



RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

L'état de droit dans l'Union européenne:

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

Table des matières

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF	2
II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR	3
1. Buts, champs d'application et objectifs des instruments contrôlés par la Cour	3
2. Application du règlement relatif à la conditionnalité dans le cas de la Hongrie	5
3. Combinaison de différents instruments	7
III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR	9
Recommandation n° 1 – Prévoir la capacité administrative nécessaire pour mettre en œuvre le règlement relatif à la conditionnalité	9
Recommandation n° 2 – Recenser, évaluer et documenter systématiquement, pour l'ensemble des États membres, la façon dont les problèmes concernant l'état de droit ont été traités au titre du règlement sur la conditionnalité	10
Recommandation n° 3 – Assurer un suivi des effets des mesures prises pour garantir l'état de droit	11
Recommandation n° 4 – Fonder toute proposition de levée des mesures budgétaires sur des éléments probants solides	13
Recommandation n° 5 – Établir, sur une base annuelle, un rapport sur l'efficacité des mesures prises en réaction aux violations des principes de l'état de droit	14
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 de futures propositions législatives	15

Le présent document expose, conformément à l'article 259 du [règlement financier](#), les réponses de la Commission européenne aux observations d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne et sera publié en même temps que ledit rapport.

I. RÉPONSES DE LA COMMISSION EN BREF

La Commission se félicite de ce rapport spécial de la Cour des comptes européenne.

Le **règlement relatif à la conditionnalité**¹ est un instrument budgétaire conçu pour apporter une réponse, au moyen de mesures de protection efficaces, aux violations des principes de l'état de droit dans un État membre qui portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte au budget de l'Union ou aux intérêts financiers de l'Union. Au cours des trois premières années d'application du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission a assuré de manière proactive et régulière un suivi de la situation dans tous les États membres afin de détecter le plus tôt possible l'existence de telles violations. Ce suivi de la situation est permanent et continu. Depuis l'entrée en vigueur même du règlement relatif à la conditionnalité en janvier 2021, la Commission a renforcé les synergies entre ses services afin d'assurer le partage des connaissances spécifiques tant par pays que par secteur et de recenser les points qui seraient potentiellement pertinents pour l'application dudit règlement. En particulier, les services chargés de l'élaboration du rapport sur l'état de droit et de l'application de la **facilité pour la reprise et la résilience (FRR)** et du **règlement portant dispositions communes**² (RPDC) ont régulièrement échangé des informations obtenues dans le cadre de leurs activités respectives. Jusqu'à présent, une procédure a été ouverte au titre du règlement relatif à la conditionnalité en ce qui concerne la **Hongrie**. Dans le cadre de cette procédure, le Conseil a adopté des mesures de protection sur la base d'une proposition de la Commission. La Commission considère que ce premier cas d'application démontre que la procédure prévue par le règlement relatif à la conditionnalité constitue un instrument efficace qui peut donner lieu à des réformes importantes afin d'assurer une protection adéquate des intérêts financiers de l'Union, tout en s'attaquant aux problèmes sous-jacents liés à l'état de droit.

Premièrement, la Commission tient à rappeler les **différents buts, champs d'application et objectifs des trois principaux instruments** tels qu'ils figurent dans le présent rapport de la Cour des comptes: le règlement relatif à la conditionnalité, la FRR et le RPDC. Dans son rapport, la Cour estime que le règlement FRR et le RPDC prévoient des outils susceptibles d'être utilisés pour protéger les intérêts financiers de l'UE contre certaines violations des principes de l'état de droit ou des droits fondamentaux qui font partie de l'état de droit, même si ce n'est pas de la même manière³. La Commission convient que la FRR et le RPDC ne sont pas des instruments spécifiques consacrés à la défense de l'état de droit et qu'ils ne peuvent servir qu'indirectement à traiter certaines questions liées à l'état de droit dans les limites de leurs dispositions respectives. À cet égard, la Commission note que les défaillances de l'état de droit ayant des conséquences sur le système de contrôle de la FRR sont déjà traitées au moyen de jalons de contrôle spécifiques (les «super jalons»). La notion de «jalons en lien avec l'état de droit» introduite dans le rapport n'est pas établie en ces termes dans le règlement FRR. Il en va de même du règlement relatif à la conditionnalité, qui contient des règles budgétaires, même s'il traite spécifiquement de l'incidence que peuvent avoir les violations des principes de l'état de droit sur le budget de l'Union et des risques qu'elles engendrent.

Deuxièmement, la Commission se félicite que la Cour estime qu'**elle s'est appuyée sur une analyse qualitative approfondie pour repérer les violations de l'état de droit** dans le cas de la Hongrie et qu'elle a respecté les exigences fixées dans le règlement relatif à la conditionnalité⁴.

¹ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092.

² Règlement (UE) 2021/1060.

³ Voir point 12 des observations de la Cour.

⁴ Voir point 77 des observations de la Cour.

Troisièmement, la Commission salue l'évaluation de la Cour selon laquelle **elle a réussi à combiner la FRR, le RPDC et le règlement relatif à la conditionnalité de manière efficace** dans le seul cas où le règlement relatif à la conditionnalité a été appliqué jusqu'à présent (Hongrie)⁵. Le règlement relatif à la conditionnalité exige une évaluation de l'instrument le plus efficace, qui doit être réalisée si toutes les autres conditions d'application du règlement sont considérées comme remplies. Lorsque le cas s'est présenté (à savoir pour la Hongrie), cette évaluation était bien documentée dans tous les actes de la procédure.

II. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR

1. Buts, champs d'application et objectifs des instruments contrôlés par la Cour

Le règlement relatif à la conditionnalité est un instrument visant à protéger le budget et les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit. Suivant une approche globale, l'audit de la Cour a également inclus la FRR et le RPDC dans son évaluation. Si la FRR et le RPDC ne sont pas des instruments spécifiquement consacrés à l'état de droit et visent des objectifs différents, tous deux peuvent néanmoins contribuer à résoudre certains problèmes liés à l'état de droit dans les États membres, dans les limites de leur structure juridique. De même, le **règlement relatif à la conditionnalité** n'est pas un instrument relatif à l'état de droit en tant que tel, mais reste un instrument budgétaire, bien qu'il soit spécifiquement conçu pour lutter contre les violations des principes de l'état de droit dans la mesure où elles ont une incidence sur le budget de l'Union ou le mettent en péril. Son but est donc fondamentalement différent de celui de la procédure prévue à l'article 7 TUE. De même, le rapport annuel sur l'état de droit et la procédure au titre du règlement relatif à la conditionnalité sont deux instruments différents. Par conséquent, la Commission souligne la nécessité de faire la distinction entre ces instruments. Ce point est particulièrement sensible lorsqu'il s'agit d'États membres touchés par des mesures budgétaires. La Commission souligne que lesdites «mesures», telles qu'elles ont été adoptées au titre de la FRR, du RPDC et du règlement relatif à la conditionnalité, n'ont pas toutes été prises dans le seul but de protéger les intérêts financiers de l'Union contre des violations des principes de l'état de droit.

La Commission rappelle que la **facilité pour la reprise et la résilience** est le principal instrument de l'UE pour faire face aux chocs sociaux et économiques provoqués par la pandémie de COVID-19 au moyen d'une approche de financement fondée sur les performances. La FRR n'est pas un instrument spécifique de l'état de droit et le règlement FRR ne nécessite pas une évaluation spécifique des questions relatives à l'état de droit. D'une manière générale, les questions relatives à l'état de droit sont traitées dans le cadre du règlement FRR de la même manière que les autres recommandations par pays. Chaque plan pour la reprise et la résilience doit contribuer à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes, dont certains ont trait à l'état de droit. Dans le cas très spécifique où les défaillances de l'état de droit auraient une incidence directe sur les systèmes nationaux de contrôle des plans pour la reprise et la résilience visant à protéger les intérêts financiers de l'UE, la Commission peut proposer des «jalons de contrôle» spécifiques (également appelés «super jalons»). Toutefois, la Commission ne peut pas proposer unilatéralement de nouvelles exigences en matière d'état de droit (ou toute autre exigence) aux États membres s'il n'existe aucun lien avec le système de contrôle interne de la FRR.

⁵ Voir point 74 des observations de la Cour.

Le nouveau concept de «jalons en lien avec l'état de droit» introduit dans le rapport de la Cour n'a aucune base juridique qui permettrait de bloquer tous les paiements au titre de la FRR lorsqu'il serait considéré que lesdits jalons n'ont pas été atteints de manière satisfaisante. Comme pour tous les autres jalons et cibles, les jalons et cibles visant à traiter les problématiques recensées dans le domaine de l'état de droit prévoient des exigences qui doivent être remplies de manière satisfaisante pour que l'État membre reçoive le paiement intégral de la contribution financière qui lui a été allouée. En ce qui concerne la documentation, la décision d'exécution du Conseil approuvant chaque plan pour la reprise et la résilience précise les jalons qui sont liés aux systèmes de contrôle et qui peuvent ainsi bloquer tous les paiements ultérieurs au titre de la FRR s'ils ne sont pas atteints de manière satisfaisante par l'État membre concerné, étant donné qu'il s'agit d'un cas très spécifique. Toutefois, la Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de documenter ou de justifier pour chacun des autres jalons et cibles les raisons pour lesquelles cela n'est pas le cas (points 66 et 101) et note que, pour ces jalons et cibles, les règles du règlement FRR permettant des suspensions de paiement et, en cas d'ajustements, également des recouvrements, s'appliquent pleinement.

De même, lors de l'évaluation des demandes de paiement au titre du plan pour la reprise et la résilience, la Commission est tenue de vérifier les conditions fixées par le Conseil et ne peut proposer de sa propre initiative des exigences nouvelles ou supplémentaires. La Commission évaluera donc attentivement ces exigences dans le cadre des demandes de paiement. Aux fins de la FRR, la Commission a mis en place des procédures et des systèmes permettant de corriger efficacement les cas de fraude, de corruption et de conflit d'intérêts lorsque les États membres n'ont pas appliqué eux-mêmes la correction ou une violation grave d'une obligation découlant de la convention de financement sans qu'il soit nécessaire de recourir à ce nouveau concept.

En ce qui **concerne le règlement portant dispositions communes**, et en particulier la condition favorisante horizontale relative à la charte des droits fondamentaux, l'objectif de cet instrument est d'éviter que les programmes et opérations soutenus par les fonds du RPDC ou leur mise en œuvre ne soient pas conformes à la charte. Le champ d'application de la condition favorisante est donc également distinct du champ d'application du règlement relatif à la conditionnalité. La charte couvre des droits qui vont au-delà du champ d'application des principes de l'état de droit. En outre, les principes de l'état de droit (en particulier tels que définis dans le règlement relatif à la conditionnalité) ne sont pas couverts dans toutes leurs dimensions par les droits fondamentaux de la charte. Le champ d'application de la charte détermine la portée de l'évaluation, par la Commission, du respect de la condition favorisante horizontale correspondante⁶.

Le RPDC définit les critères permettant d'évaluer le respect des conditions favorisantes, y compris la charte, ainsi que les procédures à suivre pour déterminer si une condition favorisante est remplie. Le RPDC impose aux États membres de veiller à ce que les conditions favorisantes soient respectées tout au long de la période de programmation. La Commission surveille en permanence ce respect tout au long de la période de programmation et a mis en place des procédures à cet effet, en veillant à ce que toutes les décisions relatives au respect des conditions favorisantes soient cohérentes, conformes et fondées sur des preuves solides. À cet égard, il convient de noter que l'article 15, paragraphe 4, deuxième alinéa, du RPDC dispose que la Commission ne motive sa décision que si elle est en désaccord avec l'État membre sur le respect de la condition favorisante. Le RPDC établit des procédures spécifiques, qui déterminent les conditions de non-remboursement des dépenses. En ce qui concerne les conditions favorisantes, la Commission ne rembourse pas les dépenses correspondantes lorsqu'une condition favorisante n'est pas considérée comme remplie conformément aux procédures énoncées à l'article 15 du RPDC. Lorsqu'une condition favorisante est remplie, la Commission est tenue de rembourser les dépenses, sauf si l'une des conditions énoncées à l'article 96 ou 97 du RPDC (interruption ou suspension des paiements) s'applique ou si les engagements du programme sont suspendus dans le cadre des mesures adoptées au titre du

⁶ Voir point 69 des observations de la Cour.

règlement relatif à la conditionnalité. De l'avis de la Commission, outre qu'elle n'est pas légalement requise, une nouvelle vérification du respect des critères avant chaque remboursement ne serait ni proportionnée ni faisable du point de vue des ressources. S'il existe un risque sérieux que les dépenses déclarées par les États membres ne soient ni légales ni régulières, le RPDC prévoit que la Commission peut suspendre le paiement à l'État membre. En outre, la Commission applique des corrections financières en cas d'irrégularité des dépenses figurant dans les comptes (article 104 du RPDC).

En ce qui concerne **le mécanisme de coopération et de vérification**, la Commission souligne que ce mécanisme, clôturé depuis septembre 2023, n'était ni un instrument budgétaire, ni un instrument destiné à protéger les intérêts financiers de l'UE. Le mécanisme visait à accompagner la Roumanie et la Bulgarie dans le respect des objectifs de référence spécifiques fixés lors de leur adhésion à l'UE. Toutefois, il n'a jamais fait partie du cadre de l'état de droit ou du cycle de l'état de droit. Il a été mis un terme à cet instrument en conformité avec son cadre juridique et ses exigences procédurales. La Commission rappelle également qu'il n'existait aucun lien entre le mécanisme de coopération et de vérification et le règlement relatif à la conditionnalité. La Commission ne partage pas l'observation de la Cour selon laquelle il existait des réformes «non menées à terme» couvertes par le mécanisme qui devaient être reprises dans le cadre des nouveaux instruments⁷. Les réformes se sont poursuivies en Roumanie et en Bulgarie, et les nouveaux instruments étaient tous déjà en vigueur au moment de la fin du mécanisme. Pour les deux pays, dans le cadre de son filtrage au titre du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission n'a pas recensé de violations des principes de l'état de droit qui porteraient atteinte ou présenteraient un risque sérieux de porter atteinte au budget d'une manière suffisamment directe. La Commission poursuit toutefois son suivi au titre du règlement relatif à la conditionnalité et du rapport annuel sur l'état de droit, comme pour tous les États membres.

2. Application du règlement relatif à la conditionnalité dans le cas de la Hongrie

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle la Commission s'est appuyée sur une analyse qualitative approfondie pour repérer les violations de l'état de droit dans le cas de la Hongrie et a respecté les exigences fixées dans le règlement relatif à la conditionnalité⁸.

Toutefois, la Commission ne considère pas que l'efficacité des mesures budgétaires qu'elle propose et l'efficacité des actions correctives avancées par la Hongrie ne puissent être évaluées qu'à un stade ultérieur⁹. De l'avis de la Commission, les mesures budgétaires qu'elle a proposées et qui ont été adoptées par le Conseil sont déjà efficaces: de manière proportionnée, elles protègent le budget et les intérêts financiers de l'UE jusqu'à ce qu'il soit remédié à la situation qui a conduit à leur adoption. En ce qui concerne l'efficacité des mesures correctives que la Hongrie s'est engagée à prendre, la Commission rappelle que celle-ci a proposé des mesures correctives au cours de la procédure l'année dernière et qu'elle a mis en œuvre (partiellement ou intégralement) nombre d'entre elles. Certains progrès ont déjà été constatés en Hongrie, à la suite de la présentation de 17 mesures correctives l'an dernier. Par exemple: i) il existe désormais une Autorité chargée de l'intégrité active en Hongrie, dotée (entre autres) de pouvoirs pour intervenir dans les procédures de passation de marchés publics afin de réduire au minimum les risques d'irrégularités, ii) il est maintenant possible de contester la décision d'un procureur de ne pas poursuivre une affaire, iii) l'OLAF dispose à présent de structures de coopération renforcées en Hongrie. Nonobstant les progrès réalisés, le Conseil, sur proposition de la Commission, a adopté des mesures de protection parce qu'il a été considéré que subsistait un risque lié aux violations de l'état de droit constatées. À

⁷ Voir les observations de la Cour aux points VI (troisième tiret) et 102.

⁸ Voir point 77 des observations de la Cour.

⁹ Voir point 91 des observations de la Cour.

cet égard, conformément à l'article 7 du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission doit réévaluer la situation en Hongrie si celle-ci lui présente une notification écrite comprenant des éléments visant à démontrer que les conditions énoncées à l'article 4 du règlement relatif à la conditionnalité ne sont plus remplies, ou au plus tard un an après l'adoption des mesures budgétaires par le Conseil. Dans le cadre de cette réévaluation, la Commission doit tenir compte de tout élément présenté par la Hongrie, ainsi que de l'adéquation de toute nouvelle mesure corrective que le pays adopterait. Pour que les mesures correctives soient considérées comme adéquates, elles devront également être efficaces. Le 13 décembre 2023, conformément au règlement relatif à la conditionnalité, la Commission a, en l'absence de notification écrite de l'État membre concerné, réexaminé la situation en Hongrie dans le cadre de la réévaluation prévue au plus tard un an à compter de l'adoption des mesures du Conseil. Dans sa réévaluation, la Commission a décidé de ne pas proposer au Conseil d'adapter ou de lever les mesures budgétaires, étant donné que la Hongrie n'a adopté aucune nouvelle mesure corrective et que le risque pour le budget de l'UE reste le même que celui évalué dans la décision d'exécution du Conseil du 15 décembre 2022.

En ce qui concerne la question de l'efficacité de la suspension de 55 % des engagements dans trois programmes de cohésion dans le cas de la Hongrie¹⁰, le règlement relatif à la conditionnalité prévoit que le principe de proportionnalité devrait s'appliquer lors de la détermination des mesures à adopter¹¹. À ce titre, compte tenu des circonstances de l'espèce et des progrès déjà réalisés par la Hongrie au moment de l'adoption de la décision d'exécution du Conseil, la Commission avait décidé qu'il aurait été disproportionné de proposer des mesures représentant 100 % des engagements. Le Conseil a pris la décision finale le 15 décembre 2022 et a approuvé cette approche proposée par la Commission. Étant donné que le principe de proportionnalité doit être respecté, la Commission a déterminé les programmes les plus exposés au risque de violation des principes de l'état de droit en matière de marchés publics, ainsi que le pourcentage de risque pour ces trois programmes.

En outre, en ce qui concerne le risque identifié par la Cour selon lequel le règlement relatif à la conditionnalité pourrait se résumer à cocher des cases plutôt que d'induire un réel changement de la situation sur le terrain¹², la Cour donne l'exemple de la création de l'Autorité chargée de l'intégrité en Hongrie, qui ne garantit pas de facto une lutte efficace contre la corruption dans le pays. La Commission rappelle que l'objectif même de l'Autorité chargée de l'intégrité est de renforcer la prévention, la détection et la correction de la fraude, des conflits d'intérêts et de la corruption, ainsi que d'autres actes illégaux et irrégularités dans la mise en œuvre de tout soutien financier de l'UE. La proposition de décision d'exécution du Conseil présentée par la Commission détaille les compétences de l'Autorité. En outre, la création de l'Autorité chargée de l'intégrité doit également être envisagée dans le contexte d'autres mesures correctives, telles que la création d'un groupe de travail de lutte contre la corruption et les engagements à renforcer le cadre anti-corruption. Il est clair que la mise en œuvre des réformes dans tout domaine politique ou contexte national repose sur des mesures institutionnelles et juridiques différentes et peut souvent inclure la mise en place d'organes de gouvernance compétents. En fonction de la nature des mesures correctives proposées par l'État membre concerné, la Commission surveillera l'application concrète de ces mesures et leurs effets souhaités et attendus sur le terrain. Même si toutes les conditions du règlement relatif à la conditionnalité continuent à être remplies, la Commission ne proposera pas au Conseil de lever les mesures de protection. Par conséquent, la Commission ne peut souscrire à cette considération selon laquelle l'application du règlement risque de se résumer à «cocher des cases».

Enfin, en ce qui concerne le risque que les mesures correctives soient abandonnées une fois les mesures budgétaires levées¹³, ce risque n'est pas spécifique au règlement relatif la conditionnalité.

¹⁰ Voir point 91 des observations de la Cour.

¹¹ Voir le considérant 18 du règlement relatif à la conditionnalité, JO L 433I du 22.12.2020, p. 1.

¹² Voir point 91 des observations de la Cour.

¹³ Voir point 91 des observations de la Cour.

La Commission rappelle qu'elle peut ouvrir un nouveau dossier au titre du règlement sur la conditionnalité dans de telles situations.

3. Combinaison de différents instruments

La Commission salue l'évaluation de la Cour selon laquelle la Commission a réussi à combiner la FRR, le RPDC et le règlement relatif à la conditionnalité de manière efficace dans le cas de la Hongrie. Toutefois, en ce qui concerne les observations de la Cour selon lesquelles la Commission n'a pas documenté de manière exhaustive les raisons pour lesquelles elle a choisi de ne pas utiliser le règlement relatif à la conditionnalité¹⁴, la Commission rappelle qu'aucune documentation de ce type n'est requise par le règlement. Documenter toutes les évaluations négatives pour tous les États membres ne serait pas efficient et entraînerait une charge administrative inutile et disproportionnée. Ce n'est que lorsque la Commission estime que les conditions d'application du règlement relatif à la conditionnalité sont remplies qu'elle doit documenter, le cas échéant, les motifs pour lesquels le règlement relatif à la conditionnalité est l'instrument le plus efficace pour protéger les intérêts financiers de l'Union. Lorsque cela s'est produit (dans le cas de la Hongrie), cette évaluation était bien documentée dans tous les actes de la procédure (à savoir la notification écrite, la lettre adressée à la Hongrie dans l'intention de proposer des mesures, la proposition de décision d'exécution du Conseil présentée par la Commission) et reposait sur une motivation claire. Dans le cas de la Hongrie, les trois instruments ont été appliqués dans le même délai. Toutefois, cela s'explique par des raisons temporelles spécifiques (entrée en vigueur des instruments, présentation du plan pour la reprise et la résilience hongrois, calendrier de la procédure au titre du règlement relatif à la conditionnalité, adoption des accords de partenariat et des programmes dans le cadre du règlement portant dispositions communes). On ne peut donc pas s'attendre à ce que cette situation se reproduise à l'identique à l'avenir.

La Commission se félicite de l'évaluation de la Cour selon laquelle la Commission a utilisé des prérogatives que lui accordent le règlement FRR et le RPDC pour traiter les problèmes liés à l'état de droit et les lacunes constatées dans les systèmes nationaux de gestion et de contrôle de ces fonds de l'UE¹⁵. Comme le montre le rapport de la Cour, la FRR peut contribuer à relever les défis nationaux au-delà de ce que pourraient réaliser d'autres instruments. Le règlement FRR ne prévoit pas que la Commission propose unilatéralement des jalons liés à l'état de droit, sans lien avec le système de contrôle interne, et la Commission n'effectue donc pas de cartographie ou d'analyse spécifique à cet effet. La Cour note néanmoins que la plupart des problèmes concernant l'état de droit faisaient l'objet de jalons dans les plans pour la reprise et la résilience. La Commission estime qu'il s'agit là d'une confirmation que la FRR est un outil efficace pour encourager les réformes dans les États membres. Cependant, la Commission remarque que le règlement FRR ne prévoit pas différents types de jalons et de cibles en fonction de leur objet, à l'exception des «jalons de contrôle» (également appelés «super jalons»), pour garantir le respect de l'article 22 du règlement FRR, en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'Union.¹⁶ Ces «jalons de contrôle» requièrent des améliorations spécifiques du système de contrôle national afin de lutter contre la fraude, la corruption, les conflits d'intérêts et le double financement. Les jalons de contrôle/super jalons sont explicitement indiqués, accompagnés d'une brève explication dans la décision d'exécution du Conseil, et conditionnent tous les paiements au titre de la FRR jusqu'à ce qu'ils soient atteints de manière satisfaisante. Ainsi, une fois inclus dans les décisions d'exécution du Conseil, ils doivent être remplis de manière satisfaisante avant la première demande de paiement ou avant la demande de paiement ultérieure (en cas de modification de la décision d'exécution du

¹⁴ Voir point 74 des observations de la Cour.

¹⁵ Voir point 60 des observations de la Cour.

¹⁶ Plus précisément, l'article 20, paragraphe 5, point e), du règlement FRR prévoit que la Commission fixe également, dans le cadre de sa proposition de décision d'exécution du Conseil relative à un plan pour la reprise et la résilience spécifique, «les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 22». L'article 22 concerne la protection des intérêts financiers de l'Union dans le contexte de la mise en œuvre de la FRR.

Conseil). En revanche, les «jalons en lien avec l'état de droit» ne sont pas précisés aussi clairement, et, même s'ils l'étaient, cela ne permettrait pas non plus à la Commission de bloquer tous les paiements. Le fait que certains jalons de contrôle soient liés à l'état de droit ne signifie pas que tout jalon ou cible en lien avec des questions d'état de droit puisse ou devrait être considéré comme un jalon de contrôle.

Quant au risque mis en évidence par la Cour en ce qui concerne les dépenses exposées par les États membres avant que les problèmes en matière d'état de droit n'aient été résolus¹⁷, la Commission et les États membres effectuent des travaux d'audit dans le but d'obtenir une assurance sur la protection des intérêts financiers de l'UE. La Commission note qu'il n'existe pas de concept général de versements ou de dépenses entachés par des violations de l'état de droit, qui irait au-delà de celui du règlement relatif à la conditionnalité («des violations des principes de l'État de droit dans un État membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe»). Une telle notion impliquerait que toute violation de l'état de droit présenterait automatiquement un risque pour les intérêts financiers de l'Union, ce qui n'est pas le cas. Lors de son évaluation, la Commission doit démontrer l'existence d'un tel risque.

¹⁷ Voir notamment point 94 des observations de la Cour.

III. RÉPONSES DE LA COMMISSION AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA COUR

Recommandation n° 1 – Prévoir 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 efficace le règlement relatif à la conditionnalité dans tous les États membres;**

Quand? 2024

La Commission accepte la sous-recommandation. Néanmoins, il convient de noter que la Commission opère dans les marges très étroites du principe de stabilité des effectifs et de son budget administratif dans la rubrique 7, lequel subit déjà de très fortes pressions; cela a une incidence sur les ressources humaines qui peuvent être allouées à toutes les activités de la Commission, y compris en ce qui concerne le règlement relatif à la conditionnalité. En outre, il convient de noter que, bien que les ressources spécifiquement consacrées à l'application du règlement relatif à la conditionnalité ne soient pas étendues, la Commission exploite pleinement les synergies entre ses différents services dans l'application du règlement relatif à la conditionnalité, dans la mesure où elle tire parti du suivi effectué et des visites des parties prenantes réalisées dans le cadre d'autres axes de travail (tels que la préparation du rapport annuel sur l'état de droit, ou en s'appuyant sur les audits de la Commission).

- (b) finir de développer son système de gestion informatisée des dossiers pour gérer et documenter le flux de travail pour les décisions prises et les actions entreprises; et**

Quand? 2024

La Commission accepte cette sous-recommandation et note que toutes les fonctionnalités de l'outil informatique (CASE@EC) devraient être pleinement opérationnelles en temps utile avant la date de mise en œuvre prévue. En réalité, CASE@EC est déjà opérationnel, seuls deux éléments concernant l'interface et les rapports internes sont encore en cours de développement et de test.

- (c) revoir et consolider ses lignes directrices sur la base de son expérience 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? Dès que possible, et au plus tard en 2027 (en vue de la préparation du nouveau cadre financier pluriannuel).

La Commission accepte la sous-recommandation. Les lignes directrices actuelles sont les premières qui ont été mises au point concernant l'application du règlement relatif à la conditionnalité et elles ont été élaborées en l'absence de pratique décisionnelle. En tant que telles, ces lignes directrices ne reflètent donc qu'une temporalité ponctuelle, raison pour laquelle elles incluent déjà une «clause de réexamen». Par conséquent, la Commission accepte de réexaminer les lignes directrices, ainsi que les notes d'orientation internes, lorsqu'elle estimera que la pratique décisionnelle est suffisante et qu'il y a lieu de procéder à une révision.

Recommandation n° 2 – Recenser, évaluer et documenter systématiquement, pour l'ensemble des États membres, la façon dont les problèmes concernant l'état de droit ont été traités au titre du règlement sur 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 évaluer et documenter, pour tous les États membres et sur la base de critères précis, si les problèmes recensés constituent ou non des violations du principe de l'état de droit, ainsi que leur incidence potentielle sur les intérêts financiers de l'UE.

Quand? 2024.

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Elle accepte d'évaluer si les problèmes recensés sont considérés comme des violations des principes de l'état de droit au titre du règlement relatif à la conditionnalité et, dans ce cas, s'ils ont une incidence potentielle sur les intérêts financiers de l'UE.

En ce qui concerne la documentation, la Commission ne peut accepter pleinement la recommandation et souligne ce qui suit:

1. Lorsque certains problèmes i) sont considérés comme des violations des principes de l'état de droit et ii) portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte au budget de l'UE, la Commission documentera de manière succincte les raisons de son évaluation dans son outil informatique de gestion des dossiers. En outre, la Commission est prête à documenter davantage les raisons pour lesquelles elle a choisi de ne pas recourir au règlement relatif à la conditionnalité dans les cas où elle estime qu'il y a violation des principes de l'état de droit et un lien suffisamment direct avec les intérêts financiers de l'Union, mais que d'autres instruments relevant de la législation de l'UE sont plus efficaces que le règlement relatif à la conditionnalité pour protéger les intérêts financiers de l'Union.
2. D'autre part, la Commission n'a aucune raison de fournir des documents supplémentaires lorsque les conditions prévues au point 1 pour appliquer le règlement relatif à la conditionnalité ne sont pas remplies. Documenter toutes les évaluations négatives pour tous les États membres ne serait pas efficient et entraînerait une charge administrative inutile et disproportionnée. Cela ne serait pas non plus conforme au principe de l'approche fondée sur les risques ni à l'intention des colégislateurs.
3. Dans les cas où des problèmes i) seraient considérés comme des violations des principes de l'état de droit, ii) porteraient atteinte ou présenteraient un risque sérieux de porter atteinte au

budget de l'UE, et iii) à condition qu'aucune autre procédure prévue par la législation de l'UE ne permette à la Commission de protéger plus efficacement le budget de l'UE, la Commission appliquerait le règlement relatif à la conditionnalité en envoyant une notification écrite à l'État membre concerné, et documenterait son évaluation dans le cadre de la «lettre d'intention» et de la proposition de mesures au Conseil, ainsi que dans la décision d'exécution du Conseil adoptant des mesures.

Recommandation n° 3 – Assurer un suivi des effets des mesures prises pour garantir l'état de droit

La Commission devrait assurer un suivi des mesures liées à l'état de droit prises au titre du règlement relatif à la conditionnalité, de la facilité pour la reprise et la résilience et du règlement portant dispositions communes (protection des intérêts financiers de l'UE, renforcement de l'état de droit, ou impact sur les objectifs stratégiques de l'UE et sur les bénéficiaires, par exemple) pour garantir qu'elles ont été mises en œuvre de manière efficace et durable.

En ce qui concerne les dépenses exposées avant la réalisation des jalons fixés au titre de la FRR ou l'introduction de mesures d'atténuation pour satisfaire aux conditions favorisantes horizontales prévues par le RPDC, la Commission devrait obtenir l'assurance raisonnable que ces dépenses (au titre de la politique de cohésion) ou la réalisation satisfaisante des jalons ou cibles (au titre de la FRR) n'étaient pas entachées de violations de l'état de droit au moment où elles ont été effectuées.

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

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

Dans le cadre du règlement relatif à la conditionnalité, la Commission tient à préciser qu'elle assure le suivi des effets des mesures de protection budgétaire, telles que la protection des intérêts financiers de l'UE, l'amélioration effective de l'état de droit et l'incidence sur les bénéficiaires. En fait, ce suivi consiste à évaluer i) si le budget de l'UE est efficacement protégé, ii) si les mesures peuvent être adaptées ou levées et iii) si l'État membre concerné, malgré les mesures de protection budgétaire, met en œuvre le programme ou le fonds concerné par la mesure et, en particulier, respecte ses obligations envers les destinataires finaux ou les bénéficiaires. En particulier, la Commission assure le suivi des effets des mesures correctives adoptées sur la situation de l'état de droit dans l'État membre concerné dans le cadre de la procédure de levée des mesures de protection au titre du règlement relatif à la conditionnalité, en évaluant si l'État membre concerné a pris des mesures correctives efficaces pour remédier aux problèmes. Si tel est le cas, la Commission propose au Conseil d'adapter ou de lever les mesures. En ce qui concerne les effets sur les objectifs stratégiques de l'UE, le règlement relatif à la conditionnalité est en place pour protéger la bonne réalisation des objectifs stratégiques de l'Union, en veillant à ce que le budget et les intérêts financiers de l'UE soient protégés et que le financement parvienne à la destination prévue. Enfin, en ce qui concerne les effets des mesures de protection budgétaire sur les bénéficiaires, la Commission tient à souligner les obligations qui incombent aux États membres en ce qui concerne tant la mise en œuvre adéquate des programmes de l'UE que les destinataires finaux et les bénéficiaires au titre du règlement sur la conditionnalité. Ces obligations ne sont pas hypothétiques, étant donné que les États membres sont tenus de mettre en œuvre les programmes de manière efficace et de protéger (et payer) les destinataires finaux ou les bénéficiaires une fois qu'une obligation a été établie (par exemple, attribution de marché public ou marché public remporté).

En ce qui concerne le RPDC, la Commission accepte la première partie de la présente recommandation dans la mesure où elle est pertinente, étant donné que le règlement en question n'établit pas de dispositions spécifiques en ce qui concerne les principes de l'état de droit. En revanche, le RPDC exige que les États membres prévoient des dispositions efficaces pour garantir que les programmes et leur mise en œuvre respectent la charte tout au long de la période de programmation. Le respect des conditions favorisantes et leur application sont examinés dans le cadre des comités de suivi des programmes [article 40, paragraphe 1, point h), du RPDC] ainsi que lors de réunions d'examen annuelles, qui sont organisées, en règle générale, une fois par an entre la Commission et l'État membre. Si la Commission a connaissance de nouveaux éléments, par exemple dans le contexte de l'état de droit, susceptibles d'avoir une incidence sur le respect de la condition favorisante horizontale relative à la charte, elle évalue si la condition favorisante reste remplie ou non et informe l'État membre de son évaluation, conformément aux procédures prévues dans le RPDC.

En ce qui concerne la deuxième partie de cette recommandation, en recherchant une assurance raisonnable, la Commission tient compte des risques particuliers recensés et adapte ses travaux d'audit en conséquence. Le fait que des opérations ne soient pas conformes à la charte des droits fondamentaux pourrait constituer une irrégularité commise par un opérateur économique [article 2, point 31), du RPDC] et des corrections financières peuvent être appliquées.

Étant donné que la FRR est un instrument fondé sur les performances, les paiements de la Commission aux États membres sont effectués dès lors que les jalons et cibles ont été réalisés de manière satisfaisante. En ce qui concerne la notion de réalisation satisfaisante des jalons ou cibles (dans le cadre de la FRR) susceptibles d'être entachés par les violations de l'état de droit, la Commission note qu'une violation qui compromet le respect satisfaisant des jalons et cibles conduirait à une évaluation de non-respect. Les problèmes qui portent atteinte aux intérêts financiers de l'UE, notamment les cas individuels d'irrégularités graves, tels que la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts, ou les manquements aux obligations prévues dans la convention de financement, peuvent être corrigés au moyen du système de contrôle de la FRR. En outre, il n'existe aucune base juridique pour les suspensions de paiements ou les corrections pour des questions qui ne portent atteinte ni au respect satisfaisant des jalons et cibles ni aux intérêts financiers de l'UE.

La Commission accepte la recommandation dans la mesure où elle continuera de suivre la mise en œuvre des «mesures en lien avec l'état de droit» au titre de la FRR en évaluant les jalons et cibles respectifs et en vérifiant que lesdites mesures n'ont pas été abandonnées. La Commission note également que, dans le cadre de ses travaux d'évaluation, elle a déjà proposé au Conseil l'introduction de jalons de contrôle/super jalons spécifiques, lorsque ceux-ci étaient nécessaires pour garantir le respect de l'article 22 du règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne la protection des intérêts financiers de l'UE. Ces conditions doivent être remplies avant que le paiement ne soit effectué à l'État membre concerné. En outre, fin 2023, la Commission a audité tous les systèmes de contrôle nationaux afin de fournir une assurance quant à leur adéquation.

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

Compte tenu des problèmes recensés en ce qui concerne 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 actuelles. Cette décision devrait être bien documentée.

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

La Commission accepte partiellement cette recommandation, dans la mesure où elle concerne le règlement relatif à la conditionnalité et le RPDC. Toutefois, la Commission ne partage pas le point de vue selon lequel il existerait des «réformes non menées à terme couvertes par le MCV»¹⁸.

La Commission estime que toutes les propositions devraient être fondées sur des éléments probants solides: non seulement les décisions de lever les mesures budgétaires, mais aussi les décisions de proposer des mesures.

Bien que la procédure de levée des mesures budgétaires au titre du règlement relatif à la conditionnalité n'ait pas encore été utilisée, la Commission est pleinement disposée à fonder toute future proposition de levée des mesures budgétaires au titre dudit règlement sur des informations solides, exhaustives et actuelles et documentera toute décision de ce type. De l'avis de la Commission, cette approche est en effet conforme aux exigences fixées par le règlement relatif à la conditionnalité, qui dispose que l'évaluation de la Commission devrait être approfondie, objective, impartiale et équitable. En ce sens, la Commission fondera son appréciation sur les faits réels ou les éléments de preuve disponibles et cherchera de manière proactive les informations les plus pertinentes et les plus récentes. Comme l'a rappelé la Cour de justice (arrêts dans les affaires C-156/21 et C-157/21), la Commission tiendra compte de toutes les informations fiables.

Les décisions relatives au respect des conditions favorisantes, y compris les conditions favorisantes horizontales relatives à la charte des droits fondamentaux, sont fondées sur une évaluation approfondie de l'autoévaluation présentée par les États membres, conformément aux dispositions du RPDC. La Commission fonde toutes ses décisions sur des éléments de preuve solides, qu'il s'agisse de décisions concluant au respect d'une condition favorisante ou de décisions concluant au non-respect. La Commission continuera de procéder à des évaluations approfondies sur la base de données et de critères adéquats et d'envisager la levée de ces mesures sur la base de preuves solides du respect des mesures requises.

La FRR se fonde sur des jalons et des cibles, dont le respect est évalué comme satisfaisant ou non par la Commission, sur la base des documents et des justifications fournis par l'État membre. Cette évaluation est toujours fondée sur le respect des exigences fixées par le Conseil pour les jalons et cibles spécifiques et la Commission est liée par les exigences prévues dans la législation.

¹⁸ Voir point 102 des observations de la Cour.

La Cour contrôle l'évaluation des jalons et des cibles effectuée par la Commission dans le cadre de la déclaration d'assurance et a jusqu'à présent, dans la grande majorité des cas, confirmé son évaluation. La Commission a l'intention de continuer à procéder à des évaluations approfondies et continuera d'affiner et d'améliorer en permanence ses travaux.

Enfin, la Commission rappelle que le mécanisme de coopération et de vérification n'est pas une mesure budgétaire et qu'en tant que tel, il diffère des instruments faisant l'objet du présent audit. Conformément aux décisions établissant le mécanisme, celui-ci doit être clôturé lorsque tous les objectifs de référence auront été atteints. Les mesures prises et consignées par la Commission dans ses rapports sur le mécanisme de coopération et de vérification et dans son rapport 2023 sur l'état de droit ont conduit à la décision définitive de clôturer ledit mécanisme en septembre 2023. En outre, la Commission note que la portée de l'audit ne comprenait pas d'évaluation des décisions prises par la Commission pour clôturer le mécanisme. Le suivi se poursuit dans le cadre du rapport sur l'état de droit pour tous les États membres, y compris la Roumanie et la Bulgarie.

Recommandation n° 5 – Établir, sur une base annuelle, un rapport sur 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 pour mettre un terme aux violations des principes de l'état de droit constatées dans les États membres. Ce rapport pourrait être lié au rapport annuel sur l'état de droit, mais sans en faire partie.

Quand? Chaque année, à partir de 2025.

La Commission ne peut accepter cette recommandation, car i) elle impose des obligations supplémentaires de faire rapport autres que celle établie par les colégislateurs en vertu du règlement relatif à la conditionnalité, ii) ce ne serait pas une utilisation efficace des ressources de la Commission que de produire de nouveaux rapports sur l'application des différents outils, en particulier à un moment où la Commission tente de limiter ses rapports et la charge qu'ils font peser sur les États membres (étant donné que les rapports reposent généralement sur les contributions qu'elle collecte auprès d'eux).

La Commission reconnaît son obligation de faire rapport établie par le règlement relatif à la conditionnalité (voir article 9). Toutefois, elle estime que cette obligation ne devrait pas être liée à d'éventuelles obligations de rapport en ce qui concerne l'application d'autres procédures dont les principaux objectifs sont différents. Étant donné que ces autres outils n'ont pas pour objectif principal de protéger les intérêts financiers de l'UE contre les violations des principes de l'état de droit, la Commission ne peut accepter cette recommandation.

En outre, la Commission estime que le lien avec le rapport annuel sur l'état de droit ne semble pas non plus approprié, étant donné que le règlement relatif à la conditionnalité contient une liste spécifique de situations susceptibles d'indiquer des violations des principes de l'état de droit, qui est plus limitée que les catégories de problèmes analysés dans le cadre du rapport sur l'état de droit. Enfin, le règlement sur la conditionnalité, le règlement FRR et le RPDC sont tous des outils contraignants ayant un effet direct, tandis que le rapport sur l'état de droit est une communication de la Commission. L'établissement d'un lien entre les rapports établis pour ces catégories d'actes juridiques (règlements) et de documents (communication) peut créer une insécurité juridique.

En outre, la Commission rend déjà compte de la situation générale de l'état de droit dans les États membres dans le cadre général du rapport sur l'état de droit (qui, dans sa communication chapeau, contient une section résumant les évolutions au niveau de l'UE).

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 de futures propositions législatives

La Commission devrait poursuivre l'évaluation des lacunes susceptibles de nuire à l'efficacité du cadre en matière d'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 recensés par ce point.

Quand? Au plus tard en 2027 (en vue de la préparation du nouveau cadre financier pluriannuel).

La Commission accepte partiellement cette recommandation et renvoie au rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement relatif à la conditionnalité, adopté le 12 janvier 2024¹⁹.

Il convient de noter que le règlement relatif à la conditionnalité est un outil législatif relativement récent. En tant que tel, la Commission estime qu'il n'y a pas de problèmes importants à traiter à ce stade. Cela étant dit, si la Commission recensait de tels problèmes, également sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de la pratique décisionnelle dans les années à venir, elle prendrait les mesures nécessaires pour y remédier. Il peut s'agir, le cas échéant, d'une proposition de révision du cadre réglementaire et des lignes directrices, comme l'indique également ledit rapport au Parlement européen et au Conseil.

Toutefois, la Commission tient à souligner qu'elle n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques en ce qui concerne d'éventuelles propositions législatives. La Commission rappelle que, dans le cadre de son droit d'initiative, avant qu'une proposition législative puisse être présentée, certaines mesures pourraient devoir être prises conformément aux principes d'amélioration de la réglementation (consultations publiques, analyse d'impact, etc.). Le résultat de ce processus ne peut donc pas être préjugé.

¹⁹ Voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 (https://commission.europa.eu/document/cc49fe91-bc67-4067-8100-03b134bdf19c_en)