



2025/2061(INI)

11.7.2025

PROJET DE RAPPORT

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

Commission des budgets
Commission du contrôle budgétaire

(Procédure avec commissions conjointes – article 59 du règlement intérieur)

Rapporteurs: Jean-Marc Germain, Monika Hohlmeier

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	16

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

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

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment son article 2, son article 4, paragraphe 3, et son article 7, paragraphe 1,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte»),
- vu la convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles,
- vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union¹ (le «règlement relatif à la conditionnalité») et la communication de la Commission du 18 mars 2022 sur les lignes directrices relatives à son application² (ci-après les «lignes directrices de 2022»),
- vu le règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience³ (ci-après «le règlement FRR»),
- vu le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument relatif à la gestion des frontières et à la politique des visas⁴ (ci-après le «règlement portant dispositions communes»),
- vu le règlement (UE, Euratom) 2024/2509 du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2024 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union⁵ (ci-après le «règlement financier»),
- vu la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil du 15 décembre 2022 relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie⁶,

¹ JO L 433I, 22.12.2020, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>.

² Communication de la Commission intitulée «Lignes directrices sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union» (JO C 123 du 18.3.2022, p. 12).

³ JO L 57, 18.2.2021, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

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

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

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

- vu la communication de la Commission du 12 janvier 2024 sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union ([COM\(2024\)0017](#)),
- vu sa résolution du 18 juin 2025 concernant le rapport 2024 sur l'état de droit de la Commission⁷,
- vu sa résolution du 7 mai 2025 sur un budget à long terme rénové pour l'Union dans un monde en mutation⁸,
- vu sa résolution du 17 janvier 2024 sur la dissolution prévue des principales structures anti-corruption en Slovaquie, et les répercussions sur l'état de droit⁹,
- vu sa résolution du 24 novembre 2022 sur l'évaluation du respect par la Hongrie des conditions relatives à l'état de droit prévues par le règlement relatif à la conditionnalité et l'état d'avancement du PRR hongrois¹⁰,
- vu sa résolution du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union¹¹,
- vu le rapport spécial 03/2024 de la Cour des comptes européenne du 22 février 2024 intitulé «L'état de droit dans l'Union européenne – Un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent»,
- vu les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 16 février 2022 dans les affaires C-156/21, Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne¹², et C-157/21, Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne¹³,
- vu la décision de la Commission du 13 décembre 2023, intitulée «Commission Decision on the reassessment, on the Commission's initiative, of the fulfilment of the conditions under Article 4 of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 following Council Implementing Decision (EU) 2022/2506 of 15 December 2022 regarding Hungary» (C(2023)8999),
- vu la décision de la Commission du 16 décembre 2024, adoptée conformément à l'article 7, paragraphe 2, sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, en ce qui concerne une

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

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

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

¹⁰ JO C 167, 11.5.2023, p. 74.

¹¹ JO C 99, 1.3.2022, p. 146.

¹² Arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, Hongrie/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.

¹³ Arrêt de la Cour de justice du 16 février 2022, Pologne/Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

notification écrite de la Hongrie relative à l'article 2, paragraphe 2, de la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du Conseil, du 15 décembre 2022 (C(2024)9140),

- vu les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit,
 - vu les observations des missions d'information de sa commission du contrôle budgétaire en Hongrie du 15 au 17 mai 2023 et en Slovaquie du 26 au 28 mai 2025,
 - vu l'avis du Comité européen des régions du 2 avril 2025 intitulé « La perspective locale et régionale dans la mise en œuvre de l'état de droit au sein de l'Union européenne »¹⁴,
 - vu l'avis du Comité économique et social européen du 30 avril 2025 intitulé «La dimension économique de l'état de droit»,
 - vu le rapport du service de recherche du Parlement européen de juillet 2025 intitulé «Rule of Law Conditionality Regulation – European Implementation Assessment» («Règlement relatif à la conditionnalité liée à l'état de droit – Évaluation de la mise en œuvre européenne»)¹⁵,
 - vu l'étude demandée par sa commission des budgets intitulée «Outils destinés à protéger le budget de l'Union contre les violations de l'état de droit: le règlement sur la conditionnalité en contexte»¹⁶,
 - vu l'article 55 de son règlement intérieur,
 - vu les délibérations conjointes de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire en vertu de l'article 59 du règlement intérieur,
 - vu l'avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures,
 - vu le rapport de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire (A10-0000/2025),
- A. considérant que l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'état de droit et de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités, établies à l'article 2 du traité UE; qu'il est tenu compte de ces valeurs dans les droits fondamentaux énoncés dans la charte, tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, la non-discrimination et le droit de négociation et d'action collectives, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, et inscrites dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme; que l'adhésion à ces valeurs communes constitue le fondement des droits dont jouissent les personnes vivant dans l'Union;

¹⁴ JO C, C/2025/3169, 20.6.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/3169/oj>.

¹⁵ Parlement européen, Service de recherche du Parlement européen, Huemer, M.-A., Ionnides, I., Monda, M., «Rule of Law Conditionality Regulation – European Implementation Assessment», juillet 2025.

¹⁶ Étude – «Outils destinés à protéger le budget de l'Union contre les violations de l'état de droit: le règlement sur la conditionnalité en contexte», Parlement européen, direction générale des politiques internes, département thématique des affaires budgétaires, avril 2023.

- B. considérant que la CJUE a établi, dans divers arrêts, que tous les fonds, programmes et financements de l'Union sont l'expression du principe de solidarité entre les États membres et doivent reposer sur la confiance mutuelle, ce qui suppose le respect des valeurs de l'article 2 du traité UE, de la charte et du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE; qu'elle a en outre confirmé le lien clair entre le respect de l'état de droit et l'exécution efficace du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière et de protection des intérêts financiers de l'Union;
- C. considérant que tout risque clair de violation grave de l'état de droit par un État membre donné peut porter atteinte aux droits fondamentaux des citoyens de l'Union dans tous les États membres, à la confiance et à la solidarité entre les États membres, ainsi qu'à certaines réalisations principales de l'Union, telles que le fonctionnement du marché unique et l'indépendance des médias;
- D. considérant que le règlement relatif à la conditionnalité habilite l'Union à adopter des mesures financières proportionnées pour protéger ses intérêts financiers lorsque des violations de l'état de droit dans un État membre portent atteinte ou risquent sérieusement de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union; que le règlement a été adopté dans le cadre du train de mesures sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, à la suite de négociations longues et difficiles entre les colégislateurs, notamment en raison des tentatives de certains États membres de lier les négociations sur le CFP aux négociations sur le mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit; qu'il est contraignant pour tous les États membres depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021;
- E. considérant que le règlement relatif à la conditionnalité complète d'autres instruments qui protègent le budget de l'Union contre les risques découlant de violations de l'état de droit;
- F. considérant que la Commission a publié des lignes directrices visant à clarifier l'application du règlement relatif à la conditionnalité; que selon le Parlement, le texte du règlement est clair et que son application ne requiert aucune interprétation supplémentaire;
- G. considérant que la Commission a publié un rapport en janvier 2024, conformément à l'article 9 du règlement relatif à la conditionnalité, afin de faire le point sur l'application de la législation; que l'analyse par la Commission du seul cas disponible a confirmé l'efficacité des mesures de protection adoptées et leur potentiel pour l'avenir, mais que, selon la Commission, il était trop tôt pour tirer des conclusions définitives et que des exemples plus nombreux de pratique décisionnelle permettraient de mieux identifier les améliorations possibles;
- H. considérant qu'en décembre 2024, pour la première fois, les engagements budgétaires qui avaient été suspendus en raison de l'application du règlement relatif à la conditionnalité ont finalement été perdus par l'État membre concerné, conformément à l'article 7, paragraphe 3, du règlement, parce que l'État membre n'avait pas remédié aux lacunes constatées initialement;
- I. considérant que l'objectif de ce rapport est de vérifier la mise en œuvre du règlement relatif à la conditionnalité, conformément au rôle du Parlement tel qu'il est défini dans

le règlement, en soulignant les avantages et les lacunes de son application et en émettant des recommandations pour sa future mise en œuvre;

Introduction du régime de conditionnalité et contexte juridique

1. rappelle que l'état de droit est l'une des valeurs fondatrices de l'Union et que le respect de l'état de droit est essentiel à la bonne gestion financière et à l'utilisation efficace des fonds de l'Union;
2. souligne que l'adoption du règlement relatif à la conditionnalité en 2020 constitue un pilier essentiel de la protection du budget de l'Union contre les risques résultant de violations de l'état de droit, qui s'applique à l'ensemble du budget et permet l'application cumulative de diverses mesures; insiste sur le fait que le règlement relatif à la conditionnalité n'est pas limité dans le temps et s'applique donc aux instruments de financement actuels et futurs du budget de l'Union;
3. se félicite de l'affirmation de la CJUE selon laquelle le respect des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE constitue une obligation permanente après l'adhésion à l'Union et une condition préalable à l'exercice de tous les droits et avantages prévus par les traités découlant de l'adhésion à l'Union, y compris l'accès aux fonds de l'Union; charge la Commission d'insister sur ce point dans sa communication et ses activités de contrôle de l'application de la législation;
4. souligne que ces instruments de financement ne doivent pas être considérés comme des substituts aux mécanismes fondés sur le traité pour sauvegarder les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE, et rappelle que la suspension des droits de vote au titre de l'article 7, paragraphe 2, du traité UE, reste une possibilité en cas de violations graves et persistantes de l'état de droit;
5. rappelle que la boîte à outils de la Commission en matière d'état de droit a considérablement évolué au cours des dix dernières années, avec l'inclusion de multiples instruments visant à protéger l'état de droit, y compris le rapport annuel sur l'état de droit, qui couvre l'ensemble des vingt-sept États membres, la condition favorisant horizontale relative à la charte au titre du règlement portant dispositions communes, et les «super jalons» liés à l'état de droit dans le cadre de la FRR;
6. souligne que le régime de conditionnalité est de nature budgétaire, étant donné qu'il vise à préserver la bonne gestion financière des fonds de l'Union et les intérêts financiers de l'Union, et qu'il ne s'applique que lorsqu'une violation de l'état de droit porte atteinte ou présente un risque sérieux de porter atteinte au budget de l'Union; insiste sur le fait qu'il diffère de la procédure prévue à l'article 7 du traité UE, qui sanctionne les violations graves et persistantes des valeurs énoncées à l'article 2 du traité UE;
7. souligne que les procédures d'infraction au titre de l'article 258 du traité FUE et de l'article 6 du règlement financier restent des outils complémentaires en cas de violations systémiques des valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;
8. salue les arrêts de la CJUE du 16 février 2022 dans les affaires C-156/21 et C-157/21, qui ont rejeté dans leur intégralité les recours en annulation du règlement relatif à la conditionnalité introduits par la Hongrie et la Pologne et ont confirmé sans équivoque la

validité, la base juridique et la compatibilité avec le traité du règlement, ainsi que les compétences de l'Union en matière d'état de droit dans les États membres;

Application du règlement relatif à la conditionnalité et problèmes recensés

Portée et étapes de la mise en œuvre

9. prend acte des précisions supplémentaires sur le processus fournies par la Commission dans les lignes directrices de 2022 sur le règlement relatif à la conditionnalité, ainsi que du réexamen de son application pratique dans le rapport de 2024 de la Commission relatif à l'application; regrette toutefois que les lignes directrices aient été adoptées plus d'un an après l'entrée en vigueur du règlement, ce qui a contribué à retarder de facto son application;
10. regrette qu'à la suite de l'entrée en vigueur du règlement relatif à la conditionnalité le 1^{er} janvier 2021, la Commission n'ait pas immédiatement déclenché l'article 6, paragraphe 1, en réaction aux graves violations actuellement constatées des principes de l'état de droit dans certains États membres, qui représentaient un risque sérieux pour les intérêts financiers de l'Union; souligne qu'en octobre 2021, à la suite d'appels répétés à la Commission pour qu'elle prenne des mesures, le Parlement a intenté un recours contre la Commission devant la CJUE en vertu de l'article 265 du traité FUE pour manquement à son obligation d'agir et à appliquer le règlement;

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

11. relève que les violations potentielles de l'état de droit sont portées à l'attention de la Commission au moyen d'une vaste base d'éléments probants, y compris des rapports de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), du Parquet européen et de la Cour des comptes européenne, ainsi que des contributions d'organisations de la société civile, d'entreprises et de lanceurs d'alerte; regrette profondément le manque de transparence en ce qui concerne les évaluations de la Commission qui n'aboutissent pas à la proposition de mesures ou qui donnent lieu au choix d'un autre instrument;
12. relève qu'à ce jour, seul un nombre très limité de parties prenantes ont utilisé le formulaire type de plainte de la Commission annexé aux lignes directrices de 2022; recommande à la Commission d'accepter les plaintes sous quelque forme écrite que ce soit; demande, en outre, la mise en place d'un portail de signalement confidentiel permettant aux parties prenantes de signaler les cas de non-conformité, ce qui permettrait de prendre rapidement des mesures correctives;
13. regrette que, malgré les constats inquiétants successifs figurant dans les rapports annuels de la Commission sur l'état de droit, et également effectués par l'OLAF et le Parquet européen, qui mettent en évidence des risques budgétaires dans plusieurs États membres, seules deux notifications formelles aient été envoyées et que des mesures n'aient été prises que dans un seul cas en vertu du règlement relatif à la conditionnalité;

Évaluation et déclenchement du mécanisme de conditionnalité

14. souligne que le règlement relatif à la conditionnalité doit être appliqué de manière cohérente dans tous les États membres; prie instamment la Commission et, le cas échéant, le Conseil, d'agir rapidement et en toute transparence si un lien a été établi entre des violations de l'état de droit et des risques pour le budget de l'Union et que l'État membre concerné ne prend pas de mesures pour remédier à la situation de manière efficace et durable; insiste sur le fait que les longs dialogues informels ne doivent pas se substituer à une action décisive et qu'il convient d'éviter les blocages politiques ou le chantage;
15. souligne que les évaluations de la Commission doivent être impartiales et équitables, tenir compte de toutes les données disponibles et respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité des États membres devant les traités; insiste sur le fait que le choix et l'ampleur des mesures de protection du budget doivent respecter le principe de proportionnalité énoncé à l'article 5 du règlement relatif à la conditionnalité, compte tenu de la gravité, de la durée et de la répétition de la violation, de la coopération de l'État membre concerné et du risque financier concret, ainsi que de l'incidence sur les destinataires finaux légitimes et les bénéficiaires, en particulier les plus petits; invite la Commission à communiquer la méthode quantitative de calcul du risque qu'elle applique déjà en interne, comme le recommande la Cour des comptes;
16. comprend que certains aspects du règlement relatif à la conditionnalité rendent difficile le déclenchement du mécanisme, en particulier l'obligation de démontrer l'existence d'un lien suffisamment direct entre des violations de l'état de droit et un risque sérieux d'incidence négative sur le budget de l'Union; souligne toutefois que de telles exigences ne devraient pas servir de justification pour ne pas déclencher le mécanisme;

Reculs et annulation de mesures correctives

17. relève que le Conseil a décidé de suspendre 55 % des engagements budgétaires pris au titre de trois programmes opérationnels de la politique de cohésion en faveur de la Hongrie; renvoie à une analyse juridique¹⁷, qui a démontré que le caractère systémique et persistant des violations de l'état de droit en Hongrie aurait dû conduire à une suspension de bien plus grande ampleur du financement octroyé par l'Union, afin de protéger le budget de l'Union en cohérence avec le principe de proportionnalité; relève que les réévaluations, menées par la Commission en décembre 2023 et décembre 2024, de la situation en Hongrie ont conclu à chaque fois qu'il n'avait pas été remédié à la situation ayant conduit à l'adoption des mesures en question; demande à la Commission d'évaluer le recul de l'état de droit et d'y remédier, soit en proposant des mesures supplémentaires, soit en actualisant les mesures en place;
18. souligne que les fonds de l'Union suspendus au titre du règlement relatif à la conditionnalité ne devront être débloqués qu'une fois qu'il aura été intégralement remédié à la situation ayant conduit à l'adoption des mesures; demande à la

¹⁷ Lane Scheppele, K., Kelemen, R.D., Morijn, J., «Freezing all EU funds to Hungary: A legal analysis of why a 100% suspension is 'proportionate' and 'appropriate' under Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget» (Gel de tous les fonds de l'UE destinés à la Hongrie: analyse juridique des raisons pour lesquelles une suspension intégrale est «proportionnée» et «appropriée» au titre du règlement 2020/2092 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union), étude commandée par Daniel Freund, député du groupe Verts/ALE, mai 2022.

Commission de confirmer que la conformité à l'état de droit est rétablie de manière concrète et vérifiable, au moyen de critères objectifs et de vérifications sur place;

19. rappelle que, dès juin 2023, le Parlement¹⁸ a alerté sur les risques d'annulations de mesures correctives une fois les sanctions financières levées, une éventualité qui n'est pas expressément couverte, ni par le règlement relatif à la conditionnalité ni par les lignes directrices de 2022; souligne que la Cour des comptes européenne a également relevé ce risque; demande à la Commission de rapidement suspendre de nouveau et, le cas échéant, recouvrer, les fonds de l'Union si les mesures correctives sont annulées après la levée des sanctions;

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

20. rappelle que le règlement relatif à la conditionnalité indique expressément qu'il complète les outils de protection budgétaire existants et doit être appliqué lorsque «d'autres procédures prévues par la législation de l'Union [ne] permettraient [pas] de protéger le budget de l'Union d'une manière plus efficace»; regrette que la Commission interprète cette formulation dans le sens que cet instrument ne devrait être utilisé que comme mesure de dernier recours; relève avec préoccupation que le suivi de l'état de droit au sein de la Commission est partagé entre plusieurs services, d'où parfois des incohérences et des retards dans l'action menée;
21. juge imprécises les modalités d'interaction concrètes entre le règlement relatif à la conditionnalité et les autres instruments de la boîte à outils en matière d'état de droit, notamment la condition favorisante horizontale relative à la charte au titre du règlement portant dispositions communes et les «super jalons» relatifs à l'état de droit au titre de la FRR; regrette qu'en décembre 2023, la Commission ait estimé que la Hongrie remplissait la condition favorisante horizontale relative à l'indépendance du pouvoir judiciaire, tout en maintenant les mesures imposées au titre du règlement relatif à la conditionnalité; fait valoir que ce manque de cohérence nuit au contrôle démocratique de l'application des mesures;
22. souligne que les mesures relatives à l'état de droit requises pour débloquer le financement l'Union, telles que définies par les décisions pertinentes prises au titre du règlement portant dispositions communes, du règlement FRR et du règlement relatif à la conditionnalité, doivent être considérées comme un train de réformes unique et complet, et qu'aucun paiement ne devrait être effectué, même si des progrès sont accomplis dans un ou plusieurs domaines, au cas où des lacunes persistent dans un autre;
23. avertit que la réaffectation ou la réorganisation des crédits gelés au profit d'autres programmes ou objectifs indiquerait aux gouvernements qui ne respectent pas les règles que les pertes peuvent être compensées ailleurs; prie donc instamment la Commission de rejeter toute demande de transfert vers d'autres programmes ou d'autres priorités relevant du même programme qui donnerait lieu à un contournement des suspensions au titre du règlement relatif à la conditionnalité; demande que la Commission communique

¹⁸ Résolution du Parlement européen du 1^{er} juin 2023 sur les violations de l'état de droit et des droits fondamentaux en Hongrie et le gel des fonds de l'Union européenne (JO C, C/2023/1223 du 21.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1223/oj>).

au Parlement le texte intégral de toute demande de transfert de ce type, de sorte que le contrôle démocratique puisse précéder, et non suivre, la décision de la Commission;

Contrôle démocratique et transparence

24. relève que le règlement relatif à la conditionnalité habilite le Conseil – statuant à la majorité qualifiée – à modifier la proposition de la Commission avant l’adoption des mesures, tandis que le rôle du Parlement est limité à recevoir des informations a posteriori, ce qui prive donc l’une des branches de l’autorité budgétaire de l’Union d’un véritable droit de regard sur des décisions cruciales pour la protection du budget de l’Union; constate que, dans le seul cas où le Conseil a eu à se prononcer, il a choisi de modifier la proposition de la Commission en réduisant les montants suspendus, sans aucune justification;
25. rappelle que le Parlement remplit avec le plus grand sérieux sa fonction de contrôle en matière de mise en œuvre du règlement relatif à la conditionnalité; reconnaît que la Commission a respecté son obligation légale d’informer immédiatement le Parlement de toute mesure proposée, adoptée ou levée; regrette que la Commission n’ait fourni que les informations strictement minimales, sans détails essentiels, et, même après demande du Parlement, n’ait pas communiqué l’intégralité des documents; insiste sur le fait qu’un partage d’informations complètes, en temps utile et en amont, est essentiel à l’exercice effectif par le Parlement de ses compétences en matière de budget et de contrôle;
26. regrette, en outre, que le Parlement n’ait pas accès au texte intégral des notifications écrites et des échanges entre les services de la Commission et l’État membre concerné; souligne que la rétention de tels éléments porte atteinte aux prérogatives du Parlement en matière de contrôle budgétaire, qui sont fondées sur les traités, au titre de l’article 14, paragraphe 1, du traité UE et de l’article 319 du traité FUE; déplore, par ailleurs, que le Parlement ait dû recourir régulièrement à des lettres ou à des résolutions pour obtenir des informations procédurales de base de la part de la Commission, et que nombre de documents aient été transmis avec retard;
27. prie instamment la Commission de convenir d’un canal de communication sécurisé pour garantir l’accès des organes compétents du Parlement à des telles informations, en garantissant leur confidentialité;
28. regrette que les informations rendues publiques par la Commission concernant ses conclusions dans des cas particuliers relevant du règlement relatif à la conditionnalité ne mentionnent pas les violations concrètes de l’état de droit constatées, la méthode d’analyse des risques et le calcul de la proportionnalité; relève que l’absence de telles informations a été exploitée par des acteurs radicaux à des fins de désinformation quant aux motivations et aux procédures de l’Union;

Protection des destinataires finaux et des bénéficiaires

29. rappelle les dispositions spécifiques du règlement relatif à la conditionnalité et des lignes directrices de 2022 qui obligent l’Union à préserver les intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires des conséquences financières des sanctions imposées à leurs gouvernements; rappelle, en particulier, l’obligation faite aux États

membres soumis à des mesures au titre du règlement de continuer à honorer tous les engagements vis-à-vis des destinataires finaux et des bénéficiaires;

30. regrette qu'en pratique les garanties envisagées demeurent largement théoriques, car les procédures de paiement direct ou de réacheminement de fonds sont complexes et que la communication en direction des destinataires finaux et des bénéficiaires est peu suivie; reconnaît que des efforts plus importants au niveau de l'Union sont nécessaires pour améliorer la protection des intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires et pour garantir l'accès de ces acteurs au financement de l'Union;
31. observe avec inquiétude que, dans certains États membres, des structures oligarchiques kleptocratiques se systématisent dans des secteurs d'importance stratégique, tels que les services bancaires, le commerce de détail, les denrées alimentaires, les produits pharmaceutiques, la construction et les technologies, ce qui peut créer des risques pour la protection du budget de l'Union, par exemple lorsque de telles structures sont appliquées à des fonds de l'Union; insiste sur l'importance de garantir l'égalité des chances afin que tous les demandeurs accèdent tant aux fonds de l'Union qu'à des mécanismes de traitement des plaintes impartiaux et effectifs;

Enseignements tirés et recommandations pour des améliorations futures

32. estime, en se fondant sur l'expérience acquise, qui est à ce jour limitée, que le régime de conditionnalité est un outil efficace de protection des intérêts financiers de l'Union contre les risques découlant de violations de l'état de droit; réclame donc que le régime continue de s'appliquer à l'intégralité du budget de l'Union, y compris les instruments fondés sur la performance, de sorte qu'aucune ligne de dépense de l'Union n'échappe à un contrôle effectif au regard de l'état de droit; prie instamment la Commission de veiller à l'application cohérente du règlement relatif à la conditionnalité au budget de l'Union, quel qu'en soit le modèle de financement;
33. souligne que, s'il n'est pas nécessaire, à ce stade, de réviser le règlement relatif à la conditionnalité, il convient d'améliorer certains aspects de son application, afin d'accroître l'efficacité et la transparence de cet outil, ainsi que sa coordination et sa cohérence avec les autres instruments de la boîte à outils en matière d'état de droit;
34. demande à la Commission de réviser sans attendre les lignes directrices de 2022 de sorte à: traiter plus directement le risque de détournement ou de réaffectation des fonds; publier une méthode pas à pas présentant les modalités de calcul de la proportionnalité; définir ce qu'est un «lien suffisamment direct» entre une violation de l'état de droit et un risque budgétaire; exiger des liens plus clairs entre les violations et les mesures adoptées, y compris au moyen de normes plus précises quant à ces violations; et fournir des solutions précises et des étapes concrètes pour le moment des annulations;
35. invite, dès lors, la Commission à revoir son interprétation du règlement relatif à la conditionnalité comme instrument de dernier recours et à y recourir de manière plus volontariste, y compris s'agissant de l'application de l'article 6, paragraphe 4, dans le respect du principe de proportionnalité;
36. demande que la Commission, dans son évaluation de la proportionnalité, examine systématiquement les conséquences pour les bénéficiaires finaux, notamment les plus

petits tels que, mais pas uniquement, les universités, les petites et moyennes entreprises et les organisations de la société civile, et qu'elle fasse figurer cette analyse dans le dossier qu'elle communique au Parlement au titre de l'article 8 du règlement relatif à la conditionnalité;

37. invite la Commission à réexaminer la manière dont elle peut satisfaire efficacement à son obligation de préserver les intérêts financiers légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires, en particulier ceux qui pâtissent des conséquences de l'insuffisance d'état de droit, notamment par l'application des dispositions pertinentes du règlement relatif à la conditionnalité relatives aux obligations incombant aux États membres d'effectuer les paiements; souligne qu'il convient que les mesures prises pour garantir que les destinataires finaux et bénéficiaires légitimes puissent continuer à avoir accès au financement de l'Union n'affaiblissent pas l'application du règlement relatif à la conditionnalité; escompte qu'il sera pleinement associé à ce processus;
38. demande à la Commission de signaler systématiquement, de manière croisée, les procédures d'infraction et les mesures adoptées au titre de l'article 6 du règlement financier, d'une part, et les examens de la conditionnalité en cours, d'autre part, de sorte à empêcher les États membres de profiter du cloisonnement des procédures et à protéger les intérêts financiers de l'Union moyennement tout instrument juridique;
39. estime que les mesures correctives devraient être assorties de garanties pour empêcher, le cas échéant, la réitération de ces situations à l'avenir;
40. attend de la Commission qu'elle prenne des mesures concrètes pour renforcer les liens entre les recommandations contenues dans ses rapports annuels sur l'état de droit et le soutien financier en provenance du budget de l'Union, comme indiqué dans les lettres de mission de 2024 reçues par les commissaires chargés du budget et de l'état de droit; invite la Commission à traduire les recommandations par pays contenues dans ses rapports annuels sur l'état de droit en jalons concrets que les États membres devront atteindre systématiquement et qui serviront, les cas échéant, à justifier de manière étayée l'activation du règlement relatif à la conditionnalité;
41. précise que le rapport annuel sur l'état de droit est aujourd'hui structuré en quatre piliers, qui sont le système judiciaire, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre des pouvoirs; constate qu'une dimension «marché unique» a été ajoutée dans le rapport 2025 sur l'état de droit afin de traiter des questions d'état de droit qui ont des conséquences sur les entreprises et les travailleurs; souligne qu'un système judiciaire qui fonctionne, un cadre de lutte contre la corruption solide, le pluralisme des médias, un équilibre des pouvoirs adapté et un marché unique qui fonctionne sont indissociablement liés à l'état de droit;
42. relève que les violations systématiques de l'état de droit, recensées dans le cadre des piliers du rapport annuel sur l'état de droit, qui entretiennent un lien suffisamment direct avec la protection du budget de l'Union devraient entraîner le déclenchement du mécanisme de conditionnalité, notamment en cas de violation, de manipulation ou de favoritisme lors d'appels d'offres et de demandes relatives à des financements de l'Union, ainsi qu'en cas de harcèlement administratif portant atteinte à l'égalité de

traitement pour les collectivités locales et régionales, les entreprises ou d'autres destinataires finaux et bénéficiaires ou entravant leur accès à des fonds de l'Union;

43. estime qu'il convient que l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire¹⁹ comprenne une annexe consacrée à la coopération en matière de régime de conditionnalité; est d'avis, à cet égard, qu'un dialogue régulier entre les trois institutions sur l'état actuel de la protection du budget de l'Union au regard de l'état de droit serait un moyen efficace d'améliorer la coordination en ce qui concerne la boîte à outils en matière d'état de droit; juge qu'il convient d'attribuer au Parlement un rôle consultatif officiel en amont de toute communication par la Commission d'une proposition au titre de l'article 6, paragraphe 1, du règlement relatif à la conditionnalité;
44. réclame que les prérogatives du Parlement en matière de contrôle soient garanties, en permettant à celui-ci de suivre la constance de l'application, ou de la non-application, du régime de conditionnalité, afin d'empêcher toute instrumentalisation politique ou opacité; invite la Commission à communiquer au Parlement un inventaire annuel consolidé de l'ensemble des décisions relatives à la conditionnalité, pour toutes les lignes budgétaires, dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle;
45. réclame des dialogues structurés trimestriels entre les commissaires compétents et les commissions parlementaires compétentes, afin de garantir que les informations circulent en temps réel et de renforcer le contrôle démocratique;
46. demande au Conseil de respecter le caractère factuel et objectif du processus et de s'en tenir autant que possible aux propositions de la Commission; prie en outre instamment le Conseil de ne pas transformer le processus d'adoption de mesures en une monnaie d'échange;
47. demande à la Commission de mettre en place un portail interactif pour permettre aux citoyens, aux destinataires finaux et aux bénéficiaires, ainsi qu'aux acteurs économiques, de suivre les affaires de conditionnalité tout au long de leur développement, depuis le signalement jusqu'à l'éventuelle levée des mesures, le but étant d'améliorer la transparence et de faire échec à toute mésinformation; demande, à cet égard, à la Commission de publier des fiches d'information pour exposer toute mesure à venir au titre du règlement relatif à la conditionnalité, en précisant le type et l'évaluation des violations, leurs effets sur le budget de l'Union et, le cas échéant, la proportionnalité des mesures qu'elle propose; invite la Commission à veiller à la diffusion des informations utiles aux destinataires finaux et bénéficiaires concernés et au grand public;
48. estime qu'il y a lieu de réfléchir à des solutions pour renforcer la protection du budget de l'Union contre les violations des autres valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE, sachant que le règlement relatif à la conditionnalité est en premier lieu conçu pour protéger le budget de l'Union contre les violations de l'état de droit; rappelle que, pour le budget de l'Union, les violations des principes démocratiques, de l'égalité et des

¹⁹ Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 28, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinst/2020/1222/oj).

droits fondamentaux ne sont pas neutres et peuvent avoir des conséquences financières sensibles; invite la Commission à évaluer la possibilité d'élargir le recours aux instruments de conditionnalité en cas d'atteintes au budget de l'Union découlant de violations sérieuses et systémiques d'autres valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE;

49. demande à la Commission de renforcer ses capacités d'enquête en établissant une liste permanente de spécialistes à même d'évaluer les violations complexes de l'état de droit, de sorte à accélérer la prise de décisions robustes techniquement, ainsi que de mettre en place un système informatique permettant la détection de modèles ou de similitudes dans les signalements reçus;
50. encourage la Commission à adopter une approche plus volontariste dans le traitement des plaintes et à garantir que les procédures de plainte au titre du règlement relatif à la conditionnalité prévoient une protection suffisante des lanceurs d'alerte, notamment ceux qui sont dans des situations précaires et qui courent de grands risques s'ils lancent des alertes, afin d'encourager les signalements;
51. demande aux États membres de garantir le respect de l'état de droit et de traiter rapidement toute violation constatée, de sorte à protéger les intérêts financiers de l'Union et à éviter l'adoption de mesures au titre du règlement relatif à la conditionnalité; demande, en outre, l'attribution de ressources suffisantes aux autorités nationales, dont l'action est essentielle pour garantir le respect de l'état de droit;
 - o
 - o
 - o
52. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à la Cour des comptes, à la Cour de justice, ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Contexte

Le Parlement et le Conseil ont adopté en décembre 2020, dans le cadre du train de mesures législatives sur le cadre financier pluriannuel de l'Union (CFP) 2021-2027, 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 (ci-après le «règlement relatif à la conditionnalité»). Le mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit fait partie de la «boîte à outils de l'Union en matière d'état de droit», destinée à garantir que tous les États membres respectent l'état de droit, qui est l'une des valeurs fondamentales consacrées à l'article 2 du traité UE. Le règlement relatif à la conditionnalité vise à protéger le budget et les intérêts financiers de l'Union en cas de violations de l'état de droit portant atteinte à la gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union. Ledit règlement oblige la Commission à suivre la situation dans l'ensemble des États membres. À ce jour, le mécanisme n'a été déclenché qu'une seule fois: en décembre 2022 à l'encontre de la Hongrie. Après deux réévaluations de la situation par la Commission, les mesures restent en place et la Hongrie a déjà perdu un milliard d'EUR, qui a fait l'objet d'un dégageant irréversible.

Objet et calendrier du rapport

Le mécanisme de conditionnalité existe depuis près de cinq ans: le moment est donc bien choisi, pour le Parlement, d'évaluer son application et d'en tirer des enseignements pour l'avenir, notamment en vue de l'examen à venir du CFP après 2027. Dans ce contexte, les corapporteurs souhaitent axer notamment leur réflexion sur la transparence du processus, les domaines d'applicabilité, la révision des lignes directrices, l'effet dissuasif et la fonction de contrôle du Parlement.