

Rapport spécial

L'état de droit dans l'Union européenne

Un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - IX
Introduction	01 - 18
L'état de droit, valeur commune fondamentale de l'UE	01 - 02
Suivi du respect des principes de l'état de droit dans l'UE	03 - 05
Imposition du respect des principes de l'état de droit dans l'UE	06
Protection des intérêts financiers de l'UE contre les violations de l'état de droit	07 - 14
Le règlement relatif à la conditionnalité de 2020	08 - 11
Dispositions spécifiques à certains Fonds en matière de respect de l'état de droit: facilité pour la reprise et la résilience et politique de cohésion	12
Le règlement financier	13 - 14
Responsabilités en matière de protection de l'état de droit dans l'UE	15 - 18
La Commission	15
Le Conseil et le Parlement européen	16 - 17
Les États membres	18
Étendue et approche de l'audit	19 - 25
Observations	26 - 97
Le règlement relatif à la conditionnalité a permis de renforcer le cadre de l'état de droit, mais des risques subsistent	26 - 33
Le règlement relatif à la conditionnalité ainsi que certaines dispositions spécifiques de la FRR et du RPDC ont permis de renforcer le cadre de l'état de droit dans l'UE	27 - 30
Certains aspects de la conception du règlement relatif à la conditionnalité risquent de nuire à l'efficacité de son application	31 - 33

La Commission s'emploie toujours à développer la capacité administrative nécessaire pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité	34 - 43
La Commission a commencé à élaborer des lignes directrices en temps utile	35 - 37
Les lignes directrices de la Commission manquent de précision sur certains points	38 - 39
La Commission doit encore développer sa capacité administrative afin d'appliquer efficacement le règlement relatif à la conditionnalité	40 - 43
La Commission a identifié des défis en matière d'état de droit, mais elle n'a pas systématiquement évalué et documenté leur impact potentiel	44 - 58
Identification des violations des principes de l'état de droit dans les États membres: le rapport annuel sur l'état de droit est la principale source d'information	45 - 47
La Commission n'a pas clairement expliqué pourquoi et dans quels cas elle a utilisé d'autres sources	48 - 49
La Commission n'a pas suffisamment documenté son approche «par étapes» concernant l'évaluation des incidences potentielles sur les intérêts financiers de l'UE	50 - 55
Les réformes couvertes par le mécanisme de coopération et de vérification et non achevées se poursuivent dans le cadre des instruments actuels	56 - 58
La décision de la Commission d'utiliser ou non des instruments destinés à protéger les intérêts financiers de l'UE ne reposait pas sur des critères bien documentés	59 - 74
La Commission a utilisé au moins un des trois instruments pour chacun des six États membres de notre échantillon	60 - 62
Les problèmes en matière d'état de droit étaient couverts par des jalons relevant du règlement FRR, mais pas toujours de manière cohérente	63 - 67
La Commission vérifie les conditions favorisantes horizontales lorsque les programmes et leurs modifications sont approuvés	68 - 72
Le raisonnement sous-tendant le choix de ne pas appliquer le règlement relatif à la conditionnalité n'était ni suffisamment clair ni bien documenté	73 - 74
Le traitement du cas hongrois respectait le règlement relatif à la conditionnalité	75 - 83
L'évaluation de la Commission était conforme aux exigences fixées dans le règlement relatif à la conditionnalité	76 - 79
Le Conseil a adopté dans le délai légal sa décision d'exécution relative à la suspension de 55 % des financements de l'UE destinés à trois programmes relevant de la cohésion	80 - 83

Comme l'efficacité des mesures budgétaires et correctives ne pourra être évaluée que plus tard, des risques inhérents subsistent	84 - 97
À court terme, les conséquences budgétaires d'un non-respect de l'état de droit sont limitées	85 - 90
Des risques pour les intérêts financiers de l'UE subsistent, même si le règlement relatif à la conditionnalité est appliqué	91 - 92
Le règlement FRR et le RPDC n'excluent pas tout risque concernant les conditions de paiement	93 - 95
La Commission n'a pas encore commencé son évaluation du règlement relatif à la conditionnalité, alors que l'échéance est fixée à janvier 2024	96 - 97
Conclusions et recommandations	98 - 106

Annexes

Annexe I – Exemples d'outils utilisés par la Banque mondiale et par le World Justice Project pour suivre la situation de l'état de droit

Annexe II – Principales étapes de l'application du règlement relatif à la conditionnalité

Annexe III – Objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification et jalons concernant l'état de droit dans les PRR de la Bulgarie et de la Roumanie

Annexe IV – Règlement portant dispositions communes pour huit Fonds de l'UE

Annexe V – Vue d'ensemble de l'application à la Hongrie du règlement relatif à la conditionnalité

Sigles et acronymes

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I L'UE repose sur un ensemble de valeurs communes fondamentales énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne, parmi lesquelles l'état de droit. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne impose aux pouvoirs publics des États membres chargés de mettre en œuvre les fonds de l'UE d'agir dans le respect du droit. Il stipule en outre que l'UE et les pays qui la composent doivent combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

II La situation de l'état de droit s'est détériorée dans certains États membres de l'UE au cours de la dernière décennie. Dans ce contexte, l'audit objet du présent rapport visait à réaliser un suivi des mesures prises par la Commission au moyen des nouveaux instruments à sa disposition afin de protéger les intérêts financiers de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit.

III En décembre 2020, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit (le «règlement relatif à la conditionnalité»). Ce règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et, depuis, n'a donné lieu qu'une seule fois à l'application de mesures budgétaires, en l'occurrence à l'égard de la Hongrie en décembre 2022.

IV Nous avons examiné si l'application, par la Commission, du règlement relatif à la conditionnalité était appropriée et cohérente avec les autres mécanismes disponibles au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et du règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 dans le domaine de la politique de cohésion. Nous nous sommes intéressés aux dispositions internes de la Commission concernant la mise en œuvre du règlement, mais aussi aux actions qu'elle a entreprises pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le cadre des trois instruments. Notre échantillon se composait de six États membres: la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie.

V Nos travaux nous ont permis de conclure que le règlement relatif à la conditionnalité marque une amélioration du cadre de l'état de droit. En ce qui concerne le seul cas pour lequel la Commission avait proposé des mesures au titre du règlement relatif à la conditionnalité depuis son entrée en vigueur (à savoir la Hongrie), nous en sommes également arrivés à la conclusion que la proposition de la Commission était conforme au règlement et fondée sur une évaluation juste, et qu'elle venait compléter les autres mécanismes budgétaires prévus par la facilité pour la

reprise et la résilience et par la politique de cohésion. Toutefois, certains aspects du règlement sont difficiles à appliquer, en particulier l'obligation d'établir un lien suffisamment direct entre les violations des principes de l'état de droit et les intérêts financiers de l'UE. En outre, si un État membre dont les financements de l'UE ont été suspendus ne respecte pas ses obligations à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires des programmes de l'UE, cela peut avoir pour conséquence à court terme d'entraver la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union. Une telle situation serait de la responsabilité de l'État membre concerné et non de la Commission. Enfin, les grands programmes de dépenses de l'UE n'ont pas tous des outils de protection comparables à ceux prévus dans la facilité pour la reprise et la résilience ou dans le règlement portant dispositions communes. C'est le cas, par exemple, de la politique agricole commune.

VI Depuis 2021, la Commission a pris des mesures pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité (avec les autres outils disponibles), mais nous avons relevé un certain nombre de faiblesses:

- la Commission n'a pas encore totalement développé la capacité administrative nécessaire à l'application du règlement relatif à la conditionnalité, notamment en ce qui concerne l'affectation des ressources humaines appropriées, la mise en place d'un système informatique complet de gestion des dossiers et l'élaboration de lignes directrices précises;
- la Commission n'a pas évalué ni documenté systématiquement l'impact sur les intérêts financiers de l'UE pour tous les États membres dans lesquels elle a décelé des problèmes en matière d'état de droit;
- en ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, le mécanisme de coopération et de vérification a été abandonné en septembre 2023. Les réformes en suspens couvertes par le mécanisme en question ont toutefois dû être reprises dans le cadre des nouveaux instruments;
- dans le cas de la Hongrie, la Commission a motivé sa décision d'appliquer le règlement relatif à la conditionnalité. Elle ne l'a toutefois pas fait pour les cas de violation éventuelle des principes de l'état de droit qu'elle avait constatés dans d'autres États membres, à l'encontre desquels elle n'avait pas pris de mesures au titre de ce même règlement.

VII Fin décembre 2023, deux États membres de notre échantillon faisaient l'objet de mesures budgétaires, à savoir la Hongrie et la Pologne, avec un impact potentiel futur avoisinant 22 milliards d'euros et 134 milliards d'euros respectivement. En ce qui

concerne la Hongrie, le montant tient compte de la décision du 13 décembre 2023 de débloquer environ 10 milliards d'euros, la Commission ayant considéré que la Hongrie avait satisfait à la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux pour ce qui est de l'indépendance du système judiciaire. Étant donné que nos travaux d'audit sur le terrain se sont achevés avant cette date, nous avons pris en considération la décision en question, mais nous ne l'avons pas contrôlée. Cependant, ces montants concernaient en grande partie des engagements et paiements futurs, ce qui signifie que les conséquences budgétaires réelles étaient bien plus limitées à court terme.

VIII Bien que l'efficacité des mesures budgétaires et correctives prises jusqu'à présent ne puisse être évaluée que plus tard, nous avons recensé plusieurs risques susceptibles de la compromettre gravement. Plus précisément, nous avons constaté que le respect formel, par un État membre, des mesures correctives qui lui sont imposées ne se traduit pas nécessairement par des améliorations effectives et durables sur le terrain, c'est-à-dire des progrès allant plus loin qu'un simple «cochage de cases». Il existe aussi un risque que ces mesures soient annulées par la suite ou qu'il y ait en même temps une détérioration d'autres aspects. Même si ce type de risque ne peut être évalué que dans le futur, nous notons que les obligations pour la Commission de faire rapport sur l'efficacité du règlement relatif à la conditionnalité se limitent à son évaluation attendue pour janvier 2024.

IX Nous recommandons à la Commission:

- d'assurer la capacité administrative nécessaire pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité;
- de préciser, d'évaluer et de documenter systématiquement, pour tous les États membres, la manière dont les problèmes recensés concernant l'état de droit ont été traités au titre du règlement relatif à la conditionnalité;
- d'assurer un suivi de l'impact des mesures liées à l'état de droit;
- de fonder toute proposition de lever des mesures budgétaires sur des éléments probants solides;
- de rendre compte, sur une base annuelle, de l'efficacité des mesures prises en réaction aux violations des principes de l'état de droit;
- d'améliorer le cadre de l'état de droit lors de l'élaboration des futures propositions législatives.

Introduction

L'état de droit, valeur commune fondamentale de l'UE

01 L'UE repose sur un ensemble de valeurs communes fondamentales, définies à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Une fois qu'un pays candidat accède au statut d'État membre, il rejoint une structure juridique fondée sur l'idée que tous les États membres partagent cet ensemble de valeurs communes. Ce principe suppose que les États membres se fassent confiance pour la reconnaissance de ces valeurs et respectent les dispositions du droit de l'UE qui les mettent en œuvre. Cette confiance mutuelle est indispensable dans une union basée sur la solidarité entre ses membres et au sein de laquelle des montants très élevés sont transférés au titre du budget de l'UE pour soutenir les investissements dans la cohésion économique, sociale et territoriale.

02 L'état de droit figure au nombre des valeurs communes énoncées à l'article 2 du TUE. Il impose notamment que le processus législatif soit transparent, démocratique, pluraliste et axé sur l'obligation de rendre compte. Il implique également que tous les pouvoirs publics agissent dans les limites fixées par la loi, dans le respect des valeurs démocratiques et des droits fondamentaux. Concrètement, cela signifie que tous les citoyens et toutes les entreprises doivent bénéficier des principes de sécurité juridique, de protection juridictionnelle effective assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, ainsi que de non-discrimination et d'égalité devant la loi.

Suivi du respect des principes de l'état de droit dans l'UE

03 En 2013, le Parlement européen proposait que les États membres soient régulièrement évalués quant à la manière dont ils assurent le respect permanent des valeurs fondamentales de l'Union et des critères de la démocratie et de l'état de droit¹. La Commission a réagi en 2014 à cette invitation en instaurant un cadre général pour l'état de droit². Ce cadre vise à permettre de faire face et de remédier aux

¹ Résolution du Parlement européen, 2012; rapport de Rui Tavares, 2013; rapports de Louis Michel et de Kinga Göncz, 2014.

² Communication de la Commission européenne, «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit» (COM(2014) 0158 final).

situations considérées comme des menaces systémiques pour l'état de droit dans un État membre.

04 La boîte à outils de la Commission en matière d'état de droit et de suivi de la situation dans ce domaine a évolué au fil du temps, notamment avec la mise en place, en 2020, du cycle annuel de l'état de droit, qui a une vocation préventive. Jusqu'à la mi-2023, moment où il a été décidé de mettre fin au mécanisme de coopération et de vérification, elle se composait de trois grands outils de suivi, dont deux existaient déjà avant sa création en 2014. (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Les outils de suivi de l'état de droit

Le **rapport annuel sur l'état de droit** de la Commission examine les évolutions survenues dans les différents États membres dans quatre domaines clés: les systèmes judiciaires, les cadres de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias, ainsi que d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs. Ce rapport comporte des chapitres par pays, qui s'appuient sur une évaluation qualitative effectuée par la Commission et qui analysent les nouveaux développements intervenus depuis le rapport précédent. La Commission a publié quatre rapports depuis 2020³. Celui de 2022 présentait pour la première fois des recommandations spécifiques pour les États membres. Le rapport 2023 inclut également des recommandations et ajoute une évaluation de la mise en œuvre des recommandations antérieures.

Le **tableau de bord de la justice dans l'UE** a été lancé en 2013 et permet de suivre l'efficacité des systèmes judiciaires nationaux à l'aune de trois éléments: l'efficacité (durée des actions en justice, nombre d'affaires tranchées par rapport au nombre d'affaires soumises ou «taux de variation du stock d'affaires pendantes», et nombre d'affaires pendantes), la qualité (accessibilité, ressources humaines, numérisation, budget et formation) et l'indépendance (perception de l'indépendance de la justice, protection de l'indépendance structurelle, juges compris, et fonctionnement des parquets). Chaque année, il fournit aux États membres des données afin de les aider à améliorer l'efficacité de leurs systèmes judiciaires nationaux⁴.

³ Commission européenne, [Mécanisme de protection de l'état de droit](#).

⁴ [Tableau de bord de la justice dans l'UE](#).

Le **mécanisme de coopération et de vérification** a été mis en place en tant que mesure transitoire en 2007, au moment de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE, dans le but d'aider ces deux nouveaux États membres à remédier à certaines insuffisances de leur système judiciaire ainsi qu'à combattre la corruption et, dans le cas de la Bulgarie, le crime organisé. Des valeurs de référence spécifiques ont été établies pour permettre à la Commission de suivre la situation dans ces deux pays. Prévus au départ pour une durée maximale de trois ans⁵, le mécanisme n'a été officiellement abandonné qu'en septembre 2023⁶. Le suivi de la situation en Bulgarie et en Roumanie se poursuit dans le cadre des rapports annuels sur l'état de droit, comme pour tous les autres États membres.

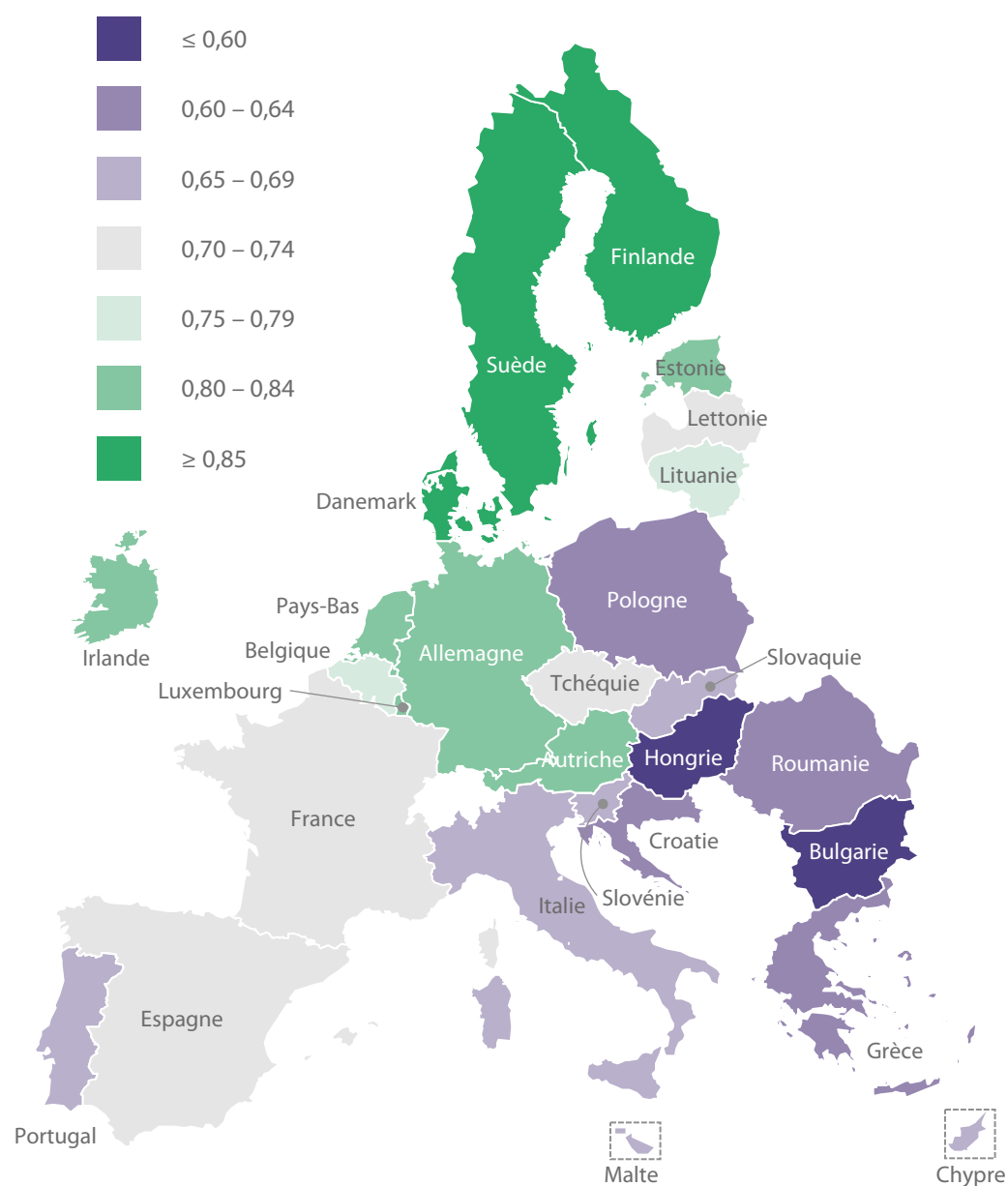
05 Parallèlement aux outils de suivi de l'UE mentionnés plus haut, un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) produisent leurs propres classements de l'état de droit dans les différents pays du globe, y compris les États membres de l'UE. L'*annexe I* fournit de plus amples informations sur la manière dont la Banque mondiale et le World Justice Project évaluent et classent le respect des principes de l'état de droit dans le monde. L'indice de l'état de droit du World Justice Project, dont la note globale pour 2022 est présentée à la *figure 1*, est l'une des sources utilisées par la Commission dans son dernier rapport en date sur la cohésion économique, sociale et territoriale⁷.

⁵ Acte d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie, articles 37 et 38 du protocole relatif aux conditions et dispositions d'admission à l'Union européenne de la République de Bulgarie et de la Roumanie (JO L 157 du 21.6.2005).

⁶ [Décision \(UE\) 2023/1785 de la Commission](#) abrogeant la décision 2006/929/CE établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie, et [décision \(UE\) 2023/1786 de la Commission](#) abrogeant la décision 2006/928/CE établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie.

⁷ Commission européenne, [Huitième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale](#), p. 219.

Figure 1 – Classement des États membres en matière de respect de l'état de droit



Source: World Justice Project – Indice de l'état de droit 2022, note globale. Plus la note globale est élevée, plus le pays concerné est réputé respecter les principes de l'état de droit.

Imposition du respect des principes de l'état de droit dans l'UE

06 Il existe deux grandes procédures pour traiter les violations de l'état de droit dans les États membres: la procédure d'infraction prévue à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et, en dernier ressort, la procédure prévue à l'article 7 du TUE.

- o Aux termes de l'article 258 du TFUE, la Commission peut lancer une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre pour manquement à ses obligations découlant des traités de l'Union, notamment en cas de violation de l'état de droit.
- o Adopté lors du traité d'Amsterdam en 1997, l'article 7 du TUE permet au Conseil de constater qu'il existe un risque de violation grave par un État membre des valeurs communes visées à l'article 2 du TUE. L'article 7 prévoit deux mécanismes pour protéger les valeurs de l'UE: des mesures préventives s'il existe un risque clair de violation, ou des sanctions s'il a été établi qu'une violation a été commise. L'éventail des sanctions possibles peut aller jusqu'à une suspension des droits de vote au Conseil et au Conseil européen. Jusqu'à présent, la procédure préventive a été utilisée deux fois: en 2017 par la Commission à l'encontre de la Pologne⁸ et en 2018 par le Parlement européen à l'encontre de la Hongrie⁹. Le Conseil ne s'étant pas encore prononcé sur les propositions, l'issue des deux procédures n'est toujours pas connue.

⁸ Commission européenne, Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit (COM(2017) 835 final du 20.12.2017).

⁹ Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 (2017/2131).

Protection des intérêts financiers de l'UE contre les violations de l'état de droit

07 Les violations de l'état de droit par les États membres peuvent compromettre la bonne gestion financière du budget de l'UE et la protection des intérêts financiers de celle-ci. Elles peuvent avoir une incidence sur le bon fonctionnement des autorités chargées d'exécuter le budget de l'UE et de réaliser les contrôles, suivis et audits financiers y afférents, mais aussi sur le contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes, sur la prévention de la fraude et de la corruption et les sanctions en la matière, ou encore sur d'autres situations ou comportements des autorités qui sont pertinents pour la bonne gestion financière¹⁰ des fonds.

Le règlement relatif à la conditionnalité de 2020

08 En 2018, la Commission a émis une proposition de règlement visant à protéger les intérêts financiers de l'UE contre les manquements des États membres dans le domaine de l'état de droit¹¹. La même année, nous avons rendu un avis sur cette proposition (voir [encadré 2](#)).

¹⁰ Article 4, paragraphe 2, du règlement relatif à la conditionnalité.

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre (COM(2018) 324).

Encadré 2

Avis de la Cour des comptes européenne sur la proposition de la Commission de 2018 concernant un règlement relatif à la conditionnalité liée à l'état de droit

Dans notre avis de 2018¹² sur la proposition en question, nous avons salué l'initiative législative et adhéré au point de vue de la Commission sur le fait que les décisions arbitraires et illégales d'autorités publiques responsables de la gestion des fonds et du contrôle juridictionnel étaient susceptibles de léser les intérêts financiers de l'Union.

Nous avons également émis cinq recommandations, dont quatre ont été prises en considération dans le règlement relatif à la conditionnalité finalement adopté. La seule qui a été ignorée est celle qui demandait à la Commission d'évaluer, avant de décider des mesures à proposer, les implications budgétaires possibles d'une réduction du financement de l'Union européenne pour le budget de l'État membre concerné.

09 En décembre 2020, le Parlement européen et le Conseil ont adopté un règlement relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit¹³ (le «règlement relatif à la conditionnalité»). Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

¹² Avis 01/2018, point 10.

¹³ 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 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 1).

10 Ce règlement n'a pas pour but de remédier aux violations des principes de l'état de droit, mais bien de protéger les intérêts financiers de l'UE de leurs effets. Il s'applique à l'intégralité du budget de l'UE (c'est-à-dire à l'ensemble des recettes et des dépenses) ainsi qu'à tous les autres intérêts financiers de l'Union, y compris NextGenerationEU. Dans certaines conditions bien précises, il donne la possibilité de suspendre, de réduire ou d'interdire l'accès d'un État membre aux financements de l'UE (voir [encadré 3](#)).

Encadré 3

Application du règlement relatif à la conditionnalité

Lorsqu'elle propose au Conseil de prendre des mesures budgétaires en cas de violation des principes de l'état de droit, la Commission doit démontrer que ces violations portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou à la protection des intérêts financiers de celle-ci.

Les mesures budgétaires proposées doivent être proportionnelles à la nature, à la durée, à la gravité et à l'étendue des violations commises. Dans la mesure du possible, elles doivent également cibler les actions de l'UE concernées par les violations. Le règlement impose en outre à la Commission de déterminer si d'autres procédures permettraient de mieux protéger les intérêts financiers de l'Union.

Enfin, le Conseil peut adopter la proposition de la Commission, avec ou sans modifications, et décider à la majorité qualifiée d'appliquer des mesures budgétaires à l'encontre de l'État membre défaillant. Cette procédure débouche sur une décision d'exécution du Conseil.

Une adoption à la majorité qualifiée correspond à un vote favorable d'au moins 55 % des membres du Conseil (c'est-à-dire 15 États membres sur 27) représentant au moins 65 % de la population de l'UE.

11 L'[annexe II](#) résume les principales étapes de l'application du règlement relatif à la conditionnalité.

Dispositions spécifiques à certains Fonds en matière de respect de l'état de droit: facilité pour la reprise et la résilience et politique de cohésion

12 Ni le règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR)¹⁴ ni le règlement portant dispositions communes (RPDC)¹⁵, qui régit les quatre Fonds relevant de la politique de cohésion, un Fonds pour la pêche et trois Fonds du domaine «Affaires intérieures», n'ont été créés spécifiquement pour parer aux violations des principes de l'état de droit dans les États membres. Néanmoins, les deux textes prévoient des outils susceptibles d'être utilisés pour protéger les intérêts financiers de l'UE contre de telles violations, même si ce n'est pas de la même manière.

- o Dans le cas de la FRR, la Commission doit s'assurer que les plans pour la reprise et la résilience (PRR) des États membres répondent efficacement à un ensemble non négligeable de recommandations par pays et à d'autres défis identifiés dans d'autres documents pertinents officiellement adoptés par la Commission dans le cadre de la procédure du Semestre européen. Les recommandations par pays et les autres défis recensés peuvent se traduire, dans le PRR, par la définition de jalons et de cibles en vue de réformes ou d'investissements visant à répondre aux défis en matière d'état de droit dans l'État membre en question (jalons en lien avec l'état de droit). En outre, lorsqu'elle examine les PRR nationaux, la Commission est tenue de vérifier si les États membres ont pris des dispositions adéquates pour prévenir, détecter et corriger la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts lors de l'utilisation des fonds de la FRR. À l'instar de tous les autres fonds de l'UE, ceux relevant de la FRR doivent être exécutés conformément au règlement relatif à la conditionnalité¹⁶.
- o Le RPDC impose quatre conditions préliminaires générales, également appelées «conditions favorisantes horizontales», dont une subordonne le financement par l'UE au respect et à la mise en œuvre effectives des droits énoncés dans la charte des droits fondamentaux l'UE. L'un de ces droits, qui est aussi une valeur essentielle de l'état de droit, est le droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial¹⁷.

¹⁴ Règlement (UE) 2021/241.

¹⁵ Règlement (UE) 2021/1060.

¹⁶ Article 8 du règlement (UE) 2021/241 relatif à la FRR.

¹⁷ Article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Le règlement financier

13 Le règlement financier¹⁸ comporte des règles générales applicables au budget de l'UE. Bien qu'il n'ait pas pour finalité première de traiter de l'impact financier des violations de l'état de droit dans les États membres, la Commission peut utiliser l'une ou l'autre des procédures prévues pour remédier à certaines situations pouvant résulter de telles violations, comme des irrégularités, des cas de fraude et des conflits d'intérêts. Elle peut, par exemple, interdire à des entités de signer de futurs engagements juridiques sur la base du système de détection rapide et d'exclusion (EDES) ou suspendre des marchés ou des conventions de subvention, voire y mettre fin.

14 Ces dernières années, nous avons contrôlé l'utilisation, par la Commission et les États membres, d'outils tels qu'EDES et Arachne¹⁹ pour protéger les intérêts financiers de l'UE des agissements de contreparties non fiables, comme celles impliquées dans des actes de fraude ou de corruption. Dans un rapport publié en 2022²⁰, nous avons conclu que la mise sur liste noire dans le cadre d'EDES n'était pas efficacement exploitée et nous avons recommandé de rendre son utilisation obligatoire pour la gestion partagée. Lors d'un audit plus récent consacré à la prévention des conflits d'intérêts dans les dépenses agricoles et de cohésion de l'UE²¹, nous avons constaté des lacunes dans les mesures mises en place pour détecter et résoudre les conflits d'intérêts et en rendre compte.

¹⁸ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

¹⁹ Présentation d'Arachne, l'outil de la Commission pour la notation des risques.

²⁰ Rapport spécial 11/2022 intitulé «Protection du budget de l'UE – La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser».

²¹ Rapport spécial 06/2023 intitulé «Conflits d'intérêts et dépenses agricoles et de cohésion de l'UE – Un cadre de prévention bien en place, non sans failles dans les mesures de transparence et de détection».

Responsabilités en matière de protection de l'état de droit dans l'UE

La Commission

15 En sa qualité de gardienne des traités de l'UE, la Commission a la responsabilité de repérer et de gérer les possibles violations du droit de l'Union. Elle surveille l'état de droit dans les États membres, détecte les violations potentielles et propose des mesures pour y remédier au moyen des différentes procédures dont elle dispose. Elle est chargée de gérer le budget de l'UE et doit veiller à la bonne application du règlement financier et des dispositions spécifiques à certains Fonds afin de protéger le budget contre tous les risques, notamment ceux résultant des violations de l'état de droit dans les États membres. Enfin, elle peut recourir aux procédures prévues à l'article 7 du TUE.

Le Conseil et le Parlement européen

16 Le Conseil joue un rôle clé dans la protection des intérêts financiers de l'UE contre les violations de l'état de droit, car il a le pouvoir d'adopter des décisions juridiquement contraignantes pour toutes les mesures prévues par l'article 7 du TUE et par le règlement relatif à la conditionnalité. Il approuve également tous les PRR nationaux en vertu du règlement FRR, y compris les jalons, les cibles et les mesures relatifs à des questions relevant de l'état de droit.

17 Le Parlement européen peut engager des procédures en vertu de l'article 7 du TUE et dispose de certains droits en matière d'information, par la Commission, concernant les différentes étapes proposées et retenues en vertu du règlement relatif à la conditionnalité. Il peut également traiter de questions liées à l'état de droit lors de la procédure de décharge annuelle. Cela étant, il n'a aucun pouvoir de décision.

Les États membres

18 Les États membres sont les premiers responsables du respect des obligations nées des traités de l'UE, notamment le respect de l'état de droit²². Les administrations nationales sont les principaux organes chargés de la mise en œuvre de la politique de cohésion et de la FRR. Ce sont généralement elles qui appliquent et évaluent les mesures financées par l'UE. Ce processus comprend la sélection de projets, l'octroi de subventions et de marchés publics ainsi que la réalisation d'audits de conformité. Tant pour la politique de cohésion que pour la FRR, l'assurance de la Commission quant à la légalité et à la régularité des dépenses des fonds de l'UE et à la performance s'appuie dès lors en premier lieu sur les contrôles et audits efficaces effectués par les États membres. Conformément au règlement relatif à la conditionnalité, la Commission propose des mesures budgétaires, qui sont ensuite adoptées par le Conseil. Il incombe toutefois aux États membres de proposer et d'exécuter les mesures visant à remédier aux violations de l'état de droit et à éliminer ainsi les risques menaçant les intérêts financiers de l'UE.

²² Article 4, paragraphe 3, du TUE.

Étendue et approche de l'audit

19 Selon plusieurs indicateurs, la situation de l'état de droit s'est détériorée dans certains États membres de l'UE au cours de la dernière décennie (voir *annexe I*). Le règlement sur la conditionnalité étant entré en vigueur depuis quelques années, nous avons décidé de réaliser un audit afin d'examiner la façon dont la Commission a utilisé, jusqu'à présent, les nouveaux instruments à sa disposition pour protéger les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit. Cet audit était aussi l'occasion d'effectuer un suivi de notre avis publié en 2018, dans lequel nous saluons la proposition législative initiale de la Commission. Nous espérons que notre rapport aidera la Commission à exploiter au mieux les nouveaux instruments d'ici à la fin de la période couverte par l'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) (2021-2027).

20 Lors de notre audit, nous avons examiné si la Commission a appliqué le règlement relatif à la conditionnalité d'une manière appropriée et cohérente avec les autres outils disponibles au titre de la FRR et de la politique de cohésion afin de protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit. En particulier, nous avons voulu déterminer si:

- le règlement relatif à la conditionnalité complétait efficacement les autres outils de la FRR et de la politique de cohésion pour protéger les intérêts financiers de l'UE;
- la Commission avait pris en temps utile des mesures efficaces pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité;
- les procédures mises en place par la Commission étaient efficaces pour repérer les violations des principes de l'état de droit dans les États membres et pour évaluer systématiquement leur incidence sur les intérêts financiers de l'UE de manière objective, impartiale et équitable;
- la Commission avait correctement coordonné son utilisation des différents instruments disponibles pour protéger les intérêts financiers de l'UE et y avait recouru de manière cohérente;
- avant de proposer des mesures budgétaires, la Commission en avait évalué le caractère approprié et proportionnel pour atténuer les risques identifiés pesant sur les intérêts financiers de l'UE;

- la Commission avait entrepris les actions nécessaires afin de pouvoir déterminer si les mesures correctives à prendre par les États membres seraient suffisantes pour protéger efficacement les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit constatées.

21 Notre audit a porté sur la période allant de janvier 2020, mois de l'entrée en vigueur du règlement relatif à la conditionnalité, à décembre 2023.

22 Dans le cadre de cet audit, nous avons examiné:

- les dispositions internes de la Commission visant à faire appliquer le règlement relatif à la conditionnalité;
- les actions visant à protéger les intérêts financiers de l'UE à travers le règlement relatif à la conditionnalité, le règlement sur la FRR et le RPDC 2021-2027 couvrant les Fonds relevant de la politique de cohésion (le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste).

23 Nous avons centré nos travaux d'audit sur les actions entreprises par la Commission pour un échantillon de six États membres, composé notamment des pays faisant l'objet de procédures en vertu de l'article 7 du TUE (la Pologne et la Hongrie) et du règlement relatif à la conditionnalité (la Hongrie), ainsi que de ceux concernés par le mécanisme de coopération et vérification (la Roumanie et la Bulgarie). Nous avons également inclus la Grèce et l'Italie dans notre échantillon, sur la base des problèmes constatés dans le domaine de l'état de droit (voir [annexe I](#)) et de l'importance relative de ces deux pays, ainsi que pour des raisons d'équilibre géographique.

24 Nous avons procédé à un examen documentaire d'informations publiques et de documents internes de la Commission en lien avec les actions qu'elle a entreprises au titre du règlement relatif à la conditionnalité et avec l'utilisation qu'elle fait des outils de protection prévus par la FRR et le RPDC dans le domaine de l'état de droit. Nous nous sommes également entretenus avec des fonctionnaires des services concernés de la Commission.

25 Notre audit n'a pas couvert la mise en œuvre de la FRR ni celle des Fonds couverts par le RPDC. Nous n'avons pas effectué de travaux d'audit dans les États membres de notre échantillon pour y examiner directement leur respect de l'état de droit. Étant donné que nos travaux d'audit sur le terrain se sont achevés avant que la Commission ne décide, le 13 décembre 2023, que la Hongrie avait atteint en partie certaines conditions favorisantes horizontales, nous avons pris en considération la décision en question, mais nous ne l'avons pas contrôlée. Nous n'avons pas non plus évalué si les mesures budgétaires et correctives imposées en vertu du règlement relatif à la conditionnalité avaient été efficaces pour remédier aux manquements constatés par la Commission par rapport aux principes de l'état de droit.

Observations

Le règlement relatif à la conditionnalité a permis de renforcer le cadre de l'état de droit, mais des risques subsistent

26 Nous avons évalué dans quelle mesure le règlement relatif à la conditionnalité complétait efficacement les autres instruments afin de protéger les intérêts financiers de l'UE et de garantir la bonne gestion financière des fonds relevant de la FRR et de la politique de cohésion. À cet égard, nous nous sommes intéressés aux dispositions juridiques des règlements concernant les trois instruments et à leurs éventuelles limites.

Le règlement relatif à la conditionnalité ainsi que certaines dispositions spécifiques de la FRR et du RPDC ont permis de renforcer le cadre de l'état de droit dans l'UE

27 L'entrée en vigueur, en janvier 2021, du règlement relatif à la conditionnalité a doté la Commission d'un instrument visant spécifiquement à protéger les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit et à garantir la bonne gestion financière des fonds de l'Union, dont la Commission est responsable en dernier ressort dans le cadre de la procédure de décharge annuelle. Comme nous l'avons déjà souligné dans notre avis, le mécanisme adopté confère à la Commission un rôle plus important et est à la fois plus direct et davantage lié à des échéances que celui prévu par l'article 7 du TUE.

28 Le règlement relatif à la conditionnalité énumère les situations révélatrices d'une violation des principes de l'état de droit, ainsi que les types de situations dans lesquelles cette violation doit donner lieu à une application du règlement. Il permet aussi à la Commission d'agir de manière préventive – c'est-à-dire avant que les intérêts financiers de l'UE soient touchés – en lui fournissant une base juridique et une procédure claires. À cet égard, le règlement relatif à la conditionnalité contribue à renforcer le cadre de protection des intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit, étant donné qu'il n'a pas les mêmes limites que les instruments qui ne sont pas spécifiquement axés sur une telle protection. Deux de ces instruments – le règlement FRR et le RPDC – sont couverts dans le présent rapport.

29 De manière générale, cet ensemble d'instruments – comprenant le règlement relatif à la conditionnalité, les jalons et les cibles en lien avec l'état de droit relevant du

règlement FRR, ainsi que la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux, prévue dans le RPDC – se traduit par un cadre plus complet pour la protection des intérêts financiers de l’UE contre les violations des principes de l’état de droit au cours de la période 2021-2027. Toutefois, si le règlement relatif à la conditionnalité couvre l’ensemble des Fonds de l’UE, les conditions favorisantes horizontales prévues dans le RPDC ne s’appliquent quant à elles qu’aux huit Fonds mentionnés et ne concernent pas, par exemple, ceux relevant de la politique agricole commune.

30 Enfin, toutes les mesures budgétaires proposées par la Commission au titre du règlement relatif à la conditionnalité sont adoptées par le Conseil à la majorité qualifiée, ou rejetées. Ceci illustre la responsabilité conjointe de la Commission et de l’ensemble des États membres dans la protection des intérêts financiers de l’UE contre les effets négatifs des violations des principes de l’état de droit (voir point **18**).

Certains aspects de la conception du règlement relatif à la conditionnalité risquent de nuire à l’efficacité de son application

Le règlement relatif à la conditionnalité ne précise pas ce qu’il faut entendre par «lien suffisamment direct» entre les violations des principes de l’état de droit et les intérêts financiers de l’UE

31 La condition selon laquelle les violations des principes de l’état de droit dans un État membre doivent porter atteinte ou présenter un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l’UE ou à la protection des intérêts de celle-ci «d’une manière suffisamment directe» est une précision importante qui fait que les dispositions finales du règlement relatif à la conditionnalité diffèrent de la proposition sur laquelle nous avons fondé notre avis²³. Étant donné que le règlement ne détaille pas les critères d’évaluation et d’établissement de l’existence d’un tel lien, cette modification en a rendu l’application plus restrictive et plus difficile qu’elle ne l’était au départ.

À court terme, bloquer des fonds de l’UE peut entraver la réalisation des objectifs stratégiques de l’Union

32 Les mesures budgétaires prévues dans le règlement relatif à la conditionnalité comprennent la suspension des engagements et des paiements ainsi que l’interdiction de contracter de nouveaux engagements juridiques ou de conclure de nouveaux accords relatifs à des prêts ou d’autres instruments. Le règlement précise que les

²³ Avis 01/2018.

mesures budgétaires ne libèrent pas l'État membre des obligations qui lui incombent à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires du programme concerné. Dans le cas de la gestion partagée, l'État membre doit rendre compte de la manière dont il remplit ses obligations à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires.

33 Fondamentalement, il incombe aux États membres de respecter l'état de droit et toutes leurs obligations juridiques. Cela ne peut pas relever de la responsabilité de la Commission. Toutefois, à court terme, de telles mesures budgétaires risquent de priver les autorités nationales de la capacité financière ou juridique dont elles auraient disposé pour exécuter les programmes si elles avaient bénéficié de l'aide de l'UE. Toute défaillance d'un État membre dans le respect de ses obligations peut avoir une incidence négative sur la réalisation des objectifs de l'UE, tels que la cohésion sociale et territoriale ou le développement personnel et professionnel des jeunes poursuivant des études, avec, pour corollaire, de possibles répercussions négatives sur les citoyens de l'UE à court terme. Des étudiants pourraient, par exemple, se trouver dans l'incapacité de participer à un programme d'échange Erasmus+.

La Commission s'emploie toujours à développer la capacité administrative nécessaire pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité

34 Nous avons examiné les mesures prises par la Commission pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité. Plus particulièrement, nous nous sommes intéressés à la manière dont la Commission avait élaboré des lignes directrices pour repérer et évaluer les violations des principes de l'état de droit, ainsi qu'à la question de savoir si elle l'avait fait en temps utile. Parallèlement à l'analyse des aspects de procédure, nous avons également cherché à établir si la Commission avait affecté des ressources humaines appropriées et si elle avait mis en place un système efficace de gestion des dossiers pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité.

La Commission a commencé à élaborer des lignes directrices en temps utile

35 La Commission a entamé ses travaux internes concernant la mise en œuvre concrète du règlement relatif à la conditionnalité au début de l'année 2021. La première version des lignes directrices officielles, publiées le 18 mars 2022²⁴, était prête en mars 2021. Lorsqu'elle a publié ses lignes directrices, après les arrêts rendus

²⁴ Lignes directrices de la Commission sur l'application de la conditionnalité (2022/C 123/02).

par la Cour de justice de l'Union européenne en février 2022²⁵, la Commission a informé toutes les parties prenantes qu'elle appliquerait le règlement relatif à la conditionnalité d'une manière objective, équitable, impartiale et fondée sur des faits, qui garantisse le respect de la légalité, la non-discrimination et l'égalité de traitement des États membres. La publication de ces lignes directrices était une condition à l'accord politique des États membres sur l'adoption du règlement en question²⁶.

36 La Commission a également rédigé un ensemble d'instructions internes à l'intention de son personnel (les «notes d'orientation internes»), qui se composent de divers documents, comme une note méthodologique, une liste de contrôle pour la création d'un dossier, des tableaux sur le flux de travail/cycle de vie des dossiers ainsi que des règles de procédure internes concernant l'application du règlement relatif à la conditionnalité. Terminée en décembre 2021, la première version de ces instructions internes est actualisée régulièrement; elle l'a notamment été en mai 2022 (dernière mise à jour intervenue pendant la période couverte par notre audit).

37 Ensemble, les lignes directrices publiées et les notes d'orientation internes couvrent toutes les étapes de la procédure (voir [annexe II](#)) avec différents degrés de détail. Elles satisfont aux exigences de base du règlement relatif à la conditionnalité, en ce qu'elles expliquent au personnel de la Commission comment réaliser une évaluation qualitative approfondie de manière objective, impartiale et équitable. Elles précisent également de possibles sources d'information pour repérer les violations des principes de l'état de droit dans les États membres, sur la base de la liste indicative figurant dans le règlement²⁷. Toutefois, selon les notes d'orientation internes, ces sources d'information doivent être consultées au cas par cas plutôt que systématiquement pour tous les États membres.

²⁵ Arrêt du 16 février 2022, Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (C-156/21, [ECLI:EU:C:2022:97](#)) et arrêt du 16 février 2022, République de Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (C-157/21, [ECLI:EU:C:2022:98](#)).

²⁶ [Conclusions du Conseil européen](#) des 10 et 11 décembre 2020, I.2.b) et c).

²⁷ Considérant 16 du règlement relatif à la conditionnalité.

Les lignes directrices de la Commission manquent de précision sur certains points

38 D'une manière générale, nous estimons que, prises dans leur ensemble, les notes d'orientation internes et les lignes directrices publiées ne sont pas assez détaillées pour guider le personnel de la Commission dans certains domaines. Ainsi, certains aspects essentiels pour garantir une application uniforme et efficace du règlement relatif à la conditionnalité dans l'ensemble des États membres ne sont pas abordés de manière suffisamment précise, de même que la totalité des situations auxquelles il peut s'appliquer:

- elles fournissent trop peu de conseils sur la manière d'évaluer l'existence d'un lien suffisamment direct entre les violations des principes de l'état de droit et les risques pour la bonne gestion financière du budget de l'UE ou la protection des intérêts financiers de l'Union. Les lignes directrices publiées précisent que le lien doit être «réel»²⁸. Les notes d'orientation internes se bornent à indiquer que l'existence d'un lien suffisamment direct peut être présumée si des situations ou comportements comparables ont porté atteinte au budget de l'UE par le passé. Elles n'aiguillent pas non plus vraiment sur le type des menaces pesant sur l'indépendance du système judiciaire, susceptible de constituer un lien suffisamment direct;
- elles ne précisent pas de manière adéquate comment la Commission assurera une approche proactive lors de l'évaluation des dossiers relevant du règlement relatif à la conditionnalité;
- elles contiennent trop peu de détails sur la manière dont l'ensemble limité de mesures budgétaires possibles au titre du règlement relatif à la conditionnalité peut être utilisé pour traiter efficacement les violations des principes de l'état de droit présentant un lien suffisamment direct avec des risques pour les ressources propres de l'UE, telles que les recettes tirées de la TVA et des droits de douane;
- elles contiennent peu d'informations sur la manière d'évaluer l'efficacité des mesures budgétaires et correctives.

²⁸ Point 33 des lignes directrices.

39 En ce qui concerne la complémentarité avec d'autres instruments, tant les lignes directrices publiées que les notes d'orientation internes fournissent certaines instructions sur la façon de justifier le choix d'utiliser le règlement relatif à la conditionnalité et non d'autres instruments (par exemple les possibilités offertes par le règlement FRR et le RPDC). Toutefois, elles ne couvrent pas d'autres aspects essentiels, comme leur champ d'application, les mesures possibles ou la procédure d'adoption à suivre. Faute d'orientations détaillées sur ces points, la Commission risque de ne pas pouvoir appliquer de manière uniforme tous les instruments à sa disposition et d'éprouver des difficultés à justifier sa décision d'utiliser un instrument spécifique ou plusieurs dans tel ou tel cas.

La Commission doit encore développer sa capacité administrative afin d'appliquer efficacement le règlement relatif à la conditionnalité

40 Au sein de la Commission, la responsabilité de la mise en œuvre du règlement relatif à la conditionnalité incombe à la direction générale du budget (DG BUDG). En février 2023, dix agents de la DG BUDG s'occupaient directement et en permanence de l'application du règlement relatif à la conditionnalité. La Commission considère que ces dix personnes équivalent à cinq personnes à temps plein en raison de leurs autres responsabilités. En outre, des agents actifs dans d'autres services de la Commission contribuent indirectement à ces travaux, si besoin est.

41 La Commission n'a pas effectué la moindre évaluation préalable du nombre de personnes requis pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité. Nous avons constaté que l'effectif actuel était insuffisant pour permettre un examen approfondi de la situation de l'état de droit dans l'ensemble des 27 États membres ou assurer le travail de suivi nécessaire.

42 Par ailleurs, l'application transparente et uniforme du règlement relatif à la conditionnalité à tous les États membres exige un système de gestion informatisée efficace des dossiers pour traiter et documenter les actions entreprises. Un tel système devrait permettre de documenter les informations reçues, de contrôler l'accès à celles-ci, d'effectuer des actions de manière électronique et de favoriser une surveillance systématique, tant interne qu'externe, par les autorités compétentes (la Cour de justice de l'UE, le Médiateur européen et la Cour des comptes européenne).

43 La Commission a commencé à établir les spécifications techniques en 2021 afin d'adapter un système de gestion des dossiers existant pour enregistrer les documents concernant la gestion de la procédure fixée dans le règlement relatif à la

conditionnalité. Cela étant, au moment de nos travaux d'audit sur le terrain, le système en question ("CASE@EC for RoLC") ne pouvait qu'enregistrer les documents et n'était pas encore en mesure de faciliter le travail quotidien ni la prise de décision liés à l'application du règlement relatif à la conditionnalité. De ce fait, il est plus difficile d'appliquer ce dernier de manière uniforme et efficiente. Enfin, selon les prévisions, le système ne devait pas être pleinement opérationnel avant l'automne 2023.

La Commission a identifié des défis en matière d'état de droit, mais elle n'a pas systématiquement évalué et documenté leur impact potentiel

44 Nous avons examiné si les sources d'information utilisées et les procédures mises en place par la Commission étaient efficaces pour repérer les violations des principes de l'état de droit dans l'ensemble des États membres et si celle-ci évaluait systématiquement leur incidence potentielle sur les intérêts financiers de l'UE. Il s'agit là d'un processus continu qui doit être mis en œuvre systématiquement pour l'ensemble des États membres.

Identification des violations des principes de l'état de droit dans les États membres: le rapport annuel sur l'état de droit est la principale source d'information

45 La Commission a publié son premier rapport annuel sur l'état de droit en septembre 2020, juste avant l'adoption du règlement relatif à la conditionnalité. Depuis, trois autres éditions ont vu le jour: en juillet 2021, en juillet 2022 et en juillet 2023. Les rapports s'appuient sur tout un éventail de sources. Depuis 2022, ils incluent les recommandations adressées aux États membres. Depuis 2023, ils couvrent également la mesure dans laquelle les recommandations ont été mises en œuvre. La Cour a examiné les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit et y consacrera un document d'analyse²⁹.

46 Jusqu'à présent, le rapport annuel sur l'état de droit est la principale source dont se sert la Commission pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité. Au gré de ses chapitres par pays, ce document présente les défis en matière d'état de droit pour les 27 États membres. La Commission l'établit sur la base d'un dialogue continu

²⁹ Document d'analyse 02/2024: «Le rapport de la Commission européenne sur l'état de droit».

avec les États membres et fait appel à toute une série de sources complémentaires³⁰, dont celles mentionnées dans le règlement relatif à la conditionnalité.

47 Selon les informations de la Commission, elle a reçu, pour son rapport 2023, environ 250 contributions horizontales et par pays de la part de multiples contributeurs, parmi lesquels des agences de l'UE, des réseaux européens, des organisations nationales et européennes de la société civile ainsi que des associations professionnelles, sans oublier divers organismes européens et mondiaux. Elle a également tenu plus de 530 réunions en ligne avec des autorités nationales, des organes indépendants et des parties prenantes, dont des organisations de la société civile. Bien que cela ne soit pas sa finalité première, le rapport annuel sur l'état de droit offre une base importante pour pouvoir repérer les violations des principes de l'état de droit au sens où l'entend le règlement relatif à la conditionnalité.

La Commission n'a pas clairement expliqué pourquoi et dans quels cas elle a utilisé d'autres sources

48 Parallèlement aux rapports annuels sur l'état de droit, la Commission a recueilli des informations auprès de toutes les sources visées dans le règlement relatif à la conditionnalité, à l'exception de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, qui n'a pas été consultée pour les six États membres de notre échantillon.

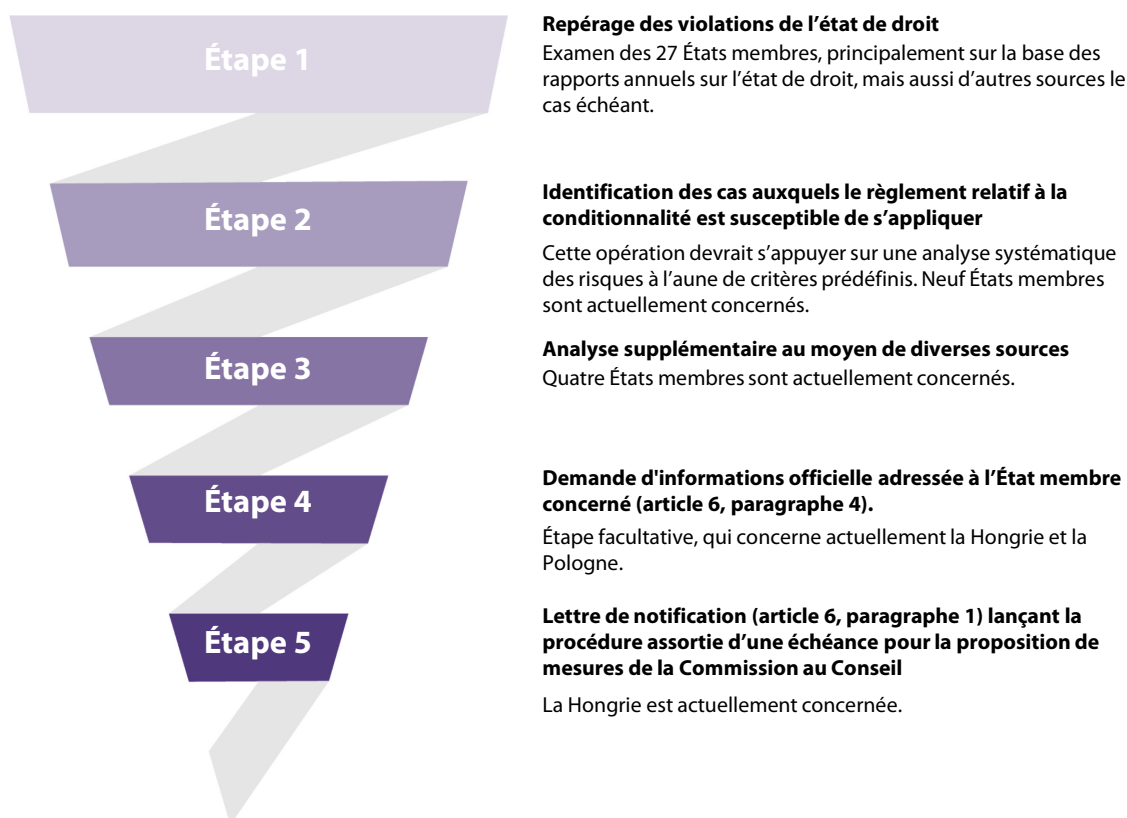
49 En ce qui concerne l'utilisation des sources d'information complémentaires mentionnées dans ses lignes directrices, la Commission a, pour certains États membres, évalué les allégations et les plaintes afin de repérer d'éventuelles violations des principes de l'état de droit, et, dans le cas d'un pays, obtenu des éléments probants en commanditant une étude externe. Toutefois, nous avons également constaté que l'utilisation de telles informations complémentaires variait d'un État membre à l'autre de notre échantillon. Lors de notre audit, la Commission n'a pas expliqué les raisons cette approche au cas par cas.

³⁰ Commission européenne, *Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report*.

La Commission n'a pas suffisamment documenté son approche «par étapes» concernant l'évaluation des incidences potentielles sur les intérêts financiers de l'UE

50 Dans la pratique, la Commission applique une approche «par étapes», qui n'est toutefois pas formalisée, pour déceler les violations des principes de l'état de droit et en évaluer l'incidence possible sur les intérêts financiers de l'Union. Nous avons relevé cinq étapes différentes dans l'application du règlement relatif à la conditionnalité, la dernière étant le lancement d'une procédure assortie d'une échéance (de cinq à neuf mois) sous la forme d'une notification à l'État membre concerné, en vertu de l'article 6, paragraphe 1 (voir *figure 2*).

Figure 2 – Approche par étapes dans l'application du règlement relatif à la conditionnalité



Source: Analyse, par la Cour, du processus de travail interne de la Commission.

51 À la fin de nos travaux d’audit sur le terrain, la Commission avait procédé à un premier repérage des violations des principes de l’état de droit pour les 27 États membres. Par la suite, elle a recensé des problèmes potentiels dans neuf États membres et commencé à examiner s’ils pouvaient constituer des cas de violation au sens du règlement relatif à la conditionnalité. Elle a alors procédé à une analyse plus approfondie et procédé à des enquêtes complémentaires concernant quatre États membres. Fin septembre 2023, la Commission avait entamé des actions officielles en vertu de l’article 6, paragraphe 4, du règlement relatif à la conditionnalité contre la Hongrie et la Pologne (étape 4) et lancé une procédure en vertu de l’article 6, paragraphe 1, à l’encontre de la Hongrie (étape 5).

52 En principe, cette approche «par étapes» est conforme au règlement relatif à la conditionnalité. Cependant, nous considérons que la Commission devrait préciser ses critères pour passer d’une étape à la suivante. Cela n’a pas été le cas jusqu’ici.

53 Notre analyse a montré que le processus permettant de décider dans quels cas l’évaluation doit passer à l’étape suivante et dans quels autres une analyse plus approfondie s’impose n’était pas documenté. Nous n’avons pas obtenu d’informations probantes expliquant la manière dont la Commission recourait à une analyse systématique des risques pour appuyer ce type de décisions.

54 À titre d’exemple, bien que dans son rapport annuel sur l’état de droit, la Commission ait relevé certains problèmes dans ce domaine pour l’ensemble des 27 États membres, elle n’a pas, dans le cas de deux pays de notre échantillon, pris la moindre mesure spécifique en application du règlement relatif à la conditionnalité pour poursuivre l’identification d’éventuelles violations des principes de l’état de droit. Elle n’a pas non plus documenté quelque évaluation que ce soit pour préciser si les problèmes relevés dans le domaine de l’état de droit avaient une incidence sur les intérêts financiers de l’UE. En ce qui concerne la Pologne, la Commission a reçu et analysé les réponses des autorités compétentes à la demande d’informations qu’elle leur avait adressée en vertu de l’article 6, paragraphe 4, du règlement. À la lumière de cette évaluation, elle a considéré qu’un passage à l’étape suivante faisait partie des options éventuelles. Finalement, elle a conclu qu’il serait plus approprié de continuer à suivre la situation en ce qui concerne les violations des principes de l’état de droit constatées au titre du règlement relatif à la conditionnalité, ainsi que leur impact potentiel sur les intérêts financiers de l’Union.

55 La documentation étayant les évaluations effectuées par la Commission au titre dudit règlement quant à la question de savoir si les intérêts financiers de l'UE étaient protégés de manière systématique et appropriée contre les violations des principes de l'état de droit constatées était insuffisante pour cinq des six États membres de notre échantillon. La Hongrie faisait exception à la règle, ce pays étant l'objet de mesures prises en application du règlement relatif à la conditionnalité et des deux autres instruments.

Les réformes couvertes par le mécanisme de coopération et de vérification et non achevées se poursuivent dans le cadre des instruments actuels

56 Lorsqu'elles ont rejoint l'UE en 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont été soumises au mécanisme de coopération et de vérification (voir *encadré 1*). La Commission a fixé six objectifs de référence pour la première³¹ et quatre pour la seconde³² afin d'évaluer les progrès des deux pays dans des domaines étroitement liés aux principes de l'état de droit. En 2017, elle a publié deux rapports dans lesquels elle a développé plus avant ce qu'elle attendait de la Bulgarie³³ et de la Roumanie³⁴ au titre du mécanisme de coopération et de vérification.

³¹ Décision de la Commission établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Bulgarie (2006/929/CE).

³² Décision de la Commission établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie (2006/928/CE).

³³ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (COM(2017) 750 final).

³⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification (COM(2017) 44 final).

57 En septembre 2023, la Commission a décidé de mettre officiellement un terme au mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie³⁵. Nous avons toutefois constaté deux choses:

- o depuis 2019, il n’y a pas eu de rapport concernant la Bulgarie dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission considérant que ce pays avait réalisé des progrès suffisants dans le respect des engagements pris au moment de son adhésion à l’UE³⁶. Pourtant, la Commission elle-même admettait que la Bulgarie devait poursuivre ses réformes³⁷. Le dernier rapport en date sur la Roumanie précise également que de nouvelles réformes sont nécessaires³⁸;
- o dans son dernier rapport annuel sur l’état de droit, la Commission souligne un certain nombre de problèmes concernant le mécanisme de coopération et de vérification, qui mériteraient des mesures de la part des deux États membres concernés³⁹.

58 Au regard du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission n’a pas suffisamment documenté ses évaluations pour la Bulgarie et la Roumanie ni défini l’étape à laquelle elle devrait passer dans le cadre de son approche par étapes (voir [figure 2](#)). Nous avons cependant constaté que les PRR nationaux de la Bulgarie et de la Roumanie comportaient un certain nombre de jalons et de cibles concernant l’état de droit en lien avec des objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification (voir [annexe III](#)).

³⁵ Voir note de bas de page ⁶.

³⁶ Commission européenne, [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Bulgarie au titre du mécanisme de coopération et de vérification](#), 22 octobre 2019, p. 14.

³⁷ Ibid.

³⁸ Commission européenne, [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification](#), 22 novembre 2022, p. 13.

³⁹ [Annexe au rapport annuel sur l’état de droit de 2023](#), p. 2 pour la Bulgarie et p. 28 pour la Roumanie.

La décision de la Commission d'utiliser ou non des instruments destinés à protéger les intérêts financiers de l'UE ne reposait pas sur des critères bien documentés

59 Si le règlement relatif à la conditionnalité est le seul règlement visant expressément à protéger les intérêts financiers de l'Union contre les violations des principes de l'état de droit, tant le règlement FRR que le RPDC y contribuent également (voir point **12**). En théorie, la Commission ne peut appliquer le règlement relatif à la conditionnalité que si elle estime que les autres procédures sont moins efficaces pour la protection du budget de l'UE⁴⁰. C'est pourquoi, même s'il n'existe pas d'obligation juridique explicite en ce sens, les deux règlements en question doivent être utilisés en complément afin de protéger les intérêts financiers de l'Union aussi efficacement que possible. Dans cette section, nous évaluons les actions entreprises par la Commission au titre du règlement FRR, du RPDC et du règlement relatif à la conditionnalité.

La Commission a utilisé au moins un des trois instruments pour chacun des six États membres de notre échantillon

60 Dans un certain nombre de cas au cours de la période couverte par notre audit, la Commission a usé des prérogatives que lui accordent le règlement FRR et, pour les Fonds de la politique de cohésion, le RPDC pour traiter les problèmes d'état de droit et les lacunes constatées dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle des financements de l'UE.

61 Pour chacun des six États membres de notre échantillon (Bulgarie, Grèce Hongrie, Italie, Pologne et Roumanie), la Commission a appliqué au moins un de ces instruments. Le **tableau 1** présente une vue d'ensemble des mesures prises à l'égard de chacun de ces pays.

⁴⁰ Article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité.

Tableau 1 – Mesures prises au titre des trois instruments à l’égard des États membres de notre échantillon

Pays	Instrument	Mesure
Bulgarie	Règlement relatif à la conditionnalité	Aucune mesure.
	RPDC	Considérée comme mettant en œuvre et appliquant effectivement la charte des droits fondamentaux.
	FRR	Nous avons recensé 13 jalons en lien avec l’état de droit, le dernier devant être atteint d’ici au premier trimestre 2026. Il y avait trois «super jalons» qui ne concernaient pas exclusivement l’état de droit. Ils devaient être atteints avant tout versement et la Commission a estimé qu’ils l’étaient de manière satisfaisante.
Grèce	Règlement relatif à la conditionnalité	Aucune mesure.
	RPDC	Considérée comme mettant en œuvre et appliquant effectivement la charte des droits fondamentaux.
	FRR	Nous avons recensé cinq jalons en lien avec l’état de droit, le dernier devant avoir été atteint pour le quatrième trimestre 2022. Il y avait un «super jalon» à atteindre avant tout versement et la Commission l’a considéré comme atteint de manière satisfaisante.

Pays	Instrument	Mesure
Hongrie	Règlement relatif à la conditionnalité	<p>Mesures proposées, adoptées par le Conseil avec certaines modifications.</p> <p>Suspension de 55 % (6,4 milliards d'euros) des engagements au titre de trois programmes relevant de la politique de cohésion et interdiction de conclure des engagements juridiques avec toute fiducie d'intérêt public ou toute entité que celle-ci détient dans le cadre de la gestion directe ou indirecte.</p>
	RPDC	<p>Jusqu'à la mi-décembre 2023, non-respect des conditions favorisantes horizontales, ce qui bloquait le remboursement futur d'environ 22 milliards d'euros de fonds de l'UE. Les avances et l'assistance technique n'étant pas concernées, un montant de 0,6 milliard d'euros a été versé.</p> <p>À la suite de la décision du 13 décembre 2023 sur la réalisation de la troisième condition favorisante horizontale relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission a annoncé que la Hongrie pouvait commencer à demander des remboursements pour un montant d'environ 10,2 milliards d'euros.</p>
	FRR	<p>Nous avons recensé 31 jalons en lien avec l'état de droit, le dernier devant être atteint d'ici au premier trimestre 2026.</p> <p>Il y avait 27 «super jalons» à atteindre avant le premier versement, y compris ceux identifiés par la Commission et par la Cour comme étant en lien avec l'état de droit. Il n'y a pas encore d'évaluation de la Commission pour ces jalons.</p> <p>Montant total au titre de la FRR: 6,5 milliards d'euros de subventions et 3,9 milliards de prêts, dont 0,9 milliard d'euros d'avances auxquelles les «super jalons» ne s'appliquent pas.</p>

Pays	Instrument	Mesure
Italie	Règlement relatif à la conditionnalité	Aucune mesure.
	RPDC	Considérée comme mettant en œuvre et appliquant effectivement la charte des droits fondamentaux.
	FRR	<p>Nous avons recensé 18 jalons en lien avec l'état de droit, le dernier devant être atteint d'ici au deuxième trimestre 2026.</p> <p>Il y avait un «super jalon» à atteindre avant tout versement et la Commission l'a considéré comme atteint de manière satisfaisante.</p>
Pologne	Règlement relatif à la conditionnalité	Demande d'information adressée en vertu de l'article 6, paragraphe 4, en novembre 2022.
	RPDC	Non-respect des conditions favorisantes horizontales, bloquant le remboursement futur de 74,1 milliards d'euros de fonds de l'UE. Les avances n'étant pas concernées, un montant de 1,7 milliard d'euros a été versé.
	FRR	<p>Nous avons recensé sept jalons en lien avec l'état de droit: ils sont supposés être atteints lors de la mise en œuvre des programmes (le dernier d'ici au deuxième trimestre 2026).</p> <p>Il y avait trois «super jalons» à atteindre avant le premier versement, y compris ceux identifiés par la Commission et par la Cour comme étant en lien avec l'état de droit.</p> <p>Il n'y a pas encore d'évaluation de la Commission pour ces «super jalons».</p> <p>Montant total au titre de la FRR: 25,3 milliards d'euros de subventions et 34,5 milliards de prêts, dont 5,1 milliards d'euros d'avances auxquelles les «super jalons» ne s'appliquent pas.</p>

Pays	Instrument	Mesure
Roumanie	Règlement relatif à la conditionnalité	Aucune mesure.
	RPDC	Considérée comme mettant en œuvre et appliquant effectivement la charte des droits fondamentaux.
	FRR	Nous avons recensé 16 jalons en lien avec l'état de droit, le dernier devant être atteint d'ici au deuxième trimestre 2026. Il y avait deux «super jalons» qui ne concernaient pas exclusivement l'état de droit. Ils devaient être atteints avant tout versement et la Commission a estimé qu'ils l'étaient de manière satisfaisante.

Source: Analyse de la Cour des comptes européenne fondée sur les données de la Commission.

62 L'*annexe IV* présente une vue d'ensemble des dispositions concernées du règlement portant dispositions communes et fait le point sur les six États membres de notre échantillon.

Les problèmes en matière d'état de droit étaient couverts par des jalons relevant du règlement FRR, mais pas toujours de manière cohérente

63 Dans le cas de la FRR, les États membres devaient soumettre leurs projets de PRR, avec les jalons et les cibles, afin que la Commission puisse les évaluer. Celle-ci devait examiner⁴¹ si les PRR couvraient l'ensemble ou une partie importante des recommandations par pays ou des autres défis recensés dans le cadre du Semestre européen. De plus, la proposition, par la Commission, d'une décision d'exécution du Conseil approuvant chaque PRR national devait comporter une explication⁴² sur la manière dont le PRR concerné garantissait la protection des intérêts financiers de l'UE.

⁴¹ Article 19, paragraphe 3, point b), du règlement FRR.

⁴² Article 20, paragraphe 5, point e), du règlement FRR.

64 Lors de son évaluation des PRR, la Commission a vérifié s'ils couvraient toutes les recommandations par pays ou, du moins, une partie importante d'entre elles. Nous avons constaté que la plupart des problèmes concernant l'état de droit étaient associés à des jalons qui devaient être atteints avant le moindre versement relatif à tout autre jalon (ces «super jalons» concernaient la Hongrie et la Pologne) ou à des jalons ordinaires ayant pour échéance au plus tard le deuxième trimestre de 2026 (dans le cas de la Bulgarie, de la Grèce, de l'Italie et de la Roumanie). En sus de leurs «super jalons», la Hongrie et la Pologne avaient aussi des jalons ordinaires à atteindre dans le domaine de l'état de droit. Les jalons en lien avec l'état de droit non atteints par la Bulgarie, la Grèce, l'Italie et la Roumanie ne sont pas des «super jalons»: ils ne bloquent donc pas tous les paiements relatifs aux autres jalons, mais doivent être atteints pour obtenir un paiement complet.

65 Dans les cas où la Commission a relevé des lacunes lors de son évaluation de la conception des systèmes de gestion et de contrôle, elle a par la suite approuvé les jalons correctifs destinés à les combler. Selon les lignes directrices de la Commission, les jalons visant à remédier aux lacunes qui sont constatées dans les systèmes de contrôle nationaux et empêchent une détection, une prévention et une correction efficaces de la fraude et de la corruption doivent être atteints avant la première demande de paiement. Des «super jalons» ont été proposés pour les six États membres de notre échantillon.

- Dans le cas de la Hongrie, après l'évaluation de la Commission, le PRR comportait 27 «super jalons» bloquant tout paiement au titre de la FRR tant que les risques identifiés n'ont pas été écartés. Parmi eux, 21 concernent directement l'état de droit et portent sur la mise en œuvre des 17 mesures correctives convenues avec la Hongrie dans le cadre de la procédure au titre du règlement relatif à la conditionnalité⁴³.
- Quant à la Pologne, elle fait l'objet de deux «super jalons» relatifs à l'état de droit, et plus particulièrement à l'indépendance de son système judiciaire, qui bloquent tout paiement au titre de la FRR tant que les jalons n'ont pas été atteints de manière satisfaisante.

66 En revanche, pour la Bulgarie et la Roumanie, certains jalons concernant la prévention, la détection et la correction de la fraude et de la corruption – et donc l'état de droit – sont de type ordinaire. Certains de ces jalons concernant l'état de droit ne

⁴³ EPRS, *Rule of law-related “super milestones” in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, tableau 4.

doivent être atteints que pour la fin de la période d'éligibilité aux financements de la FRR. Par exemple, la nouvelle stratégie roumaine de lutte contre la corruption de 2021 doit être mise en œuvre d'ici à fin 2025 (voir *annexe III*). Comme il s'agit de jalons ordinaires, les financements au titre de la FRR liés à la réalisation préalable d'autres jalons et cibles seront libérés avant cette échéance (voir aussi point *94*). La documentation de la Commission ne nous a pas permis de conclure si cette différence d'approche était justifiée.

67 Qui plus est, bien qu'indispensable, l'établissement de jalons («super jalons» et jalons ordinaires) et de cibles relatifs à l'état de droit dans le cadre de la FRR ne peut constituer qu'une première étape: la Commission devra ensuite examiner et contrôler si ces jalons, une fois atteints, apportent une solution efficace et durable pour faire face aux défis recensés. Ce processus démarre lorsqu'un État membre soumet une demande de paiement. Voir aussi points *93* à *95*.

La Commission vérifie les conditions favorisantes horizontales lorsque les programmes et leurs modifications sont approuvés

68 Le RPDC impose à la Commission de vérifier les conditions favorisantes horizontales au moment de l'approbation d'un programme ou d'une modification de programme. Elle doit également effectuer un suivi continu des conditions favorisantes horizontales tout au long de la période de programmation et ne peut rembourser les coûts que pour autant qu'elles restent remplies. Cependant, la Commission ne révérifie pas le respect des conditions avant chaque remboursement, ce qui n'est pas contraire au RPDC. En ce qui concerne l'état de droit, la troisième condition favorisante horizontale – qui exige des États membres qu'ils mettent en place des mécanismes efficaces pour garantir le respect de la charte des droits fondamentaux de l'UE – est la plus importante.

69 Nous avons analysé les critères utilisés par la Commission pour vérifier si un État membre se conforme aux aspects de la charte des droits fondamentaux en lien avec l'état de droit. Nous avons constaté que ces critères couvrent le bon fonctionnement du système judiciaire des États membres. Toutefois, la prévention, la détection et la correction des conflits d'intérêts, de la fraude et de la corruption systémiques ne sont pas incluses dans les contrôles de la Commission relatifs à la charte des droits fondamentaux. Au lieu de cela, les aspects en lien avec la fraude sont contrôlés au titre de la première condition favorisante horizontale, mais uniquement dans la mesure où ils concernent des marchés publics.

70 Nous relevons également que la Commission n'a pas consulté l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne lors de l'établissement des critères destinés à évaluer la conformité des systèmes nationaux de gestion et de contrôle avec la charte. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une obligation juridique, nous considérons que c'est une occasion manquée d'exploiter l'expertise disponible au niveau de l'UE sur le sujet.

71 Par ailleurs, en ce qui concerne l'examen, par la Commission, des autoévaluations des États membres concernant le respect de la troisième condition favorisant horizontale, nous avons constaté des insuffisances dans la manière dont les informations probantes reçues étaient documentées. Nous ne pouvons donc exclure le risque d'un manque d'uniformité dans les évaluations effectuées.

72 Nous relevons aussi que le RPDC n'oblige pas la Commission à effectuer sa propre évaluation lorsqu'elle valide l'autoévaluation d'un État membre qui admet lui-même ne pas respecter les conditions favorisantes horizontales. Ainsi, l'accord de partenariat du 30 juin 2022 avec la Pologne⁴⁴ et l'autoévaluation ultérieure réalisée par celle-ci concluaient qu'elle ne respectait pas la condition favorisant horizontale relative à la charte des droits fondamentaux. La Commission a accepté ce constat dans sa validation des programmes opérationnels⁴⁵ sans toutefois expliquer pourquoi, se contentant de faire référence à l'autoévaluation de la Pologne. Le fait qu'elle n'ait pas exposé son propre raisonnement de manière transparente risque de compromettre le futur suivi des mesures correctives dont elle doit encore convenir avec la Pologne. La Commission nous a fait savoir qu'elle avait l'intention de publier systématiquement toutes les décisions d'approbation des programmes relevant du RPDC. Ce sera particulièrement important dans les cas où elle estime qu'une ou plusieurs conditions favorisantes horizontales (par exemple l'application et la mise en œuvre effectives de la charte des droits fondamentaux) ne sont pas remplies.

⁴⁴ Voir l'[accord de partenariat avec la Pologne – 2021-2027](#), point 6.

⁴⁵ Voir par exemple la décision d'exécution de la Commission du 18 novembre 2022 portant approbation du programme «Fonds européens pour le développement numérique 2021-2027» en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif «Investissement pour la croissance et l'emploi» en Pologne (CCI 2021PL16RFPR002); référence 4 et article 3.

Le raisonnement sous-tendant le choix de ne pas appliquer le règlement relatif à la conditionnalité n'était ni suffisamment clair ni bien documenté

73 Au cours de la période couverte par notre audit, la Commission a utilisé différents instruments pour faire face aux violations des principes de l'état de droit constatées. À cet égard, nous avons relevé que les lignes directrices de la Commission ne fixaient pas de critères précis pour déterminer s'il fallait ou non appliquer le règlement relatif à la conditionnalité. Voir point [59](#).

74 La seule fois où elle a combiné les trois instruments (dans le cas de la Hongrie), leur utilisation a été efficacement coordonnée et suffisamment documentée. En revanche, dans les autres cas, la Commission n'a pas documenté de manière exhaustive la raison pour laquelle elle a choisi de ne pas appliquer le règlement relatif à la conditionnalité pour protéger les intérêts financiers de l'UE. En Pologne par exemple, des fonds n'ont pas été libérés parce qu'une condition favorisant horizontale n'avait pas été remplie ou que des «super jalons» n'avaient pas été atteints, mais les raisons de ne pas appliquer le règlement relatif à la conditionnalité n'ont pas été documentées.

Le traitement du cas hongrois respectait le règlement relatif à la conditionnalité

75 Pour ce qui est du seul cas où la Commission a pleinement appliqué le règlement relatif à la conditionnalité, nous avons examiné si elle l'avait fait après avoir procédé à une évaluation objective, impartiale et équitable des violations des principes de l'état de droit et de leur incidence potentielle sur les intérêts financiers de l'Union, conformément aux dispositions dudit règlement⁴⁶. Nous avons également vérifié si les délais légaux avaient été respectés. L'[annexe V](#) présente une vue d'ensemble de l'application du règlement relatif à la conditionnalité au cas de la Hongrie.

⁴⁶ Considérant 16 du règlement relatif à la conditionnalité.

L'évaluation de la Commission était conforme aux exigences fixées dans le règlement relatif à la conditionnalité

76 Le 24 novembre 2021, la Commission a adressé à la Hongrie une demande d'informations en vertu de l'article 6, paragraphe 4. Le 16 février 2022, un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la validité du règlement relatif à la conditionnalité, rejetant intégralement les recours en annulation de la Hongrie et de la Pologne⁴⁷. Le 27 avril 2022, la Commission a adressé à la Hongrie une notification en vertu de l'article 16, paragraphe 1, une première pour cette procédure.

77 Notre analyse a révélé que, dans le cas de la Hongrie, la Commission s'est appuyée sur une analyse qualitative approfondie pour repérer les violations des principes de l'état de droit. À cet égard, elle a également respecté les exigences fixées dans le règlement relatif à la conditionnalité.

78 Dans son évaluation qui a conduit à sa proposition de mesures budgétaires, la Commission a tenu compte des observations de l'État membre concerné, y compris des mesures correctives proposées. L'évaluation a suivi tous les critères visés dans le règlement relatif à la conditionnalité⁴⁸.

79 Notre analyse confirme que l'établissement, par la Commission, d'un lien suffisamment direct entre ces violations et les intérêts financiers de l'UE, ainsi que la proposition de mesures budgétaires qui s'en est suivie pour trois programmes de la politique de cohésion étaient objectifs et reposaient sur des informations pertinentes et fiables, y compris l'expérience passée en matière de gestion des fonds de l'UE. La question de savoir si la Commission aurait dû aller plus loin dans sa proposition relève de son pouvoir discrétionnaire. Comme nous l'avons mentionné au point **25**, nous n'avons pas examiné si les mesures proposées étaient suffisantes pour couvrir l'ensemble des risques pour les intérêts financiers de l'UE.

⁴⁷ Arrêt du 16 février 2022, Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97) et arrêt du 16 février 2022, République de Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98).

⁴⁸ Considérant 18 et article 5, paragraphe 3, du règlement relatif à la conditionnalité.

Le Conseil a adopté dans le délai légal sa décision d'exécution relative à la suspension de 55 % des financements de l'UE destinés à trois programmes relevant de la cohésion

80 Le 18 septembre 2022, après avoir achevé son évaluation, la Commission a soumis sa proposition de décision d'exécution au Conseil. Elle a proposé de suspendre 65 % des engagements relatifs à trois programmes relevant de la politique de cohésion⁴⁹ et d'interdire la conclusion d'engagements juridiques avec toute fiducie d'intérêt public ou toute entité que celle-ci détient.

81 Le 15 décembre 2022, au moment d'adopter les mesures, le Conseil a décidé de suspendre 55 % (et non 65 %) des engagements budgétaires concernant les trois programmes visés, considérés comme particulièrement touchés par les violations des principes de l'état de droit. Cela représentait un montant de 6,4 milliards d'euros, soit 1,2 milliard d'euros de moins que dans la proposition initiale de la Commission.

82 Tant la proposition, par la Commission, d'une décision d'exécution du Conseil que la modification, par le Conseil, de cette proposition et l'adoption de la décision finale ont eu lieu dans les délais légaux prescrits dans le règlement relatif à la conditionnalité, soit dans les cinq à neuf mois à dater de l'envoi de la notification en vertu de l'article 6, paragraphe 1 (voir également [annexe II](#)).

83 Parallèlement, nous observons que le Parlement européen a déploré «le manque d'informations mises à la disposition du Parlement en ce qui concerne l'évaluation par la Commission du respect, par les autorités hongroises, des jalons et des conditions» et rappelé à la Commission «ses obligations juridiques énoncées à l'article 25, paragraphe 2, du règlement FRR et à l'article 8 du règlement sur la conditionnalité liée à l'état de droit»⁵⁰.

⁴⁹ Le programme opérationnel pour l'efficacité environnementale et énergétique Plus, le programme opérationnel pour les transports intégrés Plus et le programme opérationnel pour le développement territorial et l'implantation Plus.

⁵⁰ Parlement européen, [Résolution du 1^{er} juin 2023](#), point 14.

Comme l'efficacité des mesures budgétaires et correctives ne pourra être évaluée que plus tard, des risques inhérents subsistent

84 Nous avons examiné si la Commission avait entrepris toutes les actions nécessaires afin de pouvoir s'assurer que les mesures budgétaires et correctives à prendre par les États membres seront suffisantes pour protéger efficacement et durablement les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit constatées.

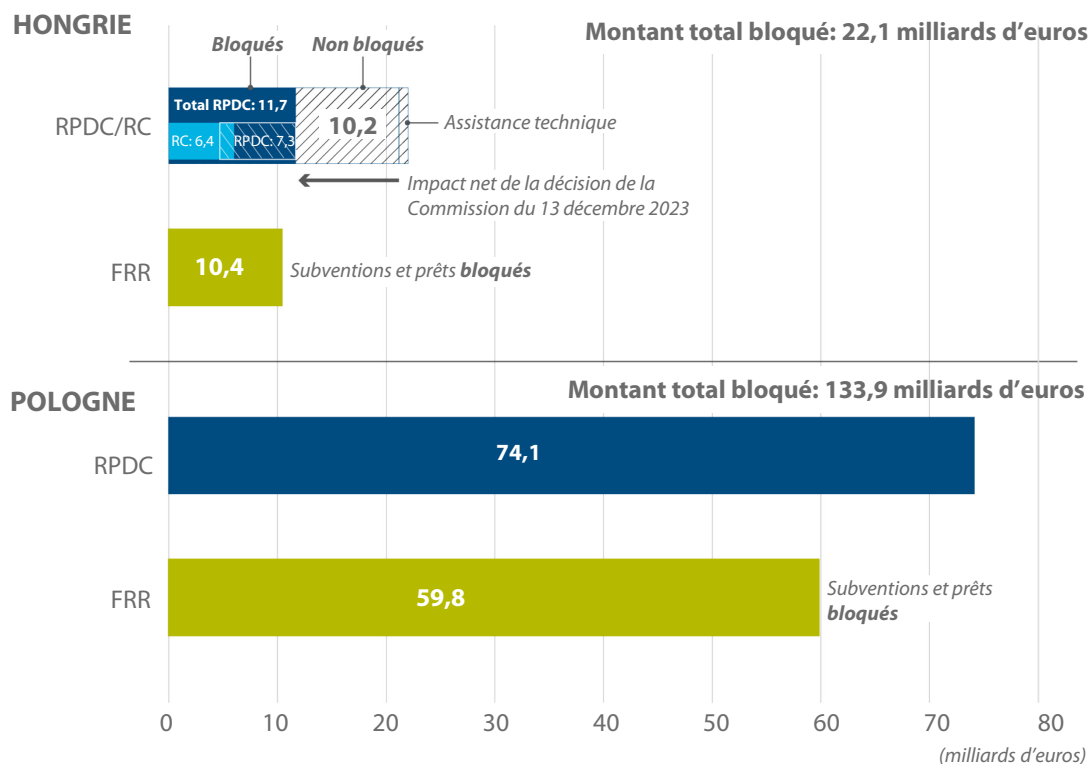
À court terme, les conséquences budgétaires d'un non-respect de l'état de droit sont limitées

85 À la fin du mois de décembre 2023, deux États membres de notre échantillon étaient visés par des mesures budgétaires infligées au titre de deux ou trois des instruments couverts par notre audit: la Hongrie et la Pologne, avec un impact potentiel futur avoisinant respectivement 22 milliards d'euros et 134 milliards d'euros (voir [figure 3](#)).

86 En ce qui concerne la Hongrie, le montant mentionné tient compte de la décision de la Commission du 13 décembre 2023, qui considère que ce pays a satisfait à la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux pour ce qui est de l'indépendance du système judiciaire⁵¹. Selon la Commission, la Hongrie peut, compte tenu de cette décision, commencer à demander des remboursements pour un montant maximal d'environ 10,2 milliards d'euros (y compris au titre de l'assistance technique, domaine qui n'est pas concerné par les conditions favorisantes et qui représentait moins de 0,5 milliard d'euros avant la mi-décembre). Étant donné que nos travaux d'audit sur le terrain se sont achevés avant cette date, nous avons pris en considération la décision en question, mais nous ne l'avons pas contrôlée.

⁵¹ Voir le [communiqué de presse de la Commission européenne du 13 décembre 2023](#) ayant pour titre «La Commission considère que la réforme judiciaire menée par la Hongrie remédie aux lacunes en matière d'indépendance de la justice, mais maintient les mesures relevant de la conditionnalité budgétaire».

Figure 3 – Remboursements et engagements futurs bloqués par les mesures actuelles prises en vertu du règlement relatif à la conditionnalité, du RPDC et du règlement FRR

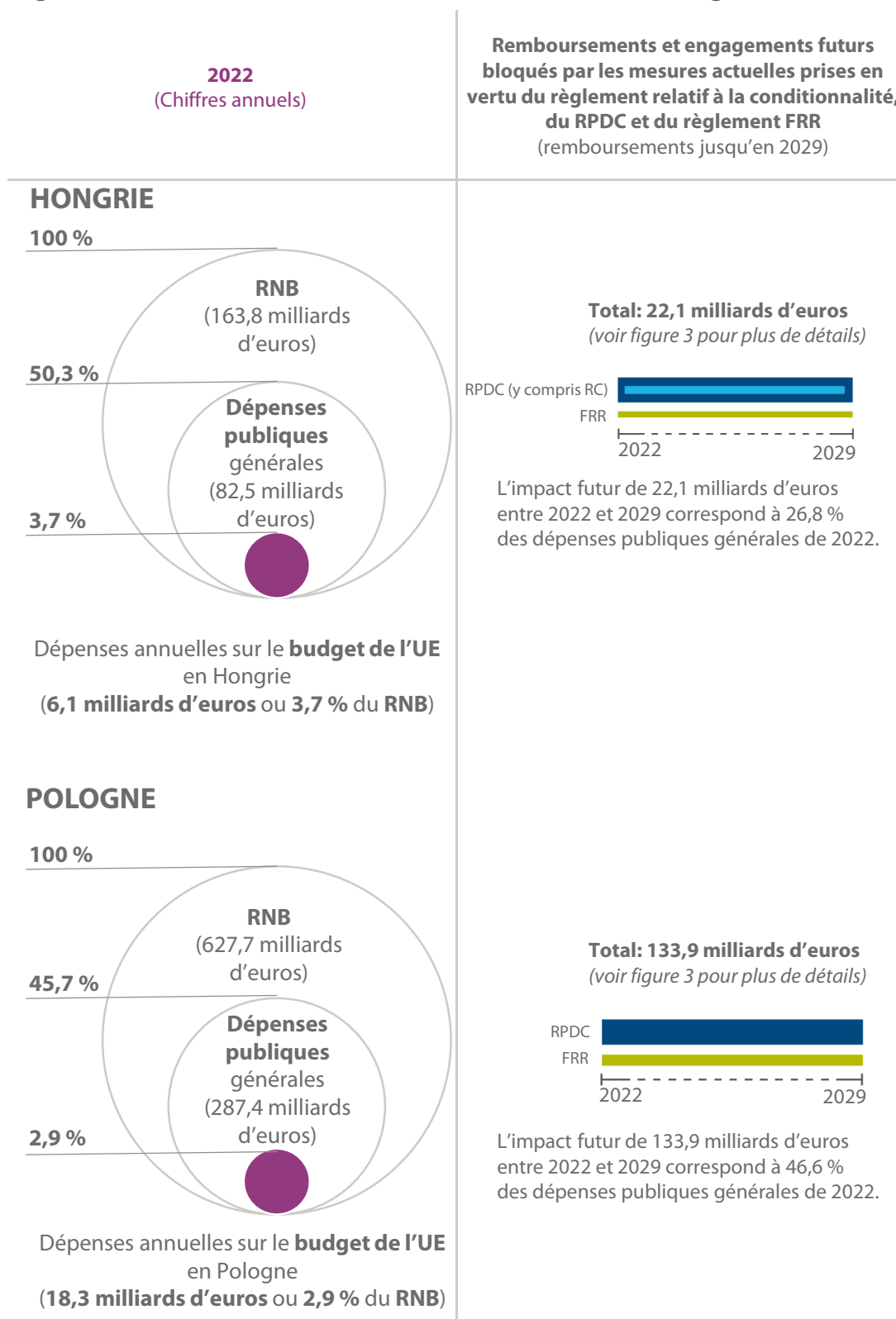


Remarque: Dans le cas de la Hongrie, le remboursement d'environ 2,0 milliards d'euros sur les 6,4 milliards d'euros suspendus au titre du règlement relatif à la conditionnalité est bloqué en parallèle en raison du non-respect des conditions favorisantes prévues par le RPDC. En d'autres termes, si les mesures correctives de la Hongrie définies au titre du règlement relatif à la conditionnalité devenaient effectives mais que les conditions favorisantes du RPDC n'étaient toujours pas respectées, le montant susceptible d'être débloqué ne serait que de 4,4 milliards d'euros.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de la Commission (décembre 2023).

87 Les montants susmentionnés correspondent à l'impact des mesures actuelles sur les paiements et engagements futurs, dans l'hypothèse où elles seraient maintenues jusqu'à la fin de la décennie et sur la base des PRR et des programmes de la politique de cohésion adoptés avant fin 2023. Cet impact futur d'ici à la fin de la décennie correspond à environ 27 % des dépenses publiques annuelles 2022 de la Hongrie et à près de 47 % de celles de la Pologne. La [figure 4](#) met ces montants futurs en perspective avec les revenus nationaux bruts (RNB) des deux pays, leurs dépenses publiques et leurs dépenses effectuées au titre du budget de l'UE.

Figure 4 – Importance relative des mesures actuelles prises en vertu du règlement relatif à la conditionnalité, du RPDC et du règlement FRR



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne sur la base des données de la Commission (situation de décembre 2023) et d'Eurostat (situation d'octobre 2023). Par «dépenses annuelles sur le budget de l'UE», il faut entendre les dépenses de l'UE réalisées en 2022 dans les États membres concernés dans le cadre des programmes du CFP.

88 À court terme, les conséquences budgétaires directes pour la Hongrie et la Pologne sont cependant beaucoup plus limitées que ce que les chiffres peuvent donner à penser.

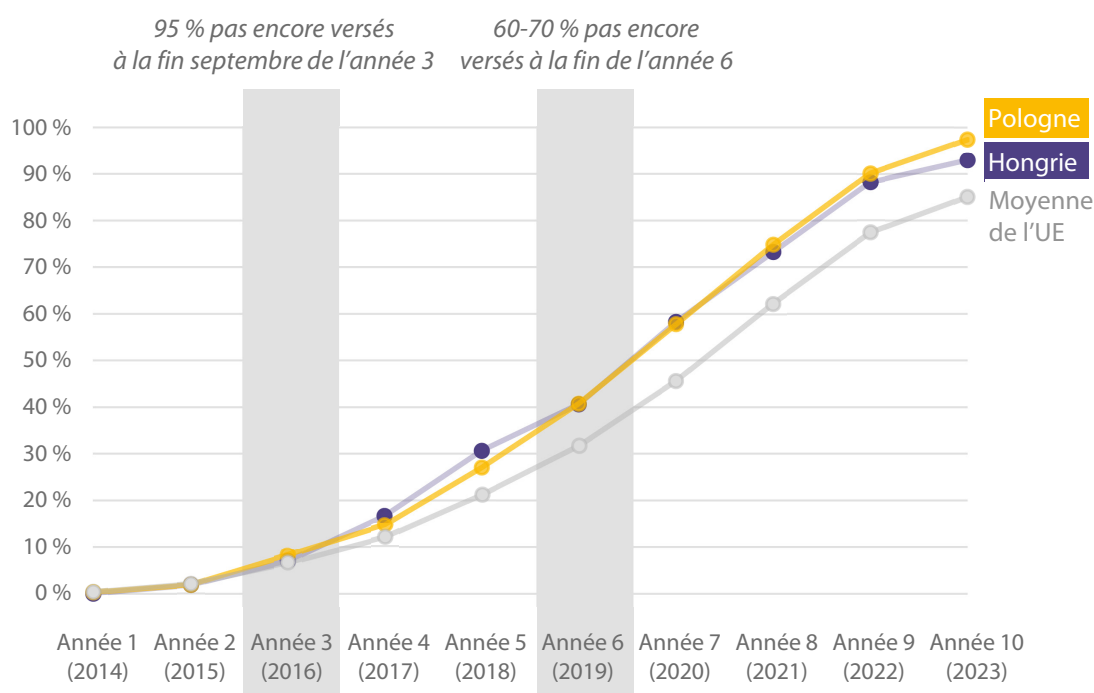
- o Premièrement, les mesures budgétaires n'influent pas sur les paiements d'avances. Ainsi, pour leurs programmes relevant du RPDC pour 2021-2027, la Hongrie et la Pologne ont perçu des avances qui se montent respectivement à 0,5 milliard d'euros et à 1,7 milliard d'euros. En outre, sur la base des derniers programmes relevant de la FRR adoptés en 2023, la Hongrie et la Pologne sont éligibles à des avances respectives de 0,9 milliard d'euros et de 5,1 milliards d'euros. Une partie de ces paiements pourrait devoir être récupérée.
- o Deuxièmement, la plupart de ces montants ne concernent que des paiements futurs, c'est-à-dire des paiements qui, dans des conditions normales sans mesures budgétaires, n'auraient de toute façon pas encore été effectués. À la mi-décembre 2023, la Pologne n'avait pas encore soumis la moindre demande de paiement au titre de la FRR ni de remboursement de dépenses effectuées dans le cadre de la cohésion. De son côté, la Hongrie a adressé des demandes de paiement au titre du RPDC pour un montant total de 0,3 milliard d'euros. Il n'est pas possible de déterminer directement si d'autres demandes de paiement auraient été présentées en l'absence de mesures budgétaires. De plus, même s'ils devaient être débloqués, la plupart des paiements futurs n'auraient pas lieu dans un avenir proche, mais seraient acquittés d'ici à la fin de la décennie (dans le cas du CFP) ou à 2026 (pour ce qui est de la FRR).

89 En ce qui concerne le CFP, les États membres mettent généralement du temps à introduire des demandes de paiement au cours des premières années, et une part importante des versements au titre de la cohésion interviennent vers la fin de la période d'éligibilité. Pour ce qui est du RPDC:

- o comme l'illustre la *figure 5*, à un stade équivalent du CFP 2014-2020 (c'est-à-dire en septembre 2016), la Hongrie et la Pologne avaient reçu environ 5 % de leurs dotations totales respectives, ce qui correspond à la moyenne de l'UE. À la fin de la sixième année de la période, les deux pays avaient perçu quelque 40 % de leurs dotations respectives, la moyenne de l'UE étant de 30 %;

- o jusqu'à présent, le taux de paiement pour le CFP 2021-2027 est même inférieur. Dans le cas des trois principaux Fonds relevant de la politique de cohésion (Fonds de cohésion, Fonds européen de développement régional et Fonds social européen plus), le taux de paiement moyen pour les 27 États membre de l'UE correspondait, à la fin du mois de septembre 2023, à 2,6 % de leurs dotations totales respectives pour la période 2021-2027.

Figure 5 – Taux de paiement pour la période 2014-2020 (FC, FEDER et FSE)



Source: Analyse de la Cour des comptes européenne fondée sur les données de la Commission.

90 Quant à la FRR, sur la base de leurs calendriers indicatifs initiaux, la Hongrie et la Pologne étaient habilitées à recevoir respectivement 0,8 milliard d'euros et 8,8 milliards d'euros d'ici à la fin du deuxième trimestre de 2023. Il s'agit toutefois là d'un scénario optimiste supposant que ces États membres atteindraient à temps tous leurs jalons et toutes leurs cibles. En réalité, à la fin du mois de juin 2023, cinq États membres seulement avaient reçu plus de 25 % de leur dotation FRR, et sept autres pays n'avaient pas encore reçu le moindre paiement, alors qu'ils ne faisaient pourtant pas l'objet de «super jalons» relatifs à l'état de droit.

Des risques pour les intérêts financiers de l'UE subsistent, même si le règlement relatif à la conditionnalité est appliqué

91 Pour ce qui est des mesures correctives prises en vertu du règlement relatif à la conditionnalité à l'encontre de la Hongrie, le degré réel d'efficacité, dans la durée, des mesures budgétaires proposées par la Commission et des actions correctives avancées par la Hongrie ne pourra être évalué qu'à un stade ultérieur:

- premièrement, la couverture offerte par la décision du Conseil n'est que partielle, puisque celle-ci se concentre sur trois programmes de cohésion (55 % des engagements), considérés comme les plus exposés au risque de violation des principes de l'état de droit dans le domaine des marchés publics. Or ce risque peut, en principe, menacer tous les marchés publics passés dans le cadre de tous les programmes. Par conséquent, les mesures prises ne peuvent écarter le risque de voir les 45 % restants des trois programmes ou d'autres fonds de l'UE (comme les autres programmes de cohésion ou la politique agricole commune) être touchés par des problèmes similaires;
- deuxièmement, il subsiste un risque que l'application du règlement relatif à la conditionnalité se résume à cocher des cases plutôt que d'induire un réel changement de situation sur le terrain. En particulier, il se peut qu'un respect formel, par l'État membre, des mesures convenues avec le Conseil et la Commission pour remédier aux manquements constatés dans le domaine de l'état de droit ne donne pas lieu à une amélioration effective et durable. À titre d'exemple, la création d'une autorité pour l'intégrité (voir [annexe V](#)) ne garantit pas *de facto* une lutte efficace contre la corruption dans l'État membre concerné. Il faut que cet organisme démontre son efficacité et sa pérennité au fil du temps. Par ailleurs, le risque existe qu'un État membre annule les mesures correctives qu'il a mises en œuvre une fois que les mesures budgétaires ont été levées. Le Parlement européen a également pointé ce risque⁵². Cela signifie que les mesures convenues et appliquées doivent faire l'objet d'un suivi à long terme afin qu'elles ne soient pas affaiblies ou annulées ultérieurement;
- enfin, citons le risque que des décisions futures débloquent les fonds de l'UE destinés à un État membre au motif que les mesures correctives définies un an (ou plus) auparavant ont été mises en œuvre, alors que, dans le même temps, d'autres aspects de l'état de droit peuvent s'être détériorés dans le pays en question et poser de nouveaux risques pour les intérêts financiers de l'Union. La

⁵² Parlement européen, [Résolution du 1^{er} juin 2023](#), point 19.

Commission devra assurer le suivi de la mise en œuvre effective et durable des mesures convenues.

92 Ce type de risque est d'autant plus important qu'il peut être plus facile de débloquer des fonds que de les (re)bloquer. De telles décisions doivent s'appuyer sur une analyse technique et juridique, mais elles tiennent finalement également compte de considérations plus larges. À cet égard, nous constatons que les décisions de lever des mesures budgétaires, qui exigent une majorité qualifiée, peuvent être débattues en même temps que d'autres décisions requérant une unanimité. Citons notamment des décisions essentielles concernant, par exemple, la proposition de la Commission de réexaminer le budget de l'UE afin de garantir qu'il reste adapté jusqu'en 2027, ou encore sa proposition d'établir une facilité pour l'Ukraine.

Le règlement FRR et le RPDC n'excluent pas tout risque concernant les conditions de paiement

93 La réalisation des jalons fixés au titre de la FRR relatifs à l'état de droit ainsi que le respect des conditions favorisantes horizontales au titre du RPDC n'étaient pas encore acquis au moment de notre audit. Nos travaux n'ont pas porté sur l'efficacité de ces jalons et de ces conditions.

94 Cela étant, nous estimons qu'en cas d'application du règlement FRR et du RPDC, il subsiste certains risques concernant les conditions de paiement et les éventuels paiements rétroactifs.

- Étant donné que les mesures au titre de la FRR pouvaient être éligibles à un financement de l'UE à compter du 1^{er} février 2020, c'est-à-dire au cours d'une période où ces risques n'étaient pas encore pris en compte, la Commission doit redoubler de vigilance lorsqu'elle vérifie la mesure dans laquelle la réalisation des jalons en lien avec l'état de droit (y compris les «super jalons») garantit que les versements au titre de jalons et de cibles atteints de manière satisfaisante dans le cadre de la FRR n'étaient entachés d'aucune violation de l'état de droit au moment où ils ont été effectués.
- En ce qui concerne les Fonds de la politique de cohésion couverts par le RPDC, les dépenses sont également éligibles rétroactivement, y compris pour des périodes au cours desquelles certains États membres ne respectaient pas encore la condition favorisante horizontale relative à l'application et à la mise en œuvre effectives de la charte des droits fondamentaux. En d'autres termes, les dépenses exposées au cours de ces périodes deviendraient éligibles à un remboursement

une fois la condition favorisante horizontale considérée comme remplie. Dès lors, dans le cas de la Hongrie et de la Pologne, la Commission devra continuer à s'assurer que les dépenses déclarées rétroactivement respectaient bien la charte au moment où elles ont été effectuées.

95 Enfin, comme dans le cas du règlement relatif à la conditionnalité, nous constatons qu'un respect formel de ces exigences ne se traduit pas nécessairement par une atténuation effective et durable des risques pour les intérêts financiers de l'UE sur le terrain. À titre d'exemple, la réalisation du jalon prévoyant l'entrée en vigueur d'une réforme judiciaire (en l'occurrence en Pologne)⁵³ ne garantit pas *de facto* que cette réforme aura l'impact escompté. Un tel impact ne peut être évalué qu'à un stade ultérieur, notamment lors des travaux d'audit *ex post* et des évaluations futures.

La Commission n'a pas encore commencé son évaluation du règlement relatif à la conditionnalité, alors que l'échéance est fixée à janvier 2024

96 En janvier 2024, la Commission est tenue⁵⁴ de faire rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement relatif à la conditionnalité, sur l'efficacité globale de la procédure établie dans le règlement, sur l'efficacité des mesures adoptées ainsi que sur la complémentarité dudit règlement avec les autres instruments. À la fin de nos travaux d'audit sur le terrain, elle n'avait pas encore élaboré de lignes directrices concernant l'évaluation de ces quatre aspects, ni entamé les travaux préparatoires de cette évaluation.

97 Il s'agit d'un rapport ponctuel. En d'autres termes, après 2024, la Commission n'aura plus d'obligation spécifique de faire rapport au Conseil et au Parlement européen sur les mesures prises pour remédier aux violations des principes de l'état de droit constatées dans les États membres en application du règlement relatif à la conditionnalité ou au titre des dispositions spécifiques à certains Fonds.

⁵³ Affaire T-531/22.

⁵⁴ Article 9 et considérant 28 du règlement relatif à la conditionnalité.

Conclusions et recommandations

98 Le règlement relatif à la conditionnalité, complété par certaines dispositions spécifiques du règlement relatif à la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) et du règlement portant dispositions communes (RPDC), dote la Commission d'un jeu d'outils supplémentaire utile pour protéger les intérêts financiers de l'UE et garantir la bonne gestion financière des fonds de l'Union. Toutefois, certaines faiblesses dans sa conception risquent d'affecter son efficacité. Ainsi, limiter l'accès d'un État membre aux financements de l'UE peut temporairement avoir pour effet d'entraver la réalisation des objectifs stratégiques de l'Union. Néanmoins, ce serait une conséquence à court terme d'un processus visant à renforcer l'état de droit. Fondamentalement, il est de la responsabilité des États membres d'éviter un tel scénario en respectant l'état de droit et leurs obligations juridiques. Enfin, les grands programmes de dépenses de l'UE ne disposent pas tous d'outils de protection comparables à ceux prévus dans le règlement FRR ou dans le RPDC. C'est le cas, par exemple, de la politique agricole commune. Voir points **26** à **33**.

99 En ce qui concerne le seul cas (à savoir la Hongrie) pour lequel la Commission a proposé des mesures en application du règlement relatif à la conditionnalité depuis son entrée en vigueur en janvier 2021, nous en sommes arrivés à la conclusion qu'elle l'a fait sur la base d'une évaluation juste, conformément au règlement et en complémentarité avec les autres outils de protection prévus par la facilité pour la reprise et la résilience et par la politique de cohésion. Nous avons cependant relevé un certain nombre de domaines dans lesquels la Commission devrait continuer à améliorer ses travaux afin de veiller à l'application uniforme du cadre régissant l'état de droit et à la protection complète des intérêts financiers de l'UE.

100 Dès le début de 2021, la Commission a pris des mesures aux fins de l'application concrète du règlement relatif à la conditionnalité. À la fin de nos travaux d'audit, ce processus était toujours en cours. Les lignes directrices concernant la mise en œuvre publiées jusqu'ici marquent une étape utile sur la voie d'une application objective, impartiale et équitable du règlement dans les 27 États membres. Cela étant, elles ne précisent pas certains points clés, comme ce qui constitue un lien suffisamment direct entre les violations des principes de l'état de droit et la protection des intérêts financiers de l'UE, la manière d'appliquer le règlement relatif à la conditionnalité afin de protéger l'ensemble des ressources propres de l'Union, ou encore la façon d'évaluer l'efficacité des mesures budgétaires et correctives. Par ailleurs, la Commission ne dispose pas encore d'un système informatique opérationnel de gestion des dossiers, pourtant nécessaire pour assurer un traitement

uniforme et transparent des violations des principes de l'état de droit. Enfin, si la Commission a bien mobilisé le personnel nécessaire pour traiter les dossiers soumis jusqu'à présent, elle n'a pas encore dégagé les ressources humaines requises pour pouvoir appliquer le règlement de manière uniforme et efficace à tous les États membres. Voir points [34](#) à [43](#).

101 Notre audit a montré que la Commission applique une approche «par étapes» pour déceler les violations des principes de l'état de droit et en évaluer l'incidence possible sur les intérêts financiers de l'Union. Elle a mis en place des procédures pour repérer les possibles violations des principes de l'état de droit. Toutefois, son évaluation de leur impact potentiel et de la nécessité d'entreprendre d'autres actions n'a pas été documentée de manière systématique. Nous n'avons pas obtenu d'éléments attestant que la Commission recourait à une analyse systématique des risques fondée sur des critères prédéfinis pour appuyer ses décisions. Dans ces conditions, nous estimons qu'elle ne peut démontrer de façon transparente que la protection des intérêts financiers de l'UE est adéquate dans l'ensemble des États membres. Voir points [44](#) à [57](#).

102 Le seul cas où la Commission a mobilisé les trois instruments en même temps concernait la Hongrie, et notre conclusion est qu'elle l'a fait de manière coordonnée. En ce qui concerne la Bulgarie et la Roumanie, le mécanisme de coopération et de vérification a été abandonné en septembre 2023. Les réformes en suspens couvertes par le mécanisme en question ont toutefois dû être reprises dans le cadre des nouveaux instruments. Dans le cas de la FRR, la documentation disponible n'est pas suffisante pour pouvoir déterminer si le choix entre «super jalons» (lesquels empêchent tout paiement au titre de la FRR tant qu'ils ne sont pas atteints) et jalons ordinaires (dont la réalisation déclenche des paiements spécifiques) était approprié. Pour les États membres de notre échantillon autres que la Hongrie, nous n'avons pas toujours pu vérifier les raisons qui ont incité la Commission à ne pas utiliser le règlement relatif à la conditionnalité afin de protéger les intérêts financiers de l'UE. Voir points [59](#) à [74](#).

103 À la fin du mois de décembre 2023, la Commission n'avait proposé des mesures en vertu du règlement relatif à la conditionnalité que pour un seul État membre, à savoir la Hongrie. Notre analyse a montré que cette proposition était conforme au règlement, s'appuyait sur une évaluation équitable et était suffisamment documentée. La question de savoir si la Commission aurait dû proposer davantage de mesures budgétaires relève de son pouvoir discrétionnaire. En fin de compte, le Conseil a décidé de suspendre le financement de l'UE à hauteur de 6,4 milliards d'euros, soit

1,2 milliard d'euros de moins que dans la proposition initiale de la Commission. Voir points [75](#) à [83](#).

104 En tout, deux États membres de notre échantillon ont été visés par des mesures budgétaires infligées au titre de la FRR et du RPDC: la Hongrie et la Pologne, avec un impact potentiel avoisinant respectivement 22 milliards d'euros et 134 milliards d'euros. En ce qui concerne la Hongrie, le montant tient compte de la décision du 13 décembre 2023 de débloquer environ 10 milliards d'euros, la Commission ayant considéré que la Hongrie avait satisfait à la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux pour ce qui est de l'indépendance du système judiciaire. Étant donné que nos travaux d'audit sur le terrain se sont achevés avant cette date, nous avons pris en considération la décision en question, mais nous ne l'avons pas contrôlée. Toutefois, ces montants concernaient surtout des paiements susceptibles d'être dus dans le futur, ce qui signifie que les conséquences budgétaires à court terme étaient nettement plus limitées.

105 Bien que l'efficacité dans la durée des mesures budgétaires et correctives ne puisse être évaluée que plus tard, nous avons recensé plusieurs risques susceptibles de compromettre gravement. Plus précisément, nous constatons que le respect formel, par un État membre, des mesures correctives ne se traduit pas nécessairement par des améliorations effectives et durables sur le terrain, c'est-à-dire des progrès allant plus loin qu'un simple «cochage de cases». Il existe aussi un risque que ces mesures soient annulées par la suite ou qu'il y ait en même temps une détérioration d'autres aspects de l'état de droit. Ce type de risque est d'autant plus important qu'il peut être plus facile de décider de débloquer des fonds que de les bloquer. De telles décisions doivent s'appuyer sur une analyse technique, mais elles tiennent finalement également compte de considérations plus larges. Enfin, nous notons que les obligations pour la Commission de rendre compte de l'efficacité du règlement sont limitées. Voir points [84](#) à [97](#).

106 Vu ce contexte, nous formulons les recommandations ci-après.

Recommandation n° 1 – Assurer la capacité administrative nécessaire pour mettre en œuvre le règlement relatif à la conditionnalité

La Commission devrait:

- a) estimer les ressources humaines nécessaires pour appliquer de manière uniforme et effective le règlement relatif à la conditionnalité dans tous les États membres;
- b) achever de développer son système informatique de gestion des dossiers et documenter le processus menant aux décisions et aux actions;
- c) revoir et consolider ses lignes directrices sur la base de ses expériences dans la mise en œuvre du règlement, et clarifier les points relevés lors de notre audit: définir ce qui constitue un lien suffisamment direct entre les violations des principes de l'état de droit et la protection des intérêts financiers de l'UE, préciser comment appliquer le règlement relatif à la conditionnalité afin de protéger les ressources propres de l'Union, et détailler comment évaluer l'efficacité des mesures budgétaires et correctives.

Quand? D'ici à fin 2024 pour a) et b).

Dès que possible pour c) et en tout cas d'ici à fin 2027 au plus tard (dans la perspective de l'élaboration du nouveau cadre financier pluriannuel).

Recommandation n° 2 – Préciser, évaluer et documenter systématiquement, pour tous les États membres, la manière dont les problèmes recensés concernant l'état de droit ont été traités au titre du règlement relatif à la conditionnalité

Afin de démontrer en toute transparence que les intérêts financiers de l'UE sont protégés de manière adéquate dans l'ensemble des États membres, la Commission devrait systématiquement – et pour tous les États membres – déterminer, sur la base de critères précis, si les problèmes décelés constituent ou non des violations des principes de l'état de droit et évaluer leur impact potentiel sur les intérêts financiers de l'UE, tout en veillant à documenter son analyse.

Quand? D'ici à fin 2024.

Recommandation n° 3 – Assurer un suivi de l'impact des mesures liées à l'état de droit

La Commission devrait assurer un suivi des mesures en lien avec l'état de droit prises au titre du règlement relatif à la conditionnalité, de la FRR et du RPDC (notamment eu égard à la protection des intérêts financiers de l'UE, au renforcement de l'état de droit et à l'impact sur les objectifs stratégiques de l'UE et sur les bénéficiaires) afin de s'assurer qu'elles ont été effectivement et durablement mises en œuvre.

En ce qui concerne les dépenses exposées avant la réalisation des jalons fixés au titre de la FRR ou avant l'adoption de mesures pour satisfaire aux conditions favorisantes horizontales du RPDC, la Commission devrait obtenir une assurance raisonnable que ces dépenses (politique de cohésion) ou la réalisation satisfaisante des jalons et des cibles (FRR) n'étaient pas entachées de violations de l'état de droit au moment où elles ont eu lieu.

Quand? Chaque année, jusqu'à la fin de la période d'éligibilité.

Recommandation n° 4 – Fonder toute proposition de lever des mesures budgétaires sur des éléments probants solides

Compte tenu des problèmes constatés lors de la clôture du mécanisme de coopération et de vérification ainsi que des risques spécifiques que nous avons recensés en ce qui concerne l'efficacité des mesures correctives, la Commission devrait fonder toute proposition de levée des mesures budgétaires (règlement relatif à la conditionnalité, conditions favorisantes horizontales du RPDC ou «super jalons» de la FRR) sur des informations solides, exhaustives et actualisées. Cette décision devrait être dûment documentée.

Quand? Jusqu'à la fin de la période d'éligibilité.

Recommandation n° 5 – Rendre compte, sur une base annuelle, de l'efficacité des mesures prises en réaction aux violations des principes de l'état de droit

Après son premier rapport prévu pour janvier 2024, la Commission devrait rendre compte chaque année de l'application des différents outils disponibles pour gérer les risques pesant sur les intérêts financiers de l'UE, ainsi que de l'efficacité des mesures prises en réaction aux violations des principes de l'état de droit constatées dans les États membres. Cet exercice pourrait être lié au rapport annuel sur l'état de droit, sans pour autant y être intégré.

Quand? Chaque année, à partir de 2025.

Recommandation n° 6 – Améliorer le cadre en matière d'état de droit afin de renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE lors de l'élaboration des futures propositions législatives

La Commission devrait poursuivre l'évaluation des lacunes susceptibles de nuire à l'efficacité du cadre de l'état de droit. Ce travail d'analyse devrait tenir compte des risques pointés dans le présent rapport (par exemple l'incidence potentielle des suspensions de paiements sur la réalisation de certains objectifs stratégiques de l'UE, ainsi que le fait que la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux, prévue dans le RPDC, ne couvre pas d'autres parties pertinentes du budget) et de l'expérience qui aura été acquise au cours des prochaines années. Lors de l'élaboration du cadre réglementaire de l'après-2027, la Commission devrait proposer des mesures de protection supplémentaires sur la base des problèmes relevés d'ici là.

Quand? D'ici à fin 2027 au plus tard (dans la perspective de l'élaboration du nouveau cadre financier pluriannuel).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre II, présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 janvier 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

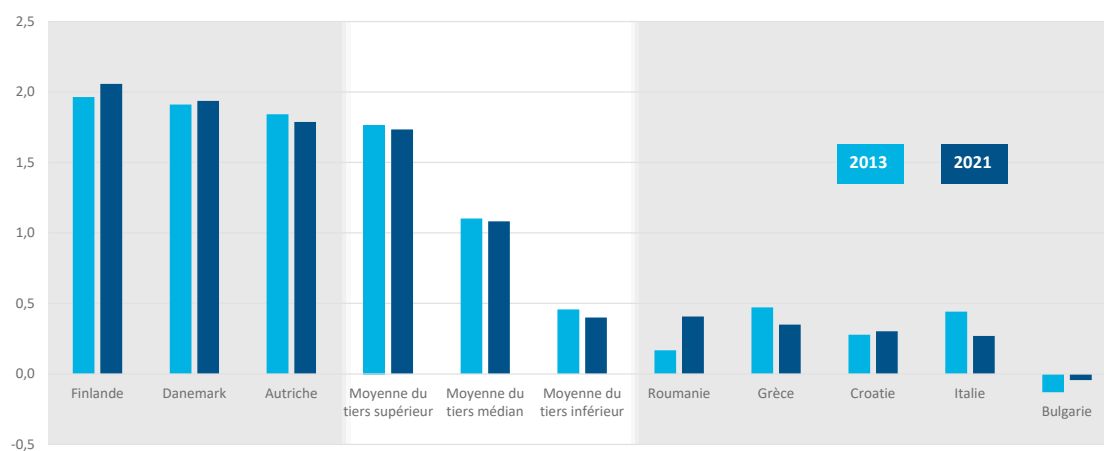
Annexes

Annexe I – Exemples d’outils utilisés par la Banque mondiale et par le World Justice Project pour suivre la situation de l’état de droit

À l’instar de l’indice de contrôle de la corruption, l’indice de l’état de droit de la Banque mondiale fait partie de ses indicateurs mondiaux de gouvernance (*World Governance Indicators* ou WGI) qui mesurent différents aspects de la performance en matière de gouvernance. Cet indice comporte plusieurs indicateurs, qui permettent d’établir dans quelle mesure les agents ont confiance dans les règles de la société et les respectent. Les indicateurs en question portent sur la perception de l’incidence de la criminalité, l’efficacité et la prévisibilité du système judiciaire, ainsi que la force exécutoire des contrats.

Banque mondiale – Indice de l’état de droit des WGI

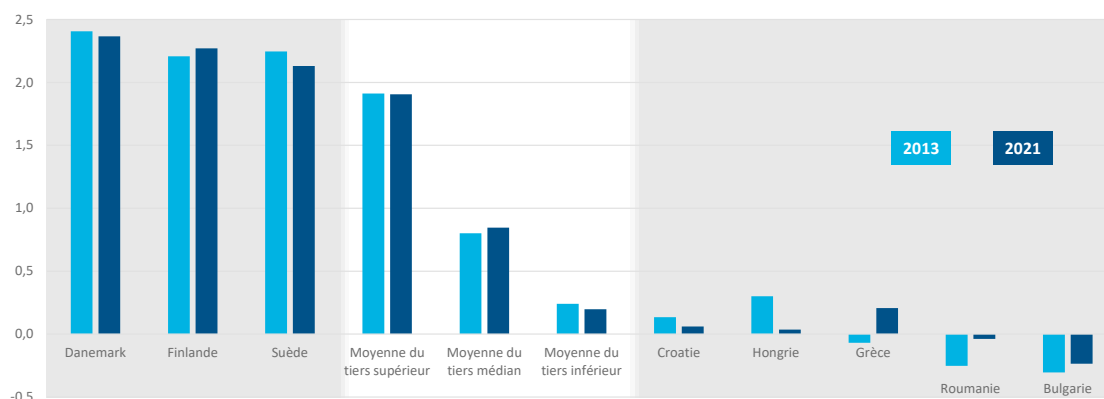
(min. – 2,5 / max. + 2,5)



Source: Banque mondiale, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

Autre mesure: l’indice de contrôle de la corruption de la Banque mondiale, qui permet d’évaluer la perception de la mesure dans laquelle le pouvoir public est exercé à des fins de profit personnel (petite et grande corruptions confondues) ainsi que la prise de contrôle de l’État par les élites et des intérêts privés.

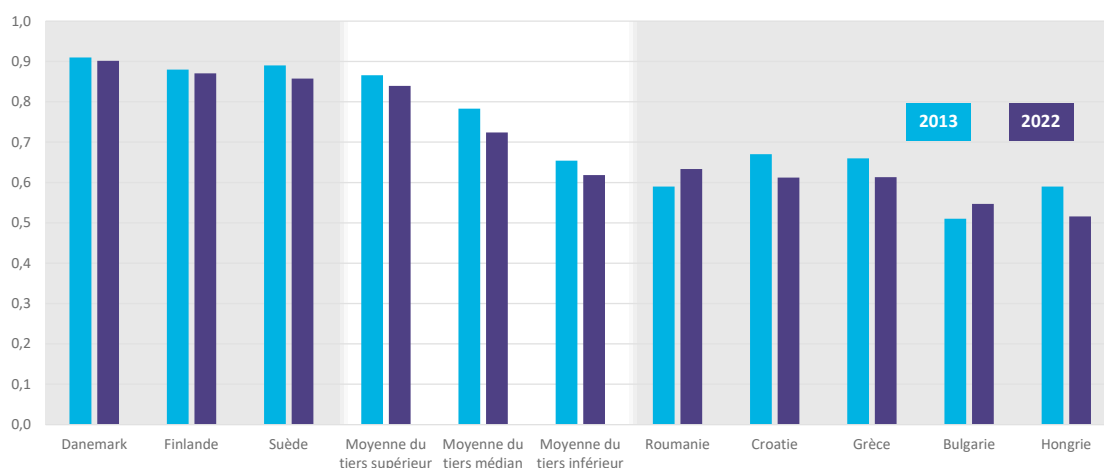
Banque mondiale – Indice de contrôle de la corruption des WGI pour 2013-2021 (min. - 2,5 / max. + 2,5)



Source: Banque mondiale, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>.

L'indice de l'état de droit du World Justice Project mesure la situation de l'état de droit sur la base des expériences et des perceptions du grand public ainsi que de juristes et d'experts nationaux, dans le monde entier. La performance d'un pays se mesure à l'aune de 44 indicateurs, qui couvrent un vaste éventail de domaines, parmi lesquels la justice civile et pénale, les droits fondamentaux, les limites des pouvoirs publics, l'application de la réglementation ou encore l'absence de corruption.

WJP – Indice de l'état de droit pour 2013-2022 (min. 0,0 / max. 1,0)



Source: World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>.

Annexe II – Principales étapes de l'application du règlement relatif à la conditionnalité

Étapes / délais		
Articles 3 et 4	1) La Commission repère des violations des principes de l'état de droit.	
	2) La Commission détermine si les violations des principes de l'état de droit portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'UE ou aux intérêts financiers de celle-ci d'une manière suffisamment directe.	
Articles 5 et 6	3) La Commission adresse une notification écrite à l'État membre.	
	4) Celui-ci y répond en précisant les possibles mesures correctives.	1-3 mois
	5) La Commission analyse la réponse de l'État membre.	1 mois
	6) Le cas échéant, la Commission évalue la proportionnalité des mesures budgétaires, conformément aux articles 5 et 6.	
	7) Le cas échéant, la Commission informe l'État membre de ses conclusions et des mesures budgétaires qu'elle entend prendre.	
	8) L'État membre répond à l'analyse de la Commission et aux mesures budgétaires qu'elle envisage.	1 mois
	9) Si nécessaire, la Commission propose des mesures de protection au Conseil.	1 mois
	10) Le Conseil adopte/modifie la proposition de la Commission.	1-3 mois
Article 7	11) L'État membre informe la Commission que les conditions justifiant l'application du règlement relatif à la conditionnalité ne sont plus d'actualité et demande la levée des mesures budgétaires.	
	12) La Commission procède à une évaluation des mesures budgétaires et, le cas échéant, en propose la levée ou l'adaptation, au plus tard un an après leur adoption.	
	13) Le Conseil adopte la décision de lever les mesures.	

Source: Cour des comptes européenne.

Annexe III – Objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification et jalons concernant l'état de droit dans les PRR de la Bulgarie et de la Roumanie

La première grande colonne du tableau ci-après présente les objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie, tels qu'ils ont été adoptés dans la décision [2006/929/CE](#) de la Commission. La seconde comporte une liste indicative des jalons et des cibles énoncés dans le PRR de la Bulgarie, que nous considérons comme pertinents pour les six objectifs de référence dudit mécanisme.

Bulgarie

	Objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification	Jalons et cibles pertinents du PRR
1	Adopter des modifications de la constitution supprimant toute ambiguïté au sujet de l'indépendance et de la responsabilisation du système judiciaire.	C10.R2-219: Lutte contre la corruption – Améliorer le rôle de l'inspection au sein du Conseil supérieur de la magistrature dans la prévention et la lutte contre la corruption dans le système judiciaire (4 ^e trim. 2022).
2	Garantir un processus judiciaire plus transparent et plus efficace en adoptant et en mettant en œuvre une nouvelle loi sur le système judiciaire et le nouveau code de procédure civile. Rendre compte de l'incidence de ces deux nouvelles lois, ainsi que des codes de procédure pénale et administrative, notamment au cours de la phase d'instruction.	À propos du suivi – Publication de quatre analyses annuelles de la mise en œuvre des règles relatives à l'e-justice dans le code de procédure civile et le code de procédure pénale et 3.3.6. - 3.3.7. Structure de suivi et d'établissement de rapports.
3	Poursuivre la réforme du système judiciaire, de manière à renforcer le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Évaluer les effets de cette réforme et en publier les résultats chaque année.	C10.R2-219: Lutte contre la corruption – Améliorer le rôle de l'inspection au sein du Conseil supérieur de la magistrature dans la prévention et la lutte contre la corruption dans le système judiciaire (4 ^e trim. 2022).

	Objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification	Jalons et cibles pertinents du PRR
4	Mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau et en rendre compte. Établir des rapports sur les inspections internes d'institutions publiques et sur la publication des biens personnels détenus par les hauts fonctionnaires.	<p>C10.R2-218: Lutte contre la corruption – Entrée en vigueur des amendements législatifs réformant la Commission de lutte contre la corruption et de confiscation illégale des avoirs (jalons liés: 220 et 221) (3^e trim. 2022).</p> <p>C10.R2-221: Lutte contre la corruption – Entrée en vigueur de la plateforme électronique et soutien aux modifications législatives visant à renforcer les organes et unités de lutte contre la corruption (2^e trim. 2023).</p> <p>C10.R2-222: Lutte contre la corruption – Entrée en vigueur des modifications législatives visant à préserver l'efficacité des procédures pénales et à améliorer l'obligation de rendre des comptes et la responsabilité pénale du procureur général (2^e trim. 2023).</p> <p>C10.R2-223: Lutte contre la corruption – Entrée en vigueur de mesures législatives visant à réglementer les activités de lobbying (4^e trim. 2023).</p>
5	Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, notamment aux frontières et au sein de l'administration locale.	226 – Analyses annuelles de la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption.
6	Mettre en œuvre une stratégie destinée à lutter contre la criminalité organisée, particulièrement axée sur les délits graves, le blanchiment de capitaux et la confiscation systématique des biens des délinquants. Rendre compte des enquêtes, mises en examen et condamnations nouvelles et en cours dans ce domaine.	<p>218 – Lutte contre la corruption – Entrée en vigueur des amendements législatifs réformant la Commission de lutte contre la corruption et de confiscation illégale des avoirs (jalons liés: 220 et 221).</p> <p>238 – Plan d'action visant à atténuer les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme recensés dans l'évaluation nationale des risques (3^e trim. 2021).</p>

La première grande colonne du tableau ci-après présente les objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification pour la Roumanie, tels qu'ils ont été adoptés dans la décision [2006/928/CE](#) de la Commission. La seconde comporte une liste indicative des jalons et des cibles énoncés dans le PRR de la Roumanie, que nous considérons comme pertinents pour les quatre objectifs de référence dudit mécanisme.

Roumanie

	Objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification	Jalons et cibles pertinents du PRR
1	Garantir un processus judiciaire à la fois plus transparent et plus efficace, notamment en renforçant les capacités et la responsabilisation du Conseil supérieur de la magistrature. Rendre compte de l'incidence des nouveaux codes de procédure civile et administrative et l'évaluer.	C14.R5-423: Entrée en vigueur des «lois sur la justice» (lois sur le statut des magistrats, l'organisation judiciaire, le Conseil supérieur de la magistrature) (3 ^e trim. 2023). C14.R5-424: Modification du code pénal et du code de procédure pénale (4 ^e trim. 2022).
2	Constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité dotée de responsabilités en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêts potentiels, mais aussi de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives.	RO-C[C14]-R[R7.0]-M[431]. Évaluation et mise à jour de la législation relative au cadre d'intégrité – Entrée en vigueur des lois consolidées sur l'intégrité.
3	Continuer, en se basant sur les progrès déjà accomplis, à mener des enquêtes professionnelles et non partisans sur les allégations de corruption de haut niveau.	C14.R6-426: Entrée en vigueur de la décision gouvernementale approuvant la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption (4 ^e trim. 2021). C14.R6-428: Achèvement d'au moins 70 % des mesures prévues dans la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption (4 ^e trim. 2025). C14.R6-430: Entrée en vigueur de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (1 ^{er} trim. 2022).

	Objectifs de référence du mécanisme de coopération et de vérification	Jalons et cibles pertinents du PRR
4	Prendre des mesures supplémentaires pour prévenir et combattre la corruption, en particulier au sein de l'administration locale.	<p>M 426: Entrée en vigueur de la décision gouvernementale approuvant la nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption (4^e trim. 2021).</p> <p>Cible 428: Achèvement d'au moins 70 % des mesures prévues dans la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption (4^e trim. 2025).</p> <p>M 430: Entrée en vigueur de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte (1^{er} trim. 2022).</p> <p>Cible 429: Taux d'occupation de 85 % des postes de procureur de la direction nationale anticorruption (2^e trim. 2023).</p> <p>Cible 446: Développer l'infrastructure logistique (non informatique) nécessaire pour lutter contre la corruption et récupérer les produits et les dommages résultant de la criminalité, y compris la formation dans ces domaines – Mise en service des entrepôts de stockage des biens saisis (3^e trim. 2025).</p>

Annexe IV – Règlement portant dispositions communes pour huit Fonds de l'UE

Aperçu du RPDC

Aspect	Description								
Portée financière	<p>Budget total des huit Fonds de la période 2021-2027 aux prix de 2022: 405,1 milliards d'euros:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Fonds européen de développement régional (FEDER), hors programmes Interreg: 226 milliards d'euros; ○ Fonds social européen plus (FSE+): 98,5 milliards d'euros; ○ Fonds de cohésion: 48 milliards d'euros; ○ Fonds pour une transition juste (FTJ): 8,4 milliards d'euros; ○ Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (Feampa): 6,11 milliards d'euros; ○ Fonds «Asile, migration et intégration» (FAMI): 9,88 milliards d'euros; ○ Fonds pour la sécurité intérieure (FSI): 1,93 milliard d'euros; ○ Instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV): 6,25 milliards d'euros. 								
Intervenants	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">État membre de l'UE</td> <td style="padding: 5px;">Lors de l'élaboration d'un programme opérationnel, procède à une autoévaluation afin de s'assurer que ce dernier respectera bien la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux au moment où il sera mis en œuvre.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Commission</td> <td style="padding: 5px;">Examine l'autoévaluation de l'État membre et approuve le programme.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">État membre de l'UE</td> <td style="padding: 5px;">Met en œuvre le programme et demande le remboursement des dépenses, lequel est effectué si les conditions favorisantes sont remplies.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Commission</td> <td style="padding: 5px;">Examine la demande de paiement et vérifie si les conditions favorisantes sont remplies.</td> </tr> </table>	État membre de l'UE	Lors de l'élaboration d'un programme opérationnel, procède à une autoévaluation afin de s'assurer que ce dernier respectera bien la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux au moment où il sera mis en œuvre.	Commission	Examine l'autoévaluation de l'État membre et approuve le programme.	État membre de l'UE	Met en œuvre le programme et demande le remboursement des dépenses, lequel est effectué si les conditions favorisantes sont remplies.	Commission	Examine la demande de paiement et vérifie si les conditions favorisantes sont remplies.
État membre de l'UE	Lors de l'élaboration d'un programme opérationnel, procède à une autoévaluation afin de s'assurer que ce dernier respectera bien la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux au moment où il sera mis en œuvre.								
Commission	Examine l'autoévaluation de l'État membre et approuve le programme.								
État membre de l'UE	Met en œuvre le programme et demande le remboursement des dépenses, lequel est effectué si les conditions favorisantes sont remplies.								
Commission	Examine la demande de paiement et vérifie si les conditions favorisantes sont remplies.								
Conditions d'application des mesures	<p>Absence de mécanismes efficaces pour garantir le respect de la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lors de la mise en œuvre du Fonds.</p>								

Aspect	Description																																
Mesures	Pas de remboursement de dépenses, sauf pour l'assistance technique et les dépenses contribuant à la réalisation de la condition favorisante.																																
Calendrier des mesures	Pendant toute la durée de la mise en œuvre du programme.																																
Application de mesures concernant les six pays de notre échantillon (situation à la mi-décembre 2023)	Bulgarie Sans objet.																																
	Grèce Sans objet.																																
	Hongrie Programmes relevant du RPDC adoptés, mais comme certaines conditions favorisantes horizontales et thématiques sont considérées comme non remplies, un montant total de 11,7 milliards d'euros destinés aux remboursements (estimation de la Commission) est bloqué au titre du RPDC et du règlement relatif à la conditionnalité (voir figure 3).																																
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #006633; color: white;">Hongrie</th> <th colspan="7" style="background-color: #006633; color: white;">En milliards d'euros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FEDER</td> <td style="text-align: center;">6,56</td> <td>FSE+</td> <td style="text-align: center;">3,55</td> <td>FC</td> <td style="text-align: center;">1,40</td> <td>FTJ</td> <td style="text-align: center;">0,14</td> </tr> <tr> <td>Feampa</td> <td style="text-align: center;">0</td> <td>FAMI</td> <td style="text-align: center;">0,03</td> <td>IGFV</td> <td style="text-align: center;">0</td> <td>FSI</td> <td style="text-align: center;">0</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td colspan="7" style="text-align: center;">11,68</td> </tr> </tbody> </table>	Hongrie	En milliards d'euros							FEDER	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	FTJ	0,14	Feampa	0	FAMI	0,03	IGFV	0	FSI	0	Total	11,68						
	Hongrie	En milliards d'euros																															
	FEDER	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	FTJ	0,14																									
	Feampa	0	FAMI	0,03	IGFV	0	FSI	0																									
	Total	11,68																															
	Italie Sans objet.																																
	Pologne Les programmes relevant du RPDC sont adoptés, mais les décisions précisent que la troisième condition favorisante horizontale n'est pas remplie. Par conséquent, le remboursement des dépenses concernant les Fonds relevant du RPDC est bloqué pour un montant total de 74,1 milliards d'euros (estimation de la Commission).																																
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="background-color: #006633; color: white;">Pologne</th> <th colspan="7" style="background-color: #006633; color: white;">En milliards d'euros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FEDER</td> <td style="text-align: center;">45,80</td> <td>FSE+</td> <td style="text-align: center;">12,40</td> <td>FC</td> <td style="text-align: center;">11,30</td> <td>FTJ</td> <td style="text-align: center;">3,70</td> </tr> <tr> <td>Feampa</td> <td style="text-align: center;">0,48</td> <td>FAMI</td> <td style="text-align: center;">0,24</td> <td>IGFV</td> <td style="text-align: center;">0,16</td> <td>FSI</td> <td style="text-align: center;">0,07</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td colspan="7" style="text-align: center;">74,15</td> </tr> </tbody> </table>	Pologne	En milliards d'euros							FEDER	45,80	FSE+	12,40	FC	11,30	FTJ	3,70	Feampa	0,48	FAMI	0,24	IGFV	0,16	FSI	0,07	Total	74,15							
Pologne	En milliards d'euros																																
FEDER	45,80	FSE+	12,40	FC	11,30	FTJ	3,70																										
Feampa	0,48	FAMI	0,24	IGFV	0,16	FSI	0,07																										
Total	74,15																																
Roumanie Sans objet.																																	
Levée des mesures	Les mesures seront levées une fois que la Commission aura conclu que l'État membre concerné respecte la troisième condition favorisante horizontale.																																

Annexe V – Vue d’ensemble de l’application à la Hongrie du règlement relatif à la conditionnalité

Règlement relatif à la conditionnalité

Description

Application des mesures (situation à la mi-décembre 2023)

Deux mesures budgétaires (article 5) proposées par la Commission et imposées par le Conseil à la Hongrie.

- 1) Suspension de 55 % des engagements budgétaires concernant les programmes opérationnels ci-après relevant de la politique de cohésion, après approbation:
 - a) programme opérationnel pour l’efficacité environnementale et énergétique Plus
55 % de 3,666 milliards d’euros = suspension de 2,016 milliards d’euros de financements de l’UE;
 - b) programme opérationnel pour les transports intégrés Plus
55 % de 3,546 milliards d’euros = suspension de 1,950 milliard d’euros de financements de l’UE;
 - c) programme opérationnel pour le développement territorial et l’implantation Plus
55 % de 4,354 milliards d’euros = suspension de 2,395 milliards d’euros de financements de l’UE.

Total du montant suspendu pour ces trois programmes: 6 361 milliards d’euros (y compris un montant de remboursement bloqué d’environ 2,0 milliards d’euros au titre des dispositions du RPDC – voir [figure 3](#)).

- 2) Interdiction de contracter le moindre engagement juridique avec une fiducie (un trust) d’intérêt public établi(e) sur la base de la loi hongroise IX de 2021 ou avec une entité détenue par une telle fiducie (un tel trust) d’intérêt public, lorsque la Commission exécute le budget de l’Union en gestion directe ou indirecte, conformément à l’article 62, paragraphe 1, points a) et c), du règlement (UE, Euratom) 2018/1046.

Étant donné que l’interdiction ne vise pas une source de financement mais bien un type d’entité susceptible d’être financée par quelque source que ce soit, il n’est pas possible d’estimer l’impact financier de cette mesure.

Levée des mesures

Mesures budgétaires au titre de l’article 5: pas d’échéance pour la levée des mesures budgétaires; la Commission réévaluera la situation en Hongrie, soit de sa propre initiative, soit à la demande de la Hongrie, au plus tard un an après l’adoption des mesures par le Conseil.

Description

Dans le cas de la Hongrie, le Conseil a adopté les mesures budgétaires la concernant le 15 décembre 2022, ce qui signifie que la Commission doit avoir clôturé sa réévaluation pour le 15 décembre 2023.

La Hongrie a proposé les 17 mesures correctives suivantes (article 6, paragraphe 9):

- 1) renforcer la prévention, la détection et la correction des actes illicites et irrégularités dans le cadre de la mise en œuvre des fonds de l'Union grâce à la création d'une nouvelle Autorité pour l'intégrité;
- 2) créer un groupe de travail chargé de la lutte contre la corruption;
- 3) renforcer le cadre de lutte contre la corruption;
- 4) garantir la transparence de l'utilisation du soutien de l'Union par les fondations gestionnaires d'actifs d'intérêt public;
- 5) introduire une procédure spécifique en cas d'infractions spéciales liées à l'exercice de l'autorité publique ou à la gestion de biens publics;
- 6) renforcer les mécanismes d'audit et de contrôle afin de garantir la bonne utilisation du soutien de l'UE;
- 7) réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par des fonds de l'Union qui sont clôturées avec des soumissions uniques;
- 8) réduire la part des procédures d'appels d'offres financées par le budget national qui sont clôturées avec des soumissions uniques;
- 9) mettre au point 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;
- 10) développer un système électronique de passation des marchés publics afin d'accroître la transparence;
- 11) élaborer un cadre de mesure des performances évaluant l'efficacité et le rapport coût/efficacité des passations de marchés publics;
- 12) adopter un plan d'action visant à accroître le niveau de concurrence dans le cadre des marchés publics;
- 13) dispenser une formation aux micro, petites et moyennes entreprises sur les pratiques en matière de passation de marchés publics;
- 14) mettre en place un régime d'aide pour compenser les coûts liés à la participation aux passations de marchés publics des micro, petites et moyennes entreprises;
- 15) appliquer Arachne, l'outil de notation des risques de la Commission;
- 16) renforcer la coopération avec l'OLAF;
- 17) adopter un acte législatif garantissant une plus grande transparence des dépenses publiques.

Sigles et acronymes

FRR: facilité pour la reprise et la résilience

PRR: plan pour la reprise et la résilience

RPDC: règlement portant dispositions communes

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE: traité sur l'Union européenne

Glossaire

Boîte à outils de l'UE en matière d'état de droit: ensemble d'outils destinés à promouvoir et à préserver l'état de droit dans l'UE et dans ses États membres.

Cible: mesure quantitative des progrès réalisés par un État membre sur la voie d'une réforme ou d'un investissement dans le cadre de son plan pour la reprise et la résilience.

Conditions favorisantes horizontales: ensemble de quatre conditions préalables à un financement, applicables à l'ensemble des Fonds de l'UE couverts par le règlement portant dispositions communes.

Corruption: dans le contexte du présent rapport, comportement intentionnel adopté par un fonctionnaire portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Facilité pour la reprise et la résilience: mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en soutenant la transition écologique et numérique.

Fonds de la politique de cohésion: les quatre Fonds de l'UE destinés à soutenir la cohésion économique, sociale et territoriale partout dans l'UE durant la période 2021-2027, à savoir le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen plus, le Fonds de cohésion et le Fonds pour une transition juste.

Fraude: utilisation intentionnelle et illégale de la tromperie en vue d'obtenir un avantage matériel en privant une autre partie d'un ou de plusieurs biens ou de sommes d'argent.

Jalon de contrôle: exigence spécifique, à l'égard des systèmes d'audit et de contrôle d'un État membre, devant être satisfaite avant que le pays concerné ne puisse recevoir le moindre financement au titre de la FRR (article 22 du règlement FRR). Parfois aussi appelé «**super jalon**».

Jalon: réalisation qualitative sur la voie d'une réforme ou d'un investissement, considérée comme une condition préalable à un paiement spécifique au titre de la FRR.

Marché public: acquisition, par des organismes de droit public ou d'autres autorités, de travaux, de fournitures ou de services au terme d'une procédure ouverte et concurrentielle, visant à obtenir des prestations de qualité et d'un bon rapport coût-avantage.

NextGenerationEU: programme de financement visant à aider les États membres de l'UE à surmonter les conséquences économiques et sociales de la pandémie de COVID-19.

Plan pour la reprise et la résilience: document établissant les réformes et les investissements prévus par un État membre au titre de la facilité pour la reprise et la résilience.

Politique de cohésion: politique de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre régions et entre États membres en favorisant la création d'emplois, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et la coopération transfrontalière et interrégionale.

Procédure d'infraction: procédure par laquelle la Commission engage des poursuites à l'encontre d'un État membre de l'UE qui manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union.

Programme: moyen par lequel les objectifs spécifiques des politiques de l'UE sont réalisés, généralement au travers de projets cofinancés.

Règlement financier: ensemble des règles régissant l'établissement et l'utilisation du budget de l'Union, ainsi que les processus connexes, tels que le contrôle interne, l'établissement de rapports, l'audit et la décharge.

Règlement portant dispositions communes: règlement établissant les règles qui s'appliquent à huit Fonds de l'UE, dont les quatre qui relèvent de la politique de cohésion. Le règlement actuel couvre la période 2021-2027.

Règlement relatif à la conditionnalité: règlement établissant les règles destinées à protéger le budget de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit dans les États membres.

Ressources propres: fonds utilisés pour financer le budget de l'UE, qui proviennent dans leur grande majorité des contributions des États membres.

Semestre européen: cycle annuel établissant un cadre pour coordonner les politiques macroéconomiques des États membres de l'UE et suivre les progrès réalisés dans ce domaine.

Super jalon: exigence spécifique, à l'égard des systèmes d'audit et de contrôle d'un État membre, devant être satisfaite avant que le pays concerné ne puisse recevoir le moindre financement au titre de la FRR (article 22 du règlement FRR). Parfois aussi appelé «**jalón de contrôle**».

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-03>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-03>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre II (Investissements en faveur de la cohésion, de la croissance et de l'inclusion), présidée par Annemie Turtelboom, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité d'Annemie Turtelboom, Membre de la Cour, assistée de: Éric Braucourt, chef de cabinet, et Celil Ishik, attaché de cabinet; Friedemann Zippel, manager principal; Dieter Böckem, chef de mission; Aleksandar Latinov, chef de mission adjoint; Jussi Bright, Marton Baranyi et Plamen Petrov, auditeurs; Rebecca Tronci, Heidi Rand et Abel Ferrero Tazza, stagiaires.



De gauche à droite: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Marton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Éric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik et Heidi Rand.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-1544-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/376876	QJ-AB-24-002-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1570-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/603674	QJ-AB-24-002-FR-N

L'état de droit est l'une des valeurs communes fondamentales de l'Union européenne. Or, la situation à cet égard s'est détériorée dans certains États membres au cours de la dernière décennie. En décembre 2020, l'UE a adopté un nouvel instrument, à savoir le règlement relatif à la conditionnalité, afin de protéger ses intérêts financiers contre les violations des principes de l'état de droit dans les pays qui la composent.

Nous avons examiné si l'application, par la Commission, du règlement relatif à la conditionnalité était appropriée et cohérente avec les autres mécanismes disponibles au titre de la facilité pour la reprise et la résilience et du règlement portant dispositions communes pour la période 2021-2027 dans le domaine de la politique de cohésion. Nous nous sommes intéressés aux dispositions internes de la Commission concernant la mise en œuvre du règlement, mais aussi aux actions qu'elle a entreprises pour protéger les intérêts financiers de l'UE dans le cadre des trois instruments.

Notre conclusion est que, combiné avec certaines dispositions spécifiques de la facilité pour la reprise et la résilience et du règlement portant dispositions communes dans le domaine de la politique de cohésion, le règlement relatif à la conditionnalité a permis de renforcer la protection des intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit, et que les mesures prises à l'encontre du seul pays concerné jusqu'ici sont conformes à ce règlement. Nous avons toutefois relevé certains points du règlement qui sont difficiles à appliquer et décelé un certain nombre de risques qui pourraient compromettre sérieusement l'efficacité des mesures prises. Nos recommandations visent à remédier à ces faiblesses et à renforcer ainsi l'efficacité du cadre en place.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors