens que l'Union agit de manière cohérente et équitable lorsqu'elle traite des violations de l'état de droit; invite la Commission à veiller à la diffusion des informations utiles aux destinataires finaux et bénéficiaires concernés et au grand public, tout en garantissant le respect des règles de confidentialité et la protection des données; demande en outre à la Commission de lutter activement contre la désinformation liée à l'application du règlement;

64. estime qu'il y a lieu de réfléchir à des solutions pour renforcer la protection du budget de l'Union contre les violations de l'état de droit consacrées à l'article 2 du traité UE, sachant que le règlement relatif à la conditionnalité est en premier lieu conçu pour protéger le budget de l'Union contre les risques de violations de l'état de droit; rappelle que, pour le budget de l'Union, les violations des principes

démocratiques, de l’égalité et des droits fondamentaux ne sont pas neutres et peuvent avoir des conséquences financières sensibles; est d’avis que l’article 6 du règlement financier constitue la base juridique des mesures à prendre si de telles violations sont commises; invite la Commission à évaluer la possibilité d’élargir le recours aux instruments de conditionnalité en cas d’atteintes au budget de l’Union découlant de violations sérieuses et systémiques d’autres valeurs consacrées à l’article 2 du traité UE;

65. prie instamment la Commission de remédier à la fragmentation des responsabilités en matière de surveillance de l’état de droit et de mesures d’application au sein de ses services et aux risques y afférents, en rationalisant les compétences et les responsabilités concernant les questions relatives à l’état de droit au sein d’une structure plus transparente et plus efficace, afin de garantir la cohérence, l’homogénéité, la transparence et l’application en temps utile, ainsi qu’une communication renforcée avec le Parlement et les États membres;

66. demande à la Commission de renforcer ses capacités d’enquête en établissant une liste permanente de spécialistes à même d’évaluer les violations complexes de l’état de droit, de sorte à accélérer la prise de décisions robustes techniquement, ainsi que de mettre en place un système informatique permettant la détection de modèles ou de similitudes dans les signalements reçus;

67. encourage la Commission à adopter une approche plus volontariste dans le traitement des plaintes et à garantir que les procédures de plainte au titre du règlement relatif à la conditionnalité prévoient une protection suffisante des lanceurs d’alerte, notamment ceux qui sont dans des situations précaires et qui courent de grands risques s’ils lancent des alertes, afin d’encourager les signalements;

68. invite la Commission à mettre en place un cadre de coordination permanent qui associe toutes les agences et les organismes compétents de l’Union dans les domaines de la lutte contre le blanchiment de capitaux et la corruption, afin de garantir la détection précoce et l’efficacité des enquêtes sur la fraude, le blanchiment de capitaux et les actes de corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l’Union; demande que ces actions fassent l’objet de rapports périodiques;

69. demande aux États membres de garantir le respect de l’état de droit et de traiter rapidement toute violation constatée, de sorte à protéger les intérêts financiers de l’Union et à éviter l’adoption de mesures au titre du règlement relatif à la conditionnalité; demande, en outre, l’attribution de ressources suffisantes aux autorités nationales, dont l’action est essentielle pour garantir le respect de l’état de droit;

70. invite la Cour des comptes à produire un rapport spécial évaluant le rapport coût-efficacité du règlement relatif à la conditionnalité, y compris l'examen de la charge administrative, de l'effet dissuasif et de la protection des destinataires finaux et des bénéficiaires;

Le règlement relatif à la conditionnalité et le prochain CFP

71. prend acte des aspects liés à l'état de droit dans la proposition de la Commission relative au CFP pour la période 2028-2034 et, en particulier, de l'introduction de conditions horizontales relatives au respect des principes de l'état de droit et de la charte dans la proposition de la Commission relative aux plans PNR; reconnaît l'importance de garanties solides pour le respect des valeurs de l'Union tout au long de la mise en œuvre des fonds de l'Union; se déclare toutefois préoccupé par le fait que la proposition de la Commission reste insuffisante du fait:

a) qu'elle ne simplifie pas de manière substantielle la boîte à outils en matière d'état de droit ni ne prévoit la coordination des différents instruments relatifs à l'état de droit, mais qu'elle introduit au contraire des chevauchements et des contradictions, ce qui risque de créer un système fragmenté d'instruments parallèles;

b) qu'elle prévoit le déclenchement de mesures en cas de violation de la condition horizontale relative à l'état de droit par une décision d'exécution du Conseil, sans que le Parlement ne joue de rôle décisionnel dans la procédure,

c) qu'elle peut conduire au recours à la décision d'exécution du Conseil en raison du lien prévu entre la conditionnalité liée à l'état de droit et la conditionnalité relative à la charte, ce qui rendrait plus difficile l'application de cette dernière,

d) qu'elle n'exige pas un lien suffisamment direct entre une violation de l'état de droit et la protection du budget de l'Union, comme c'est le cas pour le mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit, ce qui pose des problèmes en matière de sécurité juridique;

e) qu'elle montre clairement que la Commission continue de considérer le mécanisme de conditionnalité comme un instrument de dernier recours;

72. déplore les chevauchements avec le mécanisme de conditionnalité introduit par la proposition de la Commission sur le CFP 2028-2034; demande, dans le cadre du prochain CFP, un système unifié, cohérent et global pour tous les programmes de financement de l'Union dans le cadre du règlement relatif à la conditionnalité, couvrant à la fois les conditions favorisantes qui doivent être remplies pour accéder aux financements de l'Union et les mesures de gel ou de rétention des fonds lorsque les conditions pertinentes

ne sont plus remplies; demande à la Commission de regrouper tous les outils relatifs à l'état de droit dans un cadre unique qui définisse des critères d'application clairs, objectifs et transparents, et qui clarifie la manière dont elle assurera la coordination entre ces outils; insiste sur le fait que, si cette consolidation n'est pas assurée dans le cadre législatif actuel ou dans le cadre des négociations du prochain CFP, il conviendra que la Commission propose des modifications du règlement relatif à la conditionnalité qui mettent aussi le Parlement et le Conseil sur un pied d'égalité en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation;

73. reconnaît que la Commission propose, dans le cadre des plans PNR, la possibilité de mettre de nouveau à la disposition des programmes en gestion directe ou indirecte les fonds qui ont été dégagés du fait de l'absence de mesures correctives en réponse à une violation constatée de l'état de droit au titre du règlement relatif à la conditionnalité; demande des précisions quant à la manière dont ces montants dégagés pourraient être affectés à d'autres programmes; insiste sur le fait que la décision d'utiliser des fonds dégagés relève de la prérogative de l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle et ne devrait pas être laissée à la discrétion de la Commission;

74. souligne que toutes les décisions de suspension totale ou partielle du financement de l'Union doivent être fondées sur des critères et des procédures clairs, objectifs et transparents, et non résulter de négociations opaques impliquant des négociations; exige que les fonds de l'Union soient retenus lorsque les exigences essentielles ne sont pas remplies et que les fonds gelés ne soient versés aux États membres concernés qu'une fois qu'ils auront pleinement mis en œuvre des réformes substantielles et démontré de manière vérifiable le respect effectif de l'état de droit;

75. se dit vivement préoccupé par le fait que, conformément aux propositions de la Commission, aucune institution ou organisme responsable ne sera tenu de vérifier les coûts sous-jacents des mesures relevant des plans PNR, et que le financement qui n'est pas lié aux coûts réels deviendrait le principal mode d'exécution budgétaire; met en garde contre le fait que cette approche entravera sérieusement la capacité de la Commission de déterminer ou de mesurer les conséquences financières des violations de l'état de droit; met également en garde contre le fait qu'une telle approche compromettrait le rôle du Parlement en matière de contrôle démocratique fondé sur le traité en tant que branche de l'autorité budgétaire et de l'autorité de décharge de l'Union ainsi que le rôle important de la Cour des comptes; estime que le rapport coût-efficacité, la traçabilité et la transparence des flux financiers provenant des paiements aux destinataires finaux, y compris aux sous-traitants, doivent être garantis au moyen d'un système informatique interopérable, étant donné qu'il s'agit du seul moyen

d’établir et de quantifier l’incidence budgétaire des violations de l’état de droit; souligne que la Commission doit améliorer l’exactitude et la précision des informations à partager avec le Parlement;

°

° °

76. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes européenne, à la Cour de justice de l’Union européenne, ainsi qu’aux gouvernements et aux parlements des États membres.