

# La carotte plus forte que le bâton ?

## « conditionnalisation » des financements européens au respect des valeurs de l'Union

<https://revue-jade.eu>

Depuis 2010 en Hongrie et depuis 2015 en Pologne, est à l'œuvre un processus de démantèlement démocratique tendant à prendre le contrôle de la justice, museler les voix discordantes – qu'elles soient des ONG ou des universités – et à limiter le pluralisme des médias. Après plusieurs années d'inaction, l'Union européenne s'est progressivement décidée à agir. Elle a tout d'abord utilisé, en parallèle, tant le processus de coercition politique de l'article 7 du TUE<sup>1</sup>, de façon désespérément stérile puisqu'aucun vote n'a encore eu lieu au Conseil, que la procédure juridictionnelle du recours en manquement devant la Cour de justice, avec un peu plus de succès<sup>2</sup> mais peu d'avancées concrètes. Depuis peu, l'Union européenne s'est engagée dans une nouvelle voie, qui consiste à conditionner l'accès aux financements européen au respect de certaines des valeurs de l'Union européenne énumérées à l'art. 2 TUE. Cette nouvelle approche recourt à plusieurs mécanismes juridiques distincts, cumulatifs et qui se renforcent mutuellement.

Le premier de ces mécanismes, et probablement le plus connu, est le règlement dit sur la conditionnalité, adopté le 16 décembre 2020<sup>3</sup>. Ce règlement permet au Conseil, à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission et suite à une procédure contradictoire avec l'Etat membre concerné, de prendre des mesures appropriées lorsqu'il est établi que des

---

<sup>1</sup> Proposition de décision du Conseil relative à la constatation d'un risque clair de violation grave, par la République de Pologne, de l'état de droit, 20 décembre 2017, COM/2017/0835 final - 2017/0360 (NLE) ; Résolution du Parlement européen du 12 septembre 2018 relatif à une proposition invitant le Conseil à constater, conformément à l'article 7, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne, l'existence d'un risque clair de violation grave par la Hongrie des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée (2017/2131(INL)).

<sup>2</sup> CJUE, grande chambre, 24 juin 2019, *Commission c. Pologne*, aff. C-619/18 ; CJUE, grande chambre, 5 novembre 2019, *Commission c. Pologne*, aff. C-192/18 ; CJUE, grande chambre, 18 juin 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-78/18 ; CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, *Commission européenne c. Hongrie*, aff. C-66/18 ; CJUE, grande chambre, 15 juillet 2021, *Commission c. Pologne*, aff. C-791/19.

<sup>3</sup> 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

violations des principes de l'État de droit dans cet État membre portent atteinte ou présentent un risque sérieux de porter atteinte à la bonne gestion financière du budget de l'Union ou à la protection des intérêts financiers de l'Union, d'une manière suffisamment directe. Ces mesures peuvent aller jusqu'à une suspension des paiements.

S'il est le plus connu, ce mécanisme de « conditionnalité » n'est pourtant pas le seul. Le règlement européen établissant la facilité pour la reprise et la résilience<sup>4</sup>, c'est-à-dire le fonds de relance post-Covid, contient aussi une conditionnalité « cachée ». En effet, en vertu de ce règlement, le versement des sommes dues à chaque Etat est conditionné à l'acceptation de leur plan national par l'Union européenne. En vertu de ses articles 19 et 20, c'est à la Commission d'évaluer ce plan, dans un délai de deux mois. Elle doit rendre à l'issue de ce délai un avis positif ou négatif. L'État membre concerné et la Commission peuvent, si nécessaire, convenir de prolonger le délai fixé pour l'évaluation pour une période raisonnable. Sur proposition de la Commission, le Conseil approuve ensuite, par la voie d'une décision d'exécution, l'évaluation du plan national par la Commission. Or, parmi les critères d'évaluation, la Commission doit entre autres déterminer

*si le plan pour la reprise et la résilience est censé contribuer à relever efficacement l'ensemble ou une partie non négligeable des défis recensés dans les recommandations par pays pertinentes, y compris leurs aspects budgétaires et les recommandations formulées en vertu de l'article 6 du règlement (UE) n° 1176/2011, le cas échéant, adressées à l'État membre concerné, ou des défis recensés dans d'autres documents pertinents adoptés officiellement par la Commission dans le cadre du Semestre européen.*

La grille d'évaluation de la Commission peut sembler, *a priori*, purement économique et budgétaire. Tel n'est cependant pas le cas. La Commission européenne a en effet déjà établi par le passé une corrélation entre la robustesse des institutions démocratiques, d'une part, et l'attractivité économique et le potentiel de croissance d'un Etat membre, d'autre part. Ainsi, dans le cadre du « Semestre européen »<sup>5</sup>, la Commission porte une attention particulière à la qualité du système judiciaire national au motif que « l'état de droit et l'amélioration de l'indépendance, de la qualité et de l'efficacité des systèmes judiciaires sont essentiels pour un climat favorable aux affaires »<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience.

<sup>5</sup> Le « Semestre européen » est le cycle annuel de l'UE pour la coordination des politiques budgétaires et économiques.

<sup>6</sup> Communication de la Commission du 22 novembre 2017 au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d'investissement, « Examen annuel de la croissance 2018 », COM(2017) 690 final.

S'y ajoute la consécration récente du respect de la Charte des droits fondamentaux comme condition « favorisante » au sens de la réglementation sur les fonds européens. Chaque programmation pluriannuelle est accompagnée d'un règlement portant dispositions communes aux divers fonds européens. Le règlement 2021/1060 du 24 juin 2021<sup>7</sup>, couvrant la programmation pluriannuelle 2021-2027, se distingue de ses prédécesseurs en établissant une forme de conditionnalité par rapport au respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. D'une part, en vertu de l'art. 9§1 du règlement, intitulé « Principes horizontaux », les États membres et la Commission veillent au respect des droits fondamentaux et à la conformité avec la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne lors de la mise en œuvre des Fonds. D'autre part, en vertu de l'annexe III du règlement, l'application et la mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est une « condition favorisante horizontale » au sens de l'art. 15 du règlement. En vertu de cette disposition, si, au terme d'une procédure contradictoire entre la Commission et un Etat membre, la première estime que le second ne satisfait pas une « condition favorisante » pour un objectif spécifique, les dépenses liées à l'objectif spécifique concerné peuvent être incluses dans les demandes de paiement mais ne sont pas remboursées par la Commission. Il s'agit là d'une conditionnalité *ex post* (au stade du remboursement de sommes engagées par les Etats) plutôt que *ex ante* (au stade du versement d'une somme aux Etats), comme le sont les autres conditionnalités envisagées précédemment. Or, en vertu de l'annexe III, pour que la « condition favorisante Charte » soit remplie, il est nécessaire que des mécanismes efficaces soient en place pour garantir le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et que ces mécanismes incluent notamment :

1. des modalités visant à garantir que les programmes soutenus par les Fonds et leur mise en œuvre respectent les dispositions pertinentes de la Charte ;

2. des modalités d'information du comité de suivi en ce qui concerne les cas de non-respect de la Charte dans des opérations soutenues par les Fonds et les plaintes concernant la Charte.

Si ces mécanismes sont juridiquement distincts, ils peuvent s'appliquer de manière combinée et ainsi démultiplier leur efficacité potentielle. Le cas de la Hongrie est, à cet égard, éloquent.

---

<sup>7</sup> Règlement 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 de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

Tout d'abord, le 5 avril 2022, la présidente de la Commission européenne annonça le lancement de la procédure du règlement « conditionnalité » contre la Hongrie. Au terme de la longue procédure contradictoire entre la Commission et l'Etat membre concerné prévue par le règlement – qui aurait pu commencer formellement bien plus tôt, mais qui n'a eu lieu qu'informellement – la Commission avait proposé de suspendre 7,5 milliards d'euros<sup>8</sup>. Le Conseil aurait dû voter le 6 décembre 2022 sur cette proposition mais ne l'a pas fait en raison du chantage au veto exercé par la Hongrie, menaçant de bloquer, d'une part, un plan d'aide de l'UE de 18 milliards d'euros pour l'Ukraine et, d'autre part, le projet de taux minimum d'imposition des sociétés au niveau mondial. Après que plusieurs États membres eurent demandé à la Commission de « réévaluer » les progrès réalisés par la Hongrie, les Etats membres ont finalement accepté, le 15 décembre 2022, de ramener la suspension à 6,3 milliards d'euros en échange de la levée des vetos de la Hongrie<sup>9</sup>.

Parallèlement, le plan national hongrois au titre de plan de relance post-Covid (5,8 milliards d'euros) ne fut finalement approuvé, le même jour<sup>10</sup>, que sous cette réserve importante que le décaissement effectif de chaque tranche de financement sera subordonné au respect de plusieurs « jalons » liés à l'état de droit – sur le même modèle que l'acceptation du plan national polonais (23,9 milliards d'euros de subventions et 11,5 milliards d'euros de prêts)<sup>11</sup>.

Enfin, il semble que, à l'occasion de la négociation de l'accord de partenariat avec la Hongrie, la Commission ait mis à profit les potentialités du règlement portant dispositions communes financières pour faire pression sur cet Etat en matière d'état de droit et de respect des droits fondamentaux. Rappelons que les accords de partenariat, approuvés par la Commission européenne à la suite d'une évaluation et d'un dialogue avec chaque Etat membre pour la programmation pluriannuelle concernée, fixent la stratégie, les priorités et les modalités fixées par l'Etat membre pour une utilisation efficace et efficiente des fonds européens.

Bien que l'accord de partenariat UE-Hongrie n'ait pas été publié, la Commission en a diffusé un résumé<sup>12</sup>. Deux points importants en ressortent.

---

<sup>8</sup> Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie, COM/2022/485 final.

<sup>9</sup> 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 Hongrie.

<sup>10</sup> Décision d'exécution du Conseil du 15 décembre 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan de redressement et de résilience de la Hongrie.

<sup>11</sup> Décision d'exécution du Conseil du 17 juin 2022 relative à l'approbation de l'évaluation du plan pour la reprise et la résilience pour la Pologne.

<sup>12</sup> EU Cohesion Policy 2021-2027: Investing in a fair climate and digital transition while strengthening Hungary's administrative capacity, transparency and prevention of corruption [2022]

D'une part, en ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Commission considère que la Hongrie s'est engagée à remédier aux lacunes existantes, étant donné que le plan de redressement et de résilience qu'elle a présenté comprend des réformes visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Par conséquent, la condition horizontale d'habilitation relative à la Charte des droits fondamentaux est considérée comme remplie, dès lors que la Hongrie aura pris les mesures relatives au système judiciaire qu'elle s'est engagée à mettre en œuvre dans le cadre de son plan de relance et de résilience. Derrière cette formulation en apparence positive, la Commission étend donc à l'ensemble des fonds couverts par l'accord, soit 22 milliards, les « jalons » imposés à la Hongrie dans le cadre du plan de relance, sous forme de conditions *ex post*.

D'autre part, la Commission considère que les dispositions de la loi hongroise dite de protection de l'enfance, soupçonnée de porter atteinte aux droits à l'égalité des personnes LGBT+, ainsi que les risques sérieux pour la liberté académique et le droit d'asile ont un impact concret et direct sur le respect de la Charte dans la mise en œuvre de certains objectifs spécifiques de trois programmes de cohésion et du Fonds pour l'asile, la migration et l'intégration. Pour ces parties de ces programmes, la Hongrie ne remplit donc pas actuellement la condition d'habilitation horizontale relative à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La Commission se dit cependant « ouverte à la poursuite du dialogue avec la Hongrie et prête à collaborer étroitement avec elle ».

C'est donc au total le versement à la Hongrie d'une somme avoisinant les 29 milliards d'euros qui se trouve conditionnée au respect de l'état de droit et des droits fondamentaux. Certes, on ne peut pas exclure – et on peut même craindre – que l'appréciation des éventuels « progrès » accomplis par la Hongrie soit *in fine* entachée d'une bienveillance coupable, et qu'au final cette opération ne soit que de façade. Il est toutefois spectaculaire que, pour la première fois, la Hongrie se soit engagée sur un programme de réformes destinées à satisfaire les exigences de l'Union, après avoir campé pendant des années sur sa position selon laquelle il s'agirait-là de questions de souveraineté nationale non soumises à la compétence de l'Union européenne. On peut donc nourrir quelque espoir, mesuré, sur cette nouvelle approche de l'Union européenne en matière de défense de ces valeurs, fondée sur la « carotte » financière plutôt que sur les « bâtons » relativement inopérants dont l'Union dispose.