

BUDGET EUROPÉEN

DÉCRYPTAGE  
 OCTOBRE 2020

#COVID-19  
 #ÉTATDE DROIT  
 #BUDGETEUROPÉEN

# CONDITIONNALITÉ AU RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT QUEL POURRAIT ÊTRE UN COMPROMIS ACCEPTABLE?



Source: Bâtiment de la Cour des comptes européenne. Luxembourg: Cour des comptes des Communautés européennes. Couleur. Archives de la Cour des comptes européenne, Luxembourg, 12, rue Alcide De Gasperi L-1615 Luxembourg. Copyright: Cour des comptes européenne

■ EULALIA RUBIO

Chercheuse senior,  
 Institut Jacques Delors

La conditionnalité au respect de l'état de droit est incontestablement l'une des questions les plus épineuses des négociations sur le budget de l'Union de 1,8 milliard d'euros et le plan de relance lié la crise du coronavirus. Lorsque les dirigeants européens ont accepté, fin juillet, le principe de conditionner l'octroi des fonds européens au respect de l'état de droit, le compromis a été rédigé de manière délibérément ambiguë pour recueillir le soutien des 27 gouvernements. C'est maintenant au tour du Conseil de l'UE et du Parlement européen de négocier les détails et les procédures de ce nouveau mécanisme. Ces négociations s'avèrent difficiles et tout retard risque de compromettre l'adoption de l'ensemble du CFP et du plan de relance.

Du côté du Conseil, les [difficultés rencontrées par la présidence allemande](#) pour adopter une position de négociation sur ce sujet sont révélatrices du niveau de division qui existe entre les États membres. Sept pays n'ont pas soutenu la proposition allemande au motif qu'elle était trop faible (essentiellement les pays nordiques, le Benelux et l'Autriche), tandis que la Hongrie et la Pologne maintiennent qu'elles souhaitent disposer d'un

droit de veto sur le mécanisme. D'un point de vue purement juridique, l'absence de consensus n'est pas un problème dans la mesure où le règlement doit être adopté par un vote à la majorité qualifiée au Conseil. Cependant, le rejet de la Hongrie et de la Pologne est inquiétant étant donné que les deux pays ont [menacé de bloquer l'adoption de la décision relative aux ressources propres](#), une étape nécessaire à la mise en place du budget de l'Union et du plan de relance, si le compromis trouvé sur la conditionnalité ne leur convenait pas.

Pour sa part, le Parlement [demande](#) un mécanisme de conditionnalité solide, capable de répondre à une menace systémique pour les valeurs consacrées à l'article 2 du traité UE et fondé sur la majorité qualifiée inversée. Dans une [lettre adressée fin août à la présidence allemande](#), les quatre principaux partis du Parlement européen (PPE, S&D, Renew Europe et les verts) ont indiqué clairement qu'ils n'approuveront pas le prochain budget pluriannuel de l'Union (2021-2027) tant que ce mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit ne sera pas adopté.

Comment sortir de cette impasse ? Beaucoup craignent que les députés européens finissent par renoncer à leurs principes et acceptent une version édulcorée du mécanisme pour assurer l'adoption du budget et du plan de relance. Ils soulignent que la marge de manœuvre du Parlement dans cette affaire est très limitée. Cependant, la situation est plus nuancée. Contrairement à une vision dominante, ce conflit n'est pas une négociation sur une seule question, **la règle de vote pour adopter des sanctions** (que ce soit à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité qualifiée inversée). La solidité de ce mécanisme dépendra également d'autres facteurs tels que la **nature des violations de l'état de droit** couvertes par l'instrument, la clarté et la précision des conditions pour déclencher son utilisation et l'existence de dispositions efficaces pour protéger les bénéficiaires finaux des fonds européens. Ces éléments sont tout aussi importants, voire plus, pour garantir la crédibilité, l'efficacité et la légitimité perçue du mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit. **Le Conseil et le Parlement peuvent trouver un compromis acceptable si le Parlement revoit ses ambitions à la baisse concernant la procédure de prise de décision, si le Conseil accepte d'élargir la portée de l'instrument** et si les deux parties consentent à réduire le pouvoir discrétionnaire politique dans l'activation de la procédure et à mettre en place des mécanismes réalistes pour protéger les bénéficiaires finaux.

## 1 ■ Laisser le Conseil décider par un vote à la majorité qualifiée mais exiger la transparence totale du vote

Comme mentionné précédemment, la question la plus épineuse – et la plus commentée – est celle de la règle de vote pour l'adoption des décisions du Conseil sur des sanctions. Dans le projet de règlement de 2018, la Commission a proposé d'appliquer le système de vote à la «majorité qualifiée inversée» (à savoir toute proposition de sanctions financières de la Commission en cas de violation de l'état de droit est réputée acceptée sauf si elle est rejetée ou modifiée par un vote à la majorité qualifiée du Conseil). Le Parlement a pleinement approuvé cette proposition, mais le Conseil propose plutôt d'adopter des sanctions dans le cadre d'un système classique de vote à la majorité qualifiée (VMQ – au moins 55 % des

États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union).

Sur ce point, le Parlement devrait être prêt à revoir sa position, suivant deux observations. La première est que la présidence allemande a peu de marge de manœuvre concernant cette question. Contrairement à une idée répandue, l'opposition à la majorité qualifiée inversée ne se limite pas à la Hongrie et à la Pologne. Beaucoup d'autres gouvernements ayant des problèmes avec l'état de droit étaient initialement opposés à l'idée d'instaurer un mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit (Kelemen 2020)<sup>1</sup>. Ils ont peut-être accepté à contrecœur le principe au fil du temps, mais seront sûrement contre l'idée de donner autant de pouvoir discrétionnaire à la Commission, craignant qu'elle puisse un jour l'utiliser contre eux. Il ne faut pas non plus oublier que la Hongrie tout comme la Pologne continuent de demander l'unanimité. Dans ces circonstances, il est difficilement possible pour la présidence allemande de faire approuver par le Conseil le vote à la majorité qualifiée inversée.

La deuxième observation est que le vote à la majorité qualifiée inversée n'est pas essentiel pour rendre ce mécanisme efficace. Cela semble également être une idée répandue dans les médias et les débats publics. Publié juste après le sommet européen, un [article de Politico](#) a soutenu que le fait de passer de la majorité qualifiée inversée au vote à la majorité qualifiée pour imposer des sanctions «serait un progrès par rapport aux règles existantes, mais qu'il s'agirait d'un mécanisme surtout symbolique et peu réalisable, qui causerait peu de maux de tête à Budapest et à Varsovie». De même, selon le [EUobserver](#), en mai 2020, le commissaire Reynders aurait indiqué aux députés européens de la commission des libertés civiles que «le vote à la majorité qualifiée inversée proposé pour le Conseil [...] devait être maintenu dans la mesure où il s'agit du seul moyen de garantir l'efficacité du mécanisme».

La vérité est que la Hongrie et la Pologne ne peuvent pas bloquer un vote dans le cadre du VMQ. Même en ajoutant d'autres pays qui présentent d'importantes défaillances de l'état de droit selon le premier [rapport sur l'état de droit](#) récemment publié par la Commission (la Bulgarie, la Croatie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie), les États membres restants peuvent toujours adopter une décision dans le cadre du VMQ. Ainsi, un système de vote à la majorité qualifiée est parfaitement efficace tant qu'il existe un engagement politique clair de la part d'une solide

1. KELEMEN, D. (2020), The European Union's Authoritarian Equilibrium, *Journal of European Public Policy*, 27:3, 481-499

majorité d'États membres à agir en cas d'importantes violations de l'état de droit.

Peut-on espérer un tel niveau d'engagement politique? Comme l'ont souligné de nombreux experts (Kelemen et Scheppele 2018, Pech et Kochenov 2019)<sup>2</sup>, le Conseil n'a pas été très actif par le passé, même face à des violations flagrantes de l'état de droit de la part de la Hongrie et de la Pologne, pour des raisons partisans ou compte tenu de sa réticence naturelle à interférer dans les affaires intérieures des autres pays. De plus, le fait que le Conseil ait refusé de rendre publiques les positions des délégations nationales sur le mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit<sup>3</sup> pourrait indiquer des incohérences entre les discours publics des gouvernements et la manière comment ils votent sur cette question. Pour que les gouvernements soient pleinement responsables de leur vote, **le Parlement devrait imposer au Conseil la transparence de ses décisions concernant l'adoption de sanctions dans le cadre du mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit**. Il devrait s'agir d'une condition pour accepter l'adoption par un vote à la majorité qualifiée.

## 2 ■ Élargir la portée de l'instrument tout en maintenant un lien avec la gestion du budget de l'Union

Quelle que soit la règle de vote appliquée, l'utilité du mécanisme dépendra en grande partie de sa portée. La [proposition originale de 2018 de la Commission](#) prévoit un mécanisme capable de gérer tous les types de défaillances généralisées de l'état de droit à condition que ces dernières «portent atteinte ou risquent de porter atteinte aux principes de bonne gestion financière ou à la protection des intérêts financiers de l'Union» (article 3.1). Elle ne couvre pas toutes les sortes

de violations des valeurs de l'article 2 du traité UE, mais donne à la Commission **la capacité de lutter contre les menaces systémiques** pour les [principes fondamentaux](#) sous-tendant l'état de droit, à savoir les principes de la légalité, de l'indépendance de la justice, de la sécurité juridique, de l'interdiction de l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif, du droit à un contrôle juridictionnel effectif et de l'égalité devant la loi. L'hypothèse sous-jacente est que le non-respect de ces principes entrave considérablement la capacité des États membres à gérer et à contrôler l'utilisation des fonds européens. Cependant, la Commission ne doit pas prouver l'existence d'un dysfonctionnement dans l'utilisation ou le contrôle des fonds européens.

La [proposition présentée par la présidence allemande](#) prévoit un mécanisme qui serait davantage ciblé et difficile à activer. Le document évoque des «violations des principes de l'état de droit» plutôt que des «défaillances généralisées» et exige de la Commission qu'elle prouve que ces violations «portent atteinte de manière suffisamment directe» (article 3.1) à la gestion du budget de l'Union sur le territoire de l'État membre. En d'autres termes, **le mécanisme ne pourrait être utilisé que pour sanctionner un dysfonctionnement avéré de la part des autorités publiques des États membres dans la gestion des fonds européens, dans la prévention et la sanction de la fraude, de la corruption ou d'autres infractions au droit de l'Union relatif à la mise en œuvre du budget de l'Union** ou dans la fourniture de réponses judiciaires appropriées à ces actes ou omissions par les autorités publiques.

Une approche aussi restrictive rendrait inutile ce nouveau mécanisme. Dans la plupart des pays, la plus grande part des fonds européens provient de la politique de cohésion de l'Union et il existe déjà des dispositions juridiques permettant à la Commission de suspendre le versement des fonds de cohésion européens en cas d'irrégularités dans la gestion des programmes<sup>4</sup>. En outre, demander à

2. PECH, L et KOCHENOV D (2019), "Strengthening the Rule of Law Within the European Union: Diagnoses, Recommendations, and What to Avoid", Policy Brief, RECONNECT H2020 project; KELEMEN D. et SCHEPPELE K.L. «How to Stop Funding Autocracy in the EU», *Verfassungsblog*, 10/9/2018 (<https://verfassungsblog.de/how-to-stop-funding-autocracy-in-the-Eu>)

3. Entre le 1<sup>er</sup> avril et le 7 juin 2019, la présidence roumaine a procédé à un examen approfondi de la proposition concernant l'état de droit en vue de faire progresser le dossier. Les résultats de ces discussions ont été intégrés dans un [rapport de suivi spécial sur cette question](#). Cependant, ce rapport n'a été mis à disposition du public que partiellement. Les principaux éléments sur la discussion relative à l'état de droit, notamment les cinq compromis différents possibles proposés par la présidence et le niveau de soutien parmi les États membres, ont été supprimés.

4. Le projet de règlement concernant les fonds structurels pour la période 2021-2027 prévoit notamment une disposition permettant à la Commission de suspendre tout ou partie des paiements en cas d'avis motivé de la Commission émis dans le cadre de procédures d'infraction au titre de l'article 258 du traité TFUE qui mettent en péril la légalité et la régularité des dépenses (article 91, paragraphe 1, point d), proposition de règlement portant dispositions communes).

la Commission de prouver l'utilisation abusive des fonds européens met un frein important à l'activation du dispositif. Comme l'a souligné un récent rapport de la [Cour des comptes européenne](#), **le système de notification des fraudes de la Commission présente d'importantes faiblesses**, ce qui rend la collecte de preuves convaincantes de l'utilisation abusive des fonds européens très difficile pour la Commission. Il s'agit d'une grande défaillance de la stratégie antifraude de la Commission qui doit être corrigée, mais un nouveau mécanisme juridique pour suspendre le versement des fonds européens n'est pas la solution.

**Le Parlement devrait contraindre le Conseil à élargir la portée de l'instrument.** Il devrait veiller à ce que l'instrument lutte contre les menaces systémiques pour l'état de droit, plutôt que les irrégularités spécifiques liées à la gestion du budget de l'Union. Dans le même temps, **les députés européens devraient accepter que le mécanisme ne puisse pas être utilisé contre toutes les menaces pour les valeurs de l'article 2 du traité UE**, pas même contre toutes les sortes de violations de l'état de droit. L'instrument est fondé sur l'article 322 TFUE qui stipule la procédure pour adopter les règles de gestion financière de l'Union. Ainsi, la suspension des paiements est justifiée par l'existence d'une menace potentielle pour la capacité de l'État membre à bien gérer et contrôler l'utilisation des fonds européens. Cette solution peut sembler décevante dans la mesure où elle laissera de côté d'aspects tels que les atteintes au pluralisme des médias ou à la liberté d'expression. Cependant, l'instrument restera très utile pour résoudre les problèmes d'indépendance de la justice et mettre fin aux pratiques généralisées de clientélisme fondées sur l'utilisation des fonds européens qui soutiennent certains régimes populistes antilibéraux. En clair, il ne s'agira pas d'un «remède miracle» pour résoudre le problème Orban une fois pour toute, mais cela permettra au moins à l'Union européenne d'arrêter de financer son régime.

Le Parlement ne conteste pas formellement ce lien avec le budget de l'Union. Dans [sa proposition](#), cependant, il élargit le concept de risque pour les intérêts financiers de l'Union à une définition bien trop générale pour des raisons juridiques. Elle comprend des éléments tels que porter atteinte au «bon fonctionnement de l'économie de marché, ainsi qu'à la mise en œuvre des obligations découlant de l'adhésion, et notamment le respect de l'objectif de l'union politique, économique et monétaire» ou porter atteinte «à

la prévention et à la répression de l'évasion et de la concurrence fiscales» (article 3.1). Un champ d'application aussi large peut être contesté par les tribunaux. Au niveau politique, il peut aliéner certains des pays en faveur d'un mécanisme strict de conditionnalité au respect de l'état de droit qui sont vertueux concernant le respect de l'état de droit et des principes démocratiques, mais moins vertueux concernant, par exemple, le respect des règles de concurrence de l'Union ou les questions fiscales.

### 3 ■ Réduire le pouvoir discrétionnaire politique dans l'utilisation du mécanisme

L'une des critiques dont a fait l'objet la proposition originale de 2018 est qu'elle donne beaucoup de pouvoir discrétionnaire à la Commission. La Commission peut lancer la procédure si elle estime qu'il existe «des motifs raisonnables» (article 5.1) de penser qu'une défaillance généralisée de l'état de droit porte atteinte ou risque de porter atteinte à la bonne gestion du budget de l'Union. Ce faisant, elle peut prendre en considération «toutes les informations pertinentes, dont les décisions de la Cour de justice de l'Union européenne, les rapports de la Cour des comptes et les conclusions et recommandations formulées par les organisations internationales concernées» (article 5.2). Comme l'ont souligné la [Cour des comptes](#) et d'autres experts<sup>5</sup>, **la Commission devrait clarifier les critères retenus pour évaluer l'existence de défaillances généralisées de l'état de droit** en vue de garantir une égalité de traitement entre les États membres. La décision de publier des [rapports annuels sur l'état de droit](#) concernant tous les États membres est une bonne étape en ce sens. Pour renforcer l'impression d'objectivité, le Conseil pourrait accepter la demande du Parlement de créer **un groupe d'experts indépendants pour conseiller et aider la Commission** à évaluer les défaillances généralisées.

5. Voir par exemple BLAUBERGER Michael et VAN HÜLLEN, Vera (2020): Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?, *Journal of European Integration*, DOI: 10.1080/07036337.2019.1708337

## 4 ■ Prévoir des dispositions efficaces pour faire en sorte que les bénéficiaires finaux ne soient pas pénalisés

Un aspect essentiel à l'efficacité du mécanisme consiste à faire en sorte que les bénéficiaires finaux du budget de l'Union ne soient pas pénalisés pour les fautes commises par leurs gouvernements. Il s'agit d'une des principales revendications du Parlement européen, et ce n'est pas un point mineur<sup>6</sup>. Quelles que soient les modalités de vote, si la procédure de sanction risque d'entraîner d'importants coûts économiques et politiques imprévus, la Commission et le Conseil s'efforceront de ne pas y recourir. À cet égard, il convient de rappeler que malgré l'application de la majorité qualifiée inversée depuis 2011, les sanctions pour déficit excessif n'ont été jamais utilisés jusqu'à maintenant<sup>7</sup>.

La proposition de 2018 de la Commission prévoit l'obligation, pour les gouvernements sanctionnés, d'intervenir et d'effectuer les paiements aux bénéficiaires finaux avec leur propre budget. Cependant, il n'existe aucune disposition spécifique pour la faire respecter. Les gouvernements sanctionnés peuvent refuser de continuer à effectuer des paiements, au motif qu'ils n'ont pas les fonds pour remplacer les fonds européens. Ils peuvent également cesser certains paiements pour des raisons politiques, afin de pénaliser les circonscriptions déloyales et de rejeter la faute sur l'Union européenne. Pour empêcher ce scénario, le Parlement a introduit des modifications importantes dans la proposition. Il oblige la Commission à créer un site ou un portail internet pour permettre aux bénéficiaires finaux d'informer la Commission de tout manquement à l'obligation juridique des gouvernements de continuer à effectuer des paiements. De plus, il confie la responsabilité concrète à la Commission de veiller à ce que tout montant dû par des entités publiques soit effectivement versé aux bénéficiaires finaux. À cet effet, la Commission peut recouvrer le paiement en faveur d'organismes publics intermédiaires (par ex. le ministère des affaires sociales, l'agence nationale Erasmus), le transférer de nouveau au budget de l'Union et le reprogrammer «au bénéfice, dans la mesure possible, des bénéficiaires finaux» (article 3, point b), du projet de règlement du Parlement).

6. MICHELOT, Martin (2018), *Quelle réponse européenne aux défaillances de l'état de droit?*, Policy paper n°221, Institut Jacques Delors.

7. En 2016 la Commission avait renoncé à proposer des sanctions contre l'Espagne et le Portugal bien que les deux pays n'avaient pas pris de mesures efficaces pour corriger leurs déficits. La décision avait été justifiée «compte tenu de la situation économique difficile» des deux pays.

Le Conseil devrait accepter ces amendements. Le fait que la Commission reprenne le contrôle des fonds européens et puisse les redistribuer aux bénéficiaires finaux permettrait de **transformer une conditionnalité purement négative en une «conditionnalité intelligente»**, comme le propose un [document de Renew Europe](#). Cela réduirait non seulement le risque de rejet politique, mais rendrait également la menace des sanctions plus crédible.

## Conclusions ■

Le mécanisme de conditionnalité au respect de l'état de droit ne sera pas le seul outil pour lutter contre le recul de la démocratie dans les États membres comme la Hongrie et la Pologne. Cependant, s'il est bien conçu, il peut devenir un instrument puissant pour remédier aux violations graves de l'état de droit, notamment en ce qui concerne l'indépendance de la justice, l'exercice arbitraire du pouvoir exécutif, l'égalité devant la loi et l'existence de procédures judiciaires et administratives efficaces pour enquêter sur les violations de l'état de droit et les sanctionner.

À l'heure actuelle, les positions du Conseil et du Parlement sur la question semblent inconciliables. Toutefois, comme le souligne ce policy paper, **il est possible de trouver un compromis acceptable si les deux parties font des concessions**. Le Parlement devrait laisser le Conseil voter à la majorité qualifiée sous réserve d'une transparence totale du vote. Le Conseil devrait accepter d'élargir la portée de l'instrument afin de lutter contre les menaces systémiques pour l'état de droit, plutôt que les irrégularités spécifiques relatives à la gestion du budget de l'Union. Il devrait également appuyer la demande du Parlement de réduire le pouvoir discrétionnaire politique dans l'activation de l'instrument par la Commission et prévoir des dispositions efficaces pour protéger les bénéficiaires finaux.

Enfin, il ne faut pas oublier que le Conseil, la Commission et le Parlement disposent de nombreux autres moyens de lutter contre la corruption et la fraude dans l'utilisation du budget de l'Union et de se servir du budget de l'Union comme levier pour contraindre au respect des valeurs de l'article 2 du traité UE. Une première étape nécessaire consiste à garantir un budget suffisant pour l'OLAF et le nouveau Parquet européen pour la

période 2021-2027. Un autre moyen d'action prometteur consiste à conditionner l'adoption des plans nationaux pour la reprise et la résilience au fait d'accomplir des « progrès substantiels » ou de « pleinement mettre en œuvre » les recommandations par pays liées au respect de l'état de droit<sup>8</sup>. Enfin, les principes de l'égalité hommes-femmes ou de la non-discrimination occupent une place plus importante dans le nouveau règlement relatif à la politique de cohésion proposé pour l'après-2020. Le respect de ces principes est obligatoire en ce qui concerne la sélection des projets (article 67 du projet de règlement portant dispositions communes) et une nouvelle « condition propice » est établie qui requiert l'application

et la mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union pour débloquer les fonds de la politique de cohésion de l'Union (annexe III du projet de règlement portant dispositions communes).

La manière dont ces divers nouveaux instruments seront utilisés, et dans quelle mesure, reste une question ouverte. Comme le rappellent souvent les experts sur l'état de droit, l'incapacité de l'Union à traiter les problèmes relatifs à l'état de droit est moins liée au manque d'outils qu'à un manque de volonté politique. Or, au final, la volonté politique fait toute la différence. ■

8. Comme l'a proposé la Commission dans son [document de travail donnant des orientations pour l'élaboration des plans nationaux pour la reprise et la résilience](#) (SWD, 2020 205 final, 17.9.2020, p.7). Il est à noter que la recommandation de 2019 pour la Hongrie l'invitait notamment à « consolider le cadre de lutte contre la corruption (...) et à défendre l'indépendance de la justice » et qu'en 2020, la Pologne a été invitée à « améliorer le climat des investissements, en particulier en préservant l'indépendance de la justice ».

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Traduction de l'anglais: Charlotte Laigle ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour  
les citoyens



PREMIER  
MINISTRE