

Jeudi 8 juillet 2021

P9_TA(2021)0348

Élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union

Résolution du Parlement européen du 8 juillet 2021 sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'application du régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (2021/2071(INI))

(2022/C 99/14)

Le Parlement européen,

- vu le règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union ⁽¹⁾ (ci-après «le règlement»),
 - vu les articles 2 et 7 du traité sur l'Union européenne (traité UE),
 - vu sa résolution du 10 juin 2021 sur la situation de l'état de droit dans l'Union européenne et l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092 relatif à la conditionnalité ⁽²⁾,
 - vu sa résolution du 17 décembre 2020 sur le cadre financier pluriannuel 2021-2027, l'accord interinstitutionnel, l'instrument de l'Union européenne pour la relance et le règlement relatif à l'état de droit ⁽³⁾,
 - vu sa résolution du 25 mars 2021 sur l'application du règlement (UE, Euratom) 2020/2092, le mécanisme de conditionnalité liée à l'état de droit ⁽⁴⁾,
 - vu la communication de la Commission du 30 septembre 2020 sur le rapport 2020 sur l'état de droit — la situation de l'état de droit dans l'Union européenne (COM(2020)0580),
 - vu la proposition motivée du 20 décembre 2017 concernant une décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, présentée par la Commission conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité UE (COM(2017)0835),
 - vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 ⁽⁵⁾ (le «règlement financier»),
 - vu l'article 54 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 58 du règlement intérieur,
 - vu l'avis de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures,
 - vu la lettre de la commission des affaires constitutionnelles,
 - vu le rapport de la commission des budgets et de la commission du contrôle budgétaire (A9-0226/2021),
- A. considérant que le mécanisme de conditionnalité prévu par le règlement faisait partie de l'accord politique global sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, du plan de relance Next Generation EU et de la décision relative aux ressources propres ⁽⁶⁾, et que son application ne devrait pas être retardée, notamment en ce qui concerne l'application des instruments susmentionnés;

⁽¹⁾ JO L 433 I du 22.12.2020, p. 1.

⁽²⁾ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0287.

⁽³⁾ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2020)0360.

⁽⁴⁾ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2021)0103.

⁽⁵⁾ JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

⁽⁶⁾ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

Jeudi 8 juillet 2021

- B. considérant que le volume du CFP 2021-2027 et de Next Generation EU représente un budget sans précédent dans l'histoire de l'Union qui a pour objectif de soutenir la relance économique et sociale au lendemain de la pandémie de COVID-19, et qui nécessite donc plus que jamais d'appliquer correctement et dans les délais impartis les principes de la bonne gestion financière, ainsi que de la protection des intérêts financiers de l'Union;
- C. considérant que, conformément au règlement, le respect de l'état de droit est une condition essentielle au respect des principes de la bonne gestion financière;
- D. considérant que le règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021 et qu'il est depuis cette date contraignant dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres, pour tous les paiements effectués depuis son entrée en vigueur;
- E. considérant que la Commission a décidé de se conformer aux conclusions non contraignantes du Conseil européen des 10 et 11 décembre 2020, et a déclaré qu'elle élaborerait des lignes directrices pour l'application du règlement;
- F. considérant que, dans sa résolution du 25 mars 2021 sur l'application du règlement, le Parlement a demandé à la Commission d'adopter les lignes directrices au plus tard le 1^{er} juin 2021 et après avoir consulté le Parlement;
- G. considérant que le sujet «Valeurs et droits, état de droit, sécurité» sera abordé lors de la conférence sur l'avenir de l'Europe, ce qui permettra de mener une réflexion approfondie sur les outils dont l'Union dispose pour surveiller, prévenir et traiter les violations de ses valeurs, y compris l'état de droit;
1. regrette que la Commission ait décidé d'élaborer des lignes directrices pour l'application du règlement; réaffirme encore une fois que, selon lui, le texte du règlement est clair et que son application ne requiert aucune interprétation supplémentaire, et que les colégislateurs n'ont pas délégué de pouvoirs à cet effet à la Commission; prend acte du projet de lignes directrices que la Commission a communiqué au Parlement et aux États membres;
 2. souligne que les lignes directrices ne sont pas juridiquement contraignantes; fait part de sa déception quant au fait que la Commission s'écarte de sa pratique habituelle, qui consiste à élaborer des lignes directrices pour l'application d'un acte juridique uniquement dans les cas où il ressort de la mise en œuvre effective de l'acte pendant une certaine période que des lignes directrices sont nécessaires; insiste sur le fait que l'élaboration des lignes directrices ne doit en aucun cas provoquer de nouveau retard dans l'application du règlement;
 3. rappelle que les lignes directrices ne peuvent modifier, élargir ou restreindre le texte du règlement; souligne que, pour apporter une quelconque valeur ajoutée, les lignes directrices doivent préciser comment les dispositions législatives du règlement seront appliquées dans la pratique et, par conséquent, décrire en temps utile la procédure, les définitions et les méthodes que la Commission appliquera;
 4. déplore vivement que la Commission n'ait pas respecté le délai fixé par le Parlement pour remplir, avant le 1^{er} juin 2021, les obligations qui lui incombent conformément au règlement, y compris en ce qui concerne l'élaboration des lignes directrices; se félicite que, le 23 juin 2021, le Président du Parlement ait demandé à la Commission de prendre, sur la base de l'article 265 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE), des mesures afin de remplir les obligations qui lui incombent et de permettre l'application intégrale et immédiate du règlement;
 5. estime que la Commission n'a pas employé efficacement le temps qui s'est écoulé depuis l'entrée en vigueur du règlement; demande instamment à la Commission d'éviter tout retard supplémentaire dans l'application du règlement et s'engage à enquêter dans les meilleurs délais et en profondeur sur toute violation potentielle des principes de l'état de droit dans les États membres qui porte atteinte ou risque fortement de porter atteinte, de manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union; rappelle que la situation dans certains États membres justifie déjà une action immédiate au titre de l'article 6, paragraphe 1, du règlement, action qui consiste à envoyer une notification écrite aux États membres concernés et à en informer le Parlement;
 6. rappelle l'affirmation, dans les orientations politiques pour la Commission européenne 2019-2024, selon laquelle «la défense de nos valeurs fondamentales ne souffre aucun compromis», ainsi que l'engagement de veiller à ce que la boîte à outils européenne soit pleinement utilisée au niveau de l'Union; rappelle que la Commission «exerce ses responsabilités en pleine indépendance» et que ses membres ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement, conformément à l'article 17, paragraphe 3, du traité UE et à l'article 245 du traité FUE; rappelle en outre qu'en vertu de l'article 17, paragraphe 8, du traité UE, la Commission «est responsable devant le Parlement européen»;

Jeudi 8 juillet 2021

7. demande à la Commission de faire rapport au Parlement, de manière régulière et proactive et au moins deux fois par an, au sujet des enquêtes nouvelles et en cours, en commençant dès que possible avec les premières affaires;

8. s'engage à surveiller de près la mise en œuvre du règlement dès qu'il soupçonne d'éventuelles violations des principes de l'état de droit dans les États membres qui relèvent de sa compétence; s'emploie à organiser régulièrement des sessions pour contrôler la mise en œuvre du règlement dans les commissions compétentes, sous la conduite des rapporteurs; invite la Commission à réagir en temps utile aux contrôles effectués par les commissions compétentes en fournissant des informations approfondies;

Violations des principes de l'état de droit

9. souligne que le règlement s'applique tant aux violations individuelles des principes de l'état de droit qu'aux violations «systémiques» qui sont répandues ou résultent de pratiques ou d'omissions récurrentes de la part des autorités publiques, ou encore de mesures générales adoptées par ces autorités;

10. invite la Commission à préciser dans les lignes directrices que les violations de l'état de droit dans un État membre qui résultent de décisions ou d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 2021 relèvent bien du champ d'application du règlement tant que leur effet a encore cours;

11. attire particulièrement l'attention sur la liste des violations indicatives des principes de l'état de droit figurant à l'article 3 du règlement; demande instamment à la Commission d'enquêter sur les cas potentiels de violations figurant sur cette liste dans les États membres, tout en soulignant que d'autres pratiques ou omissions de la part des autorités publiques peuvent également être visées; relève que, dans son rapport 2020 sur l'état de droit, la Commission pointe déjà, dans plusieurs États membres, des indices de violations qui pourraient justifier de recourir au règlement;

12. fait observer que l'énonciation, à l'article 4 du règlement, des types de pratique d'entités des États membres pertinents pour l'application du régime de conditionnalité n'exclut pas la validité que pourraient revêtir d'autres situations ou pratiques des autorités pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union;

13. insiste sur l'importance de la coopération entre les institutions de l'Union, les États membres, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen; rappelle qu'une coopération inefficace ou hors délai avec le Parquet européen et l'OLAF peut constituer un motif d'action au titre du règlement; souligne que, pour ce qui est du Parquet européen, la coopération efficace et en temps utile implique non seulement que les autorités nationales sont tenues de lui prêter une assistance et un soutien actifs dans ses enquêtes et poursuites pénales, mais également que les gouvernements nationaux veillent à ce que ses procureurs européens et délégués soient nommés en temps utile et de manière impartiale; estime également que l'absence systématique de suivi des recommandations de l'OLAF peut constituer une omission au sens du règlement;

14. rappelle que, pour déterminer l'existence de violations des principes de l'état de droit, la Commission doit procéder à une évaluation qualitative objective, impartiale, équitable et approfondie, en prenant en considération les informations utiles provenant des sources disponibles et d'institutions reconnues, y compris les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne et de tribunaux nationaux et internationaux compétents tels que la Cour européenne des droits de l'homme, les rapports de la Cour des comptes, le rapport annuel sur l'état de droit et le tableau de bord de la justice dans l'UE de la Commission, les rapports de l'OLAF et du Parquet européen, le cas échéant, ainsi que les conclusions et recommandations des organisations internationales et des réseaux compétents, notamment les organes du Conseil de l'Europe tels que le groupe d'États contre la corruption (GRECO) et la Commission de Venise, en particulier sa liste des critères de l'état de droit, et les réseaux européens de cours suprêmes et de conseils de la justice; invite la Commission à fournir des informations sur la manière dont elle collectera, examinera et évaluera ces informations pour constituer les dossiers;

15. estime notamment que le rapport annuel de la Commission sur l'état de droit, qui consiste en une évaluation objective, impartiale, équitable et qualitative des violations des principes de l'état de droit, constitue une source essentielle d'information pour l'évaluation réalisée par la Commission au titre du règlement; invite la Commission à inclure, dans son rapport annuel sur l'état de droit, une rubrique consacrée aux cas de violations de l'état de droit dans un État membre qui

Jeudi 8 juillet 2021

sont susceptibles de porter atteinte ou de présenter 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, et à préciser dans les lignes directrices comment le rapport annuel servira systématiquement à l'évaluation réalisée par la Commission au titre du règlement;

16. invite la Commission à mettre en place un système de dépôt de plaintes clair, précis et facile à utiliser, ainsi qu'à fixer des délais pour les réponses de la Commission à ces plaintes; souligne que les éventuelles violations de l'état de droit au niveau local et national sont d'abord constatées par la société civile, y compris les ONG indépendantes et les citoyens, et les médias et le journalisme d'investigation fondé sur les faits, qui devraient par conséquent être associés à leur signalement; rappelle que le règlement doit être appliqué de manière à garantir la protection des personnes qui signalent des violations de l'état de droit, conformément aux principes énoncés dans la directive (UE) 2019/1937 ⁽⁷⁾;

17. rappelle que des mesures sont prises au titre du règlement lorsque des violations des principes de l'état de droit dans un État membre portent atteinte ou risquent fortement de porter atteinte, d'une manière suffisamment directe, à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union; souligne que la Commission doit dès lors suivre une démarche globale, proactive et fondée sur les risques afin de protéger les dépenses de l'Union avant même que les paiements ne soient effectivement exécutés;

18. rappelle que le champ d'application du règlement couvre les activités de tous les organismes publics, y compris des organisations d'États membres constituées sous la forme d'un organisme de droit public ou d'un organisme de droit privé investi d'une mission de service public, conformément au règlement financier; fait observer que tout changement dans le mode de gouvernance d'une entité investie d'une mission de service public dans un État membre ne saurait exempter cette entité de respecter le règlement comme il se doit;

Protection du budget de l'Union

19. met l'accent sur le lien clair qui existe entre le respect de l'état de droit et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière: économie, efficacité et efficaciaité, tels qu'énoncés dans le règlement financier; rappelle que, conformément à l'article 5 du règlement, «[l]a Commission vérifie si le droit applicable a été respecté et, au besoin, prend toutes les mesures appropriées pour protéger le budget de l'Union»;

20. rappelle que le règlement fournit une définition claire de l'état de droit, qui doit être comprise eu égard aux autres valeurs et principes de l'Union, y compris les droits fondamentaux et la non-discrimination; est d'avis que les cas de violations persistantes de la démocratie et des droits fondamentaux, tels que la discrimination d'État à l'encontre des minorités ainsi que les attaques contre la liberté des médias et la liberté d'association et de réunion, ont une incidence sur les projets auxquels les États membres décident de consacrer des financements de l'Union, et peuvent donc avoir un effet suffisamment direct sur la protection des intérêts financiers de l'Union; invite la Commission à en tenir compte dans ses lignes directrices;

21. rappelle que les mesures prévues par le règlement sont notamment, mais pas exclusivement, nécessaires dans les cas où d'autres procédures prévues par le règlement financier, le règlement portant dispositions communes et toute autre législation sectorielle ne permettraient pas de protéger plus efficacement le budget de l'Union; souligne que cela ne signifie pas que le règlement doit être considéré comme un «dernier recours», mais plutôt que la Commission peut recourir à un large éventail de procédures, parmi lesquelles le règlement, pour protéger les intérêts financiers de l'Union, à choisir au cas par cas et à utiliser parallèlement, le cas échéant, en fonction de leur efficacité et de leur efficacité; invite la Commission à définir les modalités de fonctionnement et les normes procédurales et techniques dont elle se servira pour choisir les instruments à appliquer;

22. souligne que le règlement couvre tous les fonds de l'Union et s'applique aux violations «systémiques» ainsi qu'aux cas de risque grave pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union, lesquels risques peuvent être difficiles à gérer par d'autres procédures de l'Union qui ne s'appliquent qu'à des programmes de dépenses spécifiques et portent sur des incidences sur le budget ayant des précédents; souligne que le règlement est la seule législation de l'Union qui établit un lien entre le respect de l'état de droit et le budget de l'Union; estime donc que ses dispositions uniques devraient s'appliquer intégralement pour garantir une protection complémentaire de l'état de droit ainsi que des finances de l'Union;

⁽⁷⁾ Directive (UE) 2019/1937 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2019 sur la protection des personnes qui signalent des violations du droit de l'Union (JO L 305 du 26.11.2019, p. 17).

Jeudi 8 juillet 2021

23. souligne que les violations «systémiques», telles que celles qui entravent le fonctionnement du système judiciaire, l'indépendance des juges et du pouvoir judiciaire ou la neutralité des pouvoirs publics, ou le bon fonctionnement des entités qui ont pour mission de prévenir et de combattre la corruption, la fraude, l'évasion fiscale et les conflits d'intérêts, ou encore qui violent le principe de non-régression⁽⁸⁾, ont en général des répercussions suffisamment directes sur la bonne gestion, l'utilisation et le suivi des fonds de l'Union; invite la Commission à indiquer clairement les critères permettant de déterminer les mesures à prendre pour les cas de violations systémiques;

Adoption des mesures

24. rappelle qu'à l'article 6 et à l'article 7 du règlement figurent toutes les étapes et un calendrier précis pour l'adoption et la levée de mesures au titre du règlement; souligne que la procédure d'adoption et de levée des mesures respecte les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement des États membres, et qu'elle doit être menée sur la base d'une approche non partisane et fondée sur des éléments concrets;

25. relève que l'article 6, paragraphe 4, du règlement prévoit la possibilité pour la Commission de demander des informations supplémentaires pour son évaluation, avant et après l'envoi de la notification écrite; souligne qu'une telle demande avant la notification écrite devrait rester d'une nature exceptionnelle et ponctuelle, afin de ne pas compromettre le calendrier précis pour l'adoption des mesures prévues par le règlement;

26. rappelle que le Conseil doit donner suite à toute proposition de la Commission visant à adopter des mesures appropriées au titre du règlement dans un délai d'un mois, qui peut être prolongé de deux mois supplémentaires au maximum dans des circonstances exceptionnelles; estime que la Commission devrait veiller au plein respect de ces échéances pour parvenir à une décision en temps utile; invite la Commission à fournir des informations sur la manière dont elle envisage de veiller à une approche harmonisée et à une application cohérente de la conditionnalité budgétaire dans l'ensemble de ses directions générales;

27. est convaincu que la transparence est essentielle pour renforcer la confiance des États membres et des citoyens au regard du mécanisme de conditionnalité; souligne que l'évaluation des violations isolées ou systémiques des principes de l'état de droit nécessite un traitement impartial, équitable et objectif des États membres, donc des enquêtes non partisans et fondées sur des données vérifiables; indique que chaque étape de la procédure établie dans le règlement devrait donc être réalisée de manière totalement transparente; invite la Commission à définir les règles et principes de transparence qu'elle appliquera dans l'éventualité d'un déclenchement du mécanisme de conditionnalité;

28. rappelle que les mesures prises en vertu du règlement doivent être proportionnées et déterminées en fonction de l'incidence réelle ou potentielle sur la bonne gestion financière du budget de l'Union ou sur les intérêts financiers de l'Union, compte tenu de la nature, de la durée, de la gravité et de la portée des violations des principes de l'état de droit; considère que, d'une manière générale, la gravité de cette incidence sera en rapport avec la gravité des violations;

Protection des destinataires finaux et des bénéficiaires

29. rappelle que, en vertu du règlement, il est essentiel de protéger de manière adéquate les intérêts légitimes des destinataires finaux et des bénéficiaires;

30. rappelle que, sauf disposition contraire de la décision portant adoption des mesures, l'imposition de mesures appropriées au titre du règlement est sans incidence sur les obligations des États membres à l'égard des destinataires finaux légitimes et des bénéficiaires, y compris l'obligation d'effectuer des paiements;

31. souligne que, en cas de corruption grave, de népotisme, de fraude systémique, de relations indues avec des partis politiques et de conflit d'intérêts, et particulièrement dans les cas repérés par le système de détection rapide et d'exclusion (EDES) établi par le règlement financier ou les enquêtes de l'OLAF ou du Parquet européen, la Commission devrait évaluer soigneusement au cas par cas s'il convient de poursuivre ou non les paiements à l'ordre des destinataires finaux et des bénéficiaires;

32. invite la Commission à mettre en œuvre l'article 5, paragraphe 4, du règlement et à lancer rapidement un site internet ou un portail internet contenant des informations et des orientations à l'intention des destinataires finaux et des bénéficiaires, ainsi que des outils adéquats leur permettant d'informer la Commission de toute violation de l'obligation légale de continuer à effectuer les paiements après l'adoption de mesures prévues par le règlement, comme un formulaire de plainte simple, facile d'utilisation et structuré; invite la Commission à expliquer la manière dont elle envisage de mettre en œuvre un mécanisme de plainte efficace et efficient pour les candidats, les destinataires et les bénéficiaires;

⁽⁸⁾ Arrêt de la Cour de justice du 20 avril 2021, *Repubblika/Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, points 59 à 64.

Jeudi 8 juillet 2021

33. insiste sur le fait que, dans le cadre de la gestion partagée, les mesures prévues par le règlement ne peuvent être considérées comme ayant une incidence sur la disponibilité des fonds pour les paiements de créances légitimes aux bénéficiaires; rappelle également que les États membres concernés par ces mesures doivent régulièrement faire rapport à la Commission sur le respect de leurs obligations à l'égard des destinataires finaux ou des bénéficiaires;

34. engage la Commission à analyser toutes les informations dont elle dispose, y compris au moyen d'outils de suivi numérique, et à faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que tout montant légitimement dû par les entités publiques ou États membres est effectivement versé aux destinataires finaux ou aux bénéficiaires, ce qui peut impliquer d'apporter des corrections financières en réduisant le soutien de l'Union à des programmes conformément à la réglementation sectorielle et financière applicable;

35. exhorte la Commission à inclure les suggestions du Parlement dans la version définitive des lignes directrices;

o

o o

36. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.
