



La protection du budget de l'Union européenne par l'instauration d'un régime général de conditionnalité de versement des fonds européens au respect de l'État de droit (règlement 2020/2092 du 16 décembre 2020)

Benjamin Ricou

► To cite this version:

Benjamin Ricou. La protection du budget de l'Union européenne par l'instauration d'un régime général de conditionnalité de versement des fonds européens au respect de l'État de droit (règlement 2020/2092 du 16 décembre 2020). *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021. hal-04159589

HAL Id: hal-04159589

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04159589>

Submitted on 11 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La protection du budget de l'Union européenne par l'instauration d'un régime général de conditionnalité de versement des fonds européens au respect de l'État de droit (règlement 2020/2092 du 16 décembre 2020)

Benjamin Ricou

La conditionnalité de l'octroi de fonds européens au respect de l'État de droit a constitué l'une des questions les plus délicates des négociations ayant conduit à l'adoption du budget pluriannuel de l'Union européenne et du paquet de mesures de relance liées à la crise sanitaire résultant de l'épidémie de la Covid-19. Péniblement adopté en fin d'année 2020, le règlement du Parlement européen (ci-après : « le Parlement ») et du Conseil de l'Union européenne (ci-après : « le Conseil ») « relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union » (RGCPBU)¹ prévoit que les fonds européens attribués à un État membre peuvent être suspendus ou réduits en cas de violations de l'État de droit, mais uniquement si celles-ci affectent directement la bonne gestion du budget de l'Union européenne (ci-après : « l'Union ») ou ses intérêts financiers. Il vise donc à ce que les institutions européennes puissent coopérer de façon efficace afin de s'assurer que les sommes considérables dont il s'agit (presque 1100 milliards d'euros pour les sept budgets annuels, auxquels s'ajoutent 750 milliards d'euros dédiés à la relance pour les années 2021 à 2023) seront correctement utilisées, de façon transparente, dans les secteurs qui en ont le plus besoin.

On se permettra un retour sur les conditions d'adoption du règlement (I), celles-ci permettant de comprendre l'essence du mécanisme de protection qu'il contient (II).

I. Genèse

Nécessité d'un instrument de protection supplémentaire. Face à la réitération par certains États membres d'atteintes aux valeurs européennes, en particulier à l'indépendance de la justice et à la démocratie, la Commission européenne (ci-après : « la Commission ») a initié en 2018, dans le cadre de l'élaboration du projet de budget européen, une réflexion sur l'instauration d'un nouveau mécanisme permettant de subordonner le versement des fonds européens au respect de l'État de droit. À vrai dire, il ne s'agissait pas d'une idée neuve, puisqu'une procédure similaire existe déjà de façon générale à l'article 7 du Traité sur l'Union européenne (TUE), laquelle permet de sanctionner les atteintes aux valeurs de l'Union listées à son article 2, en suspendant l'application de certains droits découlant de l'application des traités à l'État membre fautif. Lourde et emplies d'incertitudes, la procédure, initiée à deux seules reprises contre la Pologne et la Hongrie, n'a jamais été menée jusqu'à son terme. Il faut dire que la mise en œuvre de son volet répressif n'est pas simple, les stipulations de l'article 7 exigeant l'unanimité moins une voix (celle de l'État membre concerné) au Conseil européen pour constater l'existence d'une violation grave et persistante par un État membre de valeurs fondamentales de l'Union. La Commission a donc préféré exercer des pressions politiques, utiliser les mécanismes inscrits dans les dispositions communes relatives au budget ou lancer la procédure d'infraction prévue par les articles 258 et 260 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). L'engagement de cette dernière a déjà donné lieu à des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)², mais qui n'ont pas toujours (ou du moins pas entièrement) été appliquées par la Pologne ou la Hongrie.

Par ailleurs, s'il appartient aux États membres de veiller à ce que ces fonds soient utilisés sur leur territoire conformément aux règles de l'Union, la Commission éprouve de grandes difficultés à collecter des preuves d'abus, lorsque ces sommes sont détournées, par exemple en étant attribuées à des proches du pouvoir en place. En outre, l'Office européen de lutte anti fraude (OLAF), service indépendant de la Commission (mais constituant un service de celle-ci) chargé d'enquêter sur les cas de fraude concernant des fonds de l'Union, se heurte fréquemment à divers obstacles lui empêchant de mener ses missions efficacement (difficultés rencontrées lors des contrôles sur place, accès délicat voire impossible aux informations relatives aux comptes bancaires ou aux dépenses engagées grâce à ces fonds, problèmes de recevabilité des preuves recueillies, incertitudes sur l'étendue des pouvoirs de l'office en matière de fraude à la TVA, etc.)³. Son champ d'intervention est, de surcroît, limité aux enquêtes administratives (et non pénales). À cela s'ajoute que bien qu'il dispose d'un pouvoir

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 16 décembre 2020, 2020/2092.

² Par exemple : CJUE, aff. n° C-288/12 du 8 avril 2014, Commission c. Hongrie ; aff. nos C-715/17, C-718/17 et C-719/17, du 2 avril 2020, Commission c. Pologne, Hongrie et République tchèque. V. notamment sur l'efficacité de cette procédure de manquement : N. RUBIO, « L'opportunité dans le recours en manquement en droit de l'Union européenne », dans R. LE BŒUF et O. LE BOT, *L'inapplication du droit*, Confluence des droits, Aix-en-Provence, 2019.

³ OLAF, *Rapport d'activité 2018*, p. 47.

d'enquête indépendant, l'office ne peut qu'émettre des recommandations, que les États membres sont libres de suivre ou non. La création récente du Parquet européen devrait partiellement améliorer les choses : disposant de compétences judiciaires propres, cette nouvelle instance européenne pourra diriger des enquêtes et poursuivre pénalement devant les juridictions nationales compétentes les auteurs et complices d'infractions pénales portant atteinte au budget de l'Union (fraude, fraude transfrontière à la TVA, corruption, blanchiment de capitaux, etc.). Sa compétence sera toutefois limitée aux fraudes au budget européen supérieures à 10 000 euros ou aux fraudes transfrontières à la TVA entraînant un préjudice supérieur à 10 millions d'euros. Par ailleurs, certains États membres ne souhaitant pas y participer (Pologne, Hongrie, Danemark, Suède, Irlande), le Parquet européen a dû être mis en place grâce à la procédure de coopération renforcée. Sa compétence ne s'étendra donc pas au territoire de l'ensemble des États membres de l'Union,

Processus d'adoption. Face à l'ensemble de ces difficultés, la Commission a proposé en 2018, dans un premier temps, de « lier les versements de financements du budget de l'Union au respect des valeurs énoncées à l'article 2 du traité de l'UE, en particulier l'État de droit dans les États membres »⁴. Le Parlement européen a soutenu cette initiative. Il en a résulté une proposition de règlement de celui-ci et du Conseil, contribuant à « garantir le respect de l'État de droit dans tous les États [...] et à protéger le budget de l'Union », le texte liant le mécanisme de conditionnalité à la « protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée en matière d'État de droit »⁵.

Les discussions n'ont toutefois repris qu'en juillet 2020. Ce n'est en effet que lors du Conseil européen extraordinaire concernant le budget pluriannuel et le plan de relance que la question est revenue sur la table, le Conseil ayant appelé à l'introduction d'un « régime de conditionnalité visant à protéger le budget et *Next Generation EU* »⁶. À ce stade, le principe de conditionnalité avait été rédigé de façon suffisamment ambiguë pour obtenir le soutien des 27 gouvernements. Le 5 novembre 2020, le Parlement et la présidence de l'Union sont parvenus à un accord, qui revoit toutefois les ambitions initiales à la baisse, les « défaillances généralisées de l'État de droit » laissant place aux « violations des principes de l'État de droit ».

Des blocages. Si la plupart des membres du Conseil européen étaient en accord avec le compromis proposé, certains le trouvaient trop faible (Finlande, Danemark, Pays-Bas, Suède, Belgique, Autriche et Luxembourg). Surtout, la Pologne et la Hongrie (ainsi que, de façon plus mesurée toutefois, la Slovaquie), qui étaient déjà dans le collimateur des instances de l'Union, se sont senties particulièrement visées par ce mécanisme qu'elles considéraient surtout comme un prétexte à l'ingérence dans leurs politiques les moins avouables. Elles s'y sont alors opposées, gelant ainsi l'ensemble du cadre financier pluriannuel (CFP), dont le plan de relance. Le bras de fer qui s'est engagé n'a toutefois pas porté sur leur capacité de blocage de l'adoption du règlement (puisqu'il a été soumis pour vote à la majorité qualifiée), mais sur le paquet budgétaire. Parfaitement conscientes qu'elles détenaient la clé d'accès de l'ensemble des États membres aux 1850 milliards d'euros, puisque tant l'adoption définitive du CFP (1100 milliards d'euros) que la validation de nouvelles ressources propres (750 milliards d'euros) nécessitaient l'unanimité au Conseil, elles ont donc opposé leur veto, qui ne serait levé que s'il était renoncé au mécanisme de conditionnalité. Une stratégie à double tranchant toutefois, puisque précisément, ces deux États sont particulièrement dépendants des fonds européens, la Pologne étant par ailleurs l'État membre recevant les versements les plus importants. La Commission avait toutefois envisagé en solution de repli un plan de relance sans ces deux États, qui auraient vu s'envoler 23,1 milliards (Pologne) et 6,3 milliards d'euros (Hongrie). Par ailleurs, en l'absence d'unanimité, un budget provisoire aurait été appliqué pour 2021, établi sur la base de celui de l'année précédente, permettant tout de même à la Pologne et à la Hongrie de recevoir leurs subventions habituelles.

Débloquer. Le Conseil européen des 10 et 11 décembre a toutefois heureusement permis de débloquent la situation, au prix toutefois de nouveaux compromis. Ainsi, le règlement sur la conditionnalité met l'accent non pas sur l'État de droit en tant que tel (une telle évolution ayant déjà été amorcée en 2018), mais sur la protection du budget de l'Union, ce qu'affirme explicitement l'article 1^{er} relatif à son objet, après que de longs et nombreux considérants (1 à 15) ont établi le lien « manifeste » qui existe entre l'État de droit et une telle protection. Ce glissement, renforcé par la position de force des États hostiles et nécessaire au débloquent, ressort nettement des conclusions adoptées par le Conseil européen. Rappelant dans un premier temps que l'Union, ses États membres et ses institutions doivent respecter les valeurs de l'Union, y compris l'État de droit et qu'une procédure spécifique existe afin de réagir aux violations de celles-ci (art. 7 TUE), il est aussitôt précisé, dans un second temps, que le règlement devra s'appliquer « dans le plein respect de l'article 4§2 du TUE », c'est-à-dire en respectant les principes d'attribution, d'objectivité, de non-discrimination d'égalité de traitement des États

⁴ Communication de Commission européenne du 14 février 2018, COM(2018) 98 final.

⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 mai 2018, COM(2018) 324 final 2018/0136(COD).

⁶ Conclusions du Conseil européen du 17 au 21 juillet 2020, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4, pt. 23.

membres, ainsi que l'identité nationale de ceux-ci. Le passage du respect des valeurs essentielles et communes à celui des spécificités nationales et de la souveraineté des États membres est loin d'être neutre, le Conseil européen affirmant explicitement que celui-ci résulte de l'impératif de « trouver une solution mutuellement satisfaisante » en réponse « aux préoccupations exprimées quant au projet de règlement ». L'objectif du règlement devient donc surtout celui « de protéger le budget de l'Union, y compris *Next Generation EU*, sa bonne gestion financière et les intérêts financiers de l'Union », « la simple constatation de l'existence d'une violation de l'état de droit » ne suffisant pas « à déclencher le mécanisme » (v. *infra*). Le message est donc clair. S'il n'y a rien de contestable à ce que le mécanisme de sanction repose sur la sécurité financière et la bonne gestion du budget plutôt qu'exclusivement sur le respect de l'État de droit, l'ensemble donne davantage l'impression qu'un pas en arrière a été fait, plutôt qu'un compromis.

Application. Ce numéro d'équilibriste est encore mis à jour par le fait que les conclusions prévoient qu'en cas de contestation du règlement devant la CJUE (ce que Hongrie et la Pologne avaient explicitement envisagé de faire), la Commission doit attendre que celle-ci rende son arrêt afin d'intégrer tous les éléments pertinents en résultant dans les lignes directrices qu'elle doit élaborer en concertation avec les États membres, lesquelles ont à préciser la façon dont elle compte appliquer le règlement et procéder à l'évaluation des États membres. Cette déclaration interprétative n'a évidemment pas été bien accueillie par tous, non seulement parce qu'elle comporte le risque que le mécanisme prévu par le règlement soit gelé pendant plusieurs mois, voire plusieurs années le temps que la cour se prononce, mais encore parce que le Conseil a ainsi largement dépassé ses compétences. La cour ne semble pas avoir été saisie au moment de l'écriture de ces lignes. Mais en tout état de cause, une telle action aurait peu de chances de prospérer, les arguments jusqu'alors opposés à la validité du règlement étant assez faibles puisqu'il reposent sur une prétendue mauvaise base légale de celui-ci (l'article 322 du TFUE, alors même que rien ne semble s'opposer à ce qu'une telle législation spécifique repose sur des stipulations elles-mêmes spécifiques car uniquement relatives aux questions budgétaires) ou encore sur le fait que le mécanisme de conditionnalité n'était pas destiné à s'appliquer à tous, mais qu'il avait au contraire été conçu spécifiquement pour sanctionner la Hongrie et la Pologne. À titre préventif, la Commission s'est empressée de publier un rapport sur l'État de droit dans les États membres de l'Union intégrant 27 chapitres, qui présentent les évaluations spécifiques à chaque État membre⁷. Le rapport rend compte du fait que les critères d'évaluation employés, reposant sur quatre piliers (le système de justice, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme des médias et les autres pouvoirs et contre-pouvoirs institutionnels), sont identiques pour chacun d'entre eux. Sur le second point, il est loin d'être certain juridiquement que le Conseil européen, qui ne dispose d'aucune compétence législative, y compris dans le domaine budgétaire (art. 15§1 TUE) ni même d'une compétence d'interprétation de la législation, puisse ainsi retarder l'entrée en vigueur de la réglementation et imposer une quelconque feuille de route à la Commission, qui au contraire « exerce ses responsabilités en toute indépendance », notamment celle de devoir veiller « à l'application du droit de l'Union » (art. 17§1 et §3 TUE).

La présidente de la Commission a essayé de rassurer les États membres sur la mise en œuvre de la réglementation, en assurant que le mécanisme serait intégralement appliqué à compter du 1^{er} janvier 2021, le risque étant, à ce moment précis, que cette déclaration interprétative soit elle-même attaquée devant la CJUE, cette dernière étant en principe compétente pour examiner la validité de décisions prises par le Conseil européen⁸. La cour ne semble toutefois pas avoir été saisie et le délai de recours de 2 mois est désormais expiré. Bien que le Président du Conseil européen ait affirmé que « pas un cheveu du texte juridique du mécanisme de conditionnalité [n'ait] été affecté par la décision » de celui-ci lors des débats en plénière du 16 décembre, la résolution du Parlement du 17 décembre⁹ est sans appel et montre parfaitement l'agacement de ce dernier. En substance : 1/ « le contenu des conclusions du Conseil sur le règlement [...] est superflu », son applicabilité, son objet et son champ d'application étant clairement définis par celui-ci ; 2/ le Conseil européen n'exerçant aucune fonction législative, une déclaration politique de sa part « ne peut être considérée comme une interprétation de la législation », celle-ci relevant de la Cour de justice ; 3/ la Commission, responsable devant le Parlement européen doit, « à tout moment et en toutes circonstances, respecter la loi, *dura lex sed lex* », « exerce ses responsabilités en pleine indépendance » et n'est pas liée par les conclusions du Conseil européen lors de l'application d'actes juridiques ; 4/ le Parlement « dispose de plusieurs moyens juridiques et politiques pour veiller à ce que la loi soit appliquée par tous et avant tout par les institutions de l'Union », dont la Commission, et « se déclare prêt à [...] faire usage » du recours en carence prévu par l'article 265 du TFUE ; 5/ le règlement doit être appliqué à partir du 1^{er} janvier 2021, ainsi que les colégislateurs en ont convenu, quand bien même les lignes directrices ne seraient pas adoptées, « le texte retenu [étant] suffisamment clair et [...] aucun instrument d'exécution [n'étant] prévu [v. art. 10 RGCPBU] » ; 6/ en cas de recours devant la CJUE tendant à contester la légalité du règlement, le

⁷ Communication de la Commission européenne du 30 septembre 2020, COM(2020) 580 final.

⁸ Art. 263 TFUE ; CJUE, aff. n° C-370/12 P, Pringle, pt. 31.

⁹ Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020, 2020/2923/RSP.

Parlement en défendra la validité et demandera à celle-ci de statuer selon la procédure accélérée. Difficile d'être plus clair...

II. Modalités de mise en œuvre de la procédure de sanction

Champ d'application. Après avoir notamment rappelé que la notion d'« État de droit »¹⁰ recouvre les principes de légalité, de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi (art. 2, a) du RGCPBU), le règlement expose, dans son article 3, trois situations pouvant être constitutives de violations de ces principes (la liste n'étant pas limitative) : 1/ la « mise en péril de l'indépendance du pouvoir judiciaire » ; 2/ le « fait de ne pas prévenir, corriger ou sanctionner les décisions arbitraires ou illégales des autorités publiques [...], la retenue de ressources financières et humaines affectant leur bon fonctionnement ou le fait de ne pas veiller à l'absence de conflits d'intérêts » ; 3/ « la limitation de la disponibilité et de l'effectivité des voies de recours [...] ou la limitation de l'effectivité des enquêtes, des poursuites ou des sanctions relatives à des violations du droit ». Les mesures peuvent être prises, à titre préventif ou non, lorsque les violations des principes de l'État de droit concernent différents points, listés à l'article 4 du règlement, parmi lesquels figurent notamment : le bon fonctionnement des autorités chargées de l'exécution du budget de l'Union, du contrôle, du suivi et de l'audit financiers, celui des services d'enquête et de poursuites judiciaires relatives à la fraude (y compris fiscale), à la corruption ou à d'autres violations mettant en péril l'exécution du budget ou la protection des intérêts financiers de l'Union, le contrôle juridictionnel effectif par des juridictions indépendantes des actes ou omissions de ces autorités, la coopération effective avec l'OLAF ou, le cas échéant, avec le Parquet européen, le recouvrement de fonds indûment versés et, plus généralement, toutes « situations ou comportements des autorités qui sont pertinents pour la bonne gestion financière du budget de l'Union ou la protection des intérêts financiers de l'Union ». Ainsi, le mécanisme n'est pas seulement susceptible d'être mis en œuvre lorsque les fonds sont directement utilisés de manière abusive (comme en cas de corruption ou de fraude), mais il peut également s'appliquer « aux aspect systémiques liés aux valeurs fondamentales de l'UE que tous les États membres doivent respecter »¹¹. Il ne peut donc pas être enclenché, il faut y insister, pour toutes les violations de l'État de droit et des valeurs européennes, mais uniquement à l'égard de celles qui présentent un risque de mise en danger des fonds européens.

Déclenchement de la procédure. La Commission détenant seule l'initiative de la procédure, il faut espérer qu'elle l'utilise effectivement, à la différence des mécanismes similaires qu'elle avait déjà à sa disposition. À moins qu'elle n'estime que d'autres procédures prévues par le droit de l'Union lui permettraient de protéger plus efficacement le budget de celle-ci, elle peut engager le mécanisme de sanction lorsque des « motifs raisonnables » lui permettent de considérer que les violations des principes de l'État de droit dans un État membre « portent atteinte ou présentent un risque sérieux 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 celle-ci (art. 4 et 6 RGCPBU). Pour procéder à une telle évaluation, qui doit être « objective, impartiale et équitable » (considérant 16 RGCPBU), la Commission peut prendre en compte toutes les « informations pertinentes provenant de sources disponibles », qu'il s'agisse de celles des institutions de l'Union ou non (art. 6§3 RGCPBU), et demander à celles-ci toute information complémentaire avant comme après la notification mentionnée ci-après (art. 6§4 RGCPBU). À ce titre, l'accord institutionnel conclu le 24 novembre 2020 entre le Parlement, le Conseil et la Commission¹² prévoit, en complément de la panoplie d'instruments de contrôle et d'enquête qui existent déjà pour protéger le budget, la mise en place par la Commission d'un « système intégré et interopérable d'information et de suivi » intégrant un nouvel outil d'exploration de données et de calcul du risque, qui permettra de réunir des informations transparentes et comparables sur les bénéficiaires finaux des fonds européens, de garantir l'efficacité des contrôles et de détecter plus facilement toute utilisation abusive de ces fonds.

Notification préalable des constatations. Les mesures de sanction ne sont bien sûr pas directement prononcées, le règlement imposant une phase de dialogue préalable. La Commission doit ainsi, dans un premier temps, notifier à l'État concerné les constatations effectuées ainsi que les éléments de fait et les motifs précis sur lesquels elles reposent et en informer sans délai le Conseil et le Parlement, ce dernier pouvant demander à échanger à propos de celles-ci. Elle invite l'État membre à formuler des observations, en fixant un délai qui doit être compris entre 1 et 3 mois à compter de la date de la notification (art. 6§1, 6§2 et 6§5 RGCPBU), sa durée devant être déterminée en fonction, notamment, « de la quantité d'informations fournies et demandées, de la

¹⁰ Voir récemment sur cette question : D. ROJAS, « L'État de droit en période de Covid-19 : l'Union européenne mise à l'épreuve », *RTD eur.*, 2020, p. 531.

¹¹ Parlement européen, Communiqué de presse du 5 novembre 2020.

¹² Accord du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne n° 12723/20 du 24 novembre 2020, partie IV.

complexité des faits en cause et de leur évaluation, ainsi que de la capacité administrative de l'État membre concerné » (considérant 22 RGCPBU).

Réponse de l'État. Il appartient à l'État membre de s'expliquer sur les constatations effectuées et de proposer à la Commission l'adoption de mesures correctives pour mettre fin aux violations (art. 6§5 RGCPBU).

Appréciation de la réponse et proposition de décision d'exécution au Conseil. Si la Commission n'est convaincue ni par les observations formulées par l'État membre ni par les mesures correctives que celui-ci a éventuellement proposées, elle peut présenter au Conseil une proposition de décision d'exécution arrêtant des mesures de sanction dans un délai d'un mois à compter de la réponse de l'État membre ou, en l'absence de réponse de celui-ci, à compter de l'expiration du délai qu'elle lui avait accordé pour répondre (l'absence de prise de position dans ce délai d'un mois ne la dépossède toutefois pas de ce pouvoir, qu'elle peut « en tout état de cause » exercer dans un « délai raisonnable » : art. 6§6 et §9 RGCPBU). Elle doit toutefois à nouveau donner à l'État concerné la possibilité de formuler des observations, cette fois-ci sur les mesures envisagées, et notamment sur leur caractère proportionné au regard des constatations effectuées (art. 6§7 et §8 RGCPBU). Celui-ci doit y répondre dans un court délai d'un mois.

Types de mesures. Les mesures de sanction pouvant être adoptées diffèrent selon que la Commission exécute le budget de l'Union en gestion indirecte ou indirecte (art. 62 §1, a) et c) du Règlement financier) ou qu'elle l'exécute en gestion partagée avec les États membres (art. 62§1, b) du Règlement financier). Il s'agit de mesures de suspension (des paiements, des engagements juridiques, de l'approbation d'un ou de plusieurs programmes, du décaissement des tranches, des avantages économiques découlant d'un instrument garanti par le budget de l'Union), de réduction (de tels avantages, d'un préfinancement ou d'engagements au moyen de corrections financières ou de transfert vers d'autres programmes de dépenses), d'interruption (des délais de paiement), d'interdiction (de contracter de nouveaux engagements juridiques ou de contracter de nouveaux accords relatifs à des prêts ou d'autres instruments garantis par le budget de l'Union), de résiliation (de l'engagement juridique) ou encore de mesures imposant le remboursement anticipé de prêts garantis par le budget de l'Union. Dans tous les cas, celles-ci doivent être proportionnées, ainsi que l'indique le 18^{ème} considérant du règlement, à la gravité de la situation, à la durée du comportement en cause et à sa récurrence, au degré de coopération de l'État concerné et à son éventuelle intention de mettre fin aux violations, ainsi qu'aux effets que celles-ci ont ou sont susceptibles d'avoir sur le budget ou les intérêts financiers de l'Union.

Décision du Conseil. Le Conseil dispose également d'un délai d'un mois pour se prononcer sur la proposition de décision d'exécution qui lui a été transmise par la Commission – proposition qu'il peut par ailleurs modifier à sa guise –, ce délai pouvant être prolongé de deux mois au maximum en cas de circonstances exceptionnelles (art. 6§10 et §11 RGCPBU). Le règlement précise par ailleurs qu'en cas d'inertie du Conseil, la Commission peut faire usage du pouvoir qu'elle détient de l'article 237 du TFUE de provoquer sa réunion. La mesure d'exécution doit être adoptée à la majorité qualifiée, celle-ci ne devant pas être difficile à obtenir si tous les États qui n'ont pas de défaillance majeure au regard des exigences de l'État de droit votent en faveur de la sanction, quoique le Conseil a déjà démontré qu'il pouvait fermer les yeux, même face à des violations importantes de l'État de droit. Si la mesure de sanction est adoptée, la Commission doit en informer immédiatement le Parlement (art. 8 RGCPBU).

Effets des mesures et protection des bénéficiaires finaux. Bien entendu (mais sauf disposition contraire), la mise en œuvre de la mesure de sanction ne libère pas l'État sanctionné d'exécuter le programme ou le fonds concerné par celle-ci. Le règlement assure ainsi la protection des bénéficiaires finaux des fonds européens (étudiants, agriculteurs, ONG, chercheurs, entreprises, etc.), lesquels comptent sur ce qui leur a été promis et ne doivent pas, par ricochet, être pénalisés du fait des défaillances étatiques, même après le déclenchement du mécanisme de conditionnalité. En ce sens également, les sanctions budgétaires précitées ne visent directement que les contrevenants. Par ailleurs, la Commission doit informer les bénéficiaires finaux des obligations des États membres sanctionnés via une plateforme web, grâce à laquelle ils pourront également alerter celle-ci de toute violation de ces obligations qui leur porterait directement atteinte après avoir introduit une plainte auprès des autorités compétentes de l'État membre concerné. Le règlement précise également que les principes de la directive relative à la protection des personnes signalant des violations du droit de l'Union¹³ doivent s'appliquer en ce cas. Il appartient ensuite à la Commission de s'assurer que les montants effectivement dus aux bénéficiaires finaux leur soient bien versés.

Levée des mesures. Les mesures de sanction prononcées n'ont qu'un caractère provisoire, et peuvent donc être levées ou adaptées en raison de changements de circonstances (art. 7 RGCPBU). Il en résulte, d'une part, que l'État membre sanctionné peut adopter à tout moment de nouvelles mesures correctives et notifier à la Commission tout élément de nature à démontrer que les conditions d'adoption des sanctions ne sont plus satisfaites. D'autre part, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative – et en tout état de cause dans un délai

¹³ Directive du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2019, 2019/1937.

maximum d'un an suivant l'adoption des mesures par le Conseil –, la Commission doit réévaluer la situation dans l'État membre concerné. Dans ces deux cas, trois *scénarii* sont possibles. Soit celle-ci considère que les conditions ne sont plus satisfaites : elle doit alors présenter une proposition de décision d'exécution au Conseil levant les mesures adoptées. Soit elle considère qu'il n'a été remédié que partiellement aux violations retenues : elle doit alors lui soumettre une proposition de décision d'exécution adaptant les mesures initiales. Dans ces deux cas, la Commission doit en informer le Parlement européen (art. 8 RGCPBU) et les modalités sont identiques à celles imposées pour l'adoption des mesures initiales. Soit enfin elle considère qu'il n'a pas été remédié aux violations : il lui suffit alors d'adresser une décision motivée à l'État membre et d'en informer le Conseil.

Le règlement précise que lorsque c'est l'État membre sanctionné qui demande la levée ou l'adaptation des mesures prises, la Commission doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la réception de la notification. Si ce délai peut être prolongé sans limite de durée « dans des circonstances dûment justifiées », celle-ci doit toutefois « sans tarder » en donner les raisons à l'État membre. Enfin, l'article 7§3 du règlement règle explicitement les effets de la levée des mesures de suspension des engagements en posant qu'en ce cas, les montants correspondant aux engagements suspendus sont inscrits au budget de l'Union, avec une limite temporelle de deux ans¹⁴.

Rapport d'information. L'article 10 du règlement et son considérant 28 prévoient enfin que la Commission doit établir, au plus tard le 12 janvier 2024, un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la procédure et en particulier sur l'efficacité des mesures adoptées et sa complémentarité avec d'autres instruments.

Caractère objectif et non-discriminatoire de la procédure. Enfin, le considérant 26 du règlement prévoit que la procédure d'adoption et la levée éventuelle des mesures de sanction doivent « respecter les principes d'objectivité, de non-discrimination et d'égalité de traitement des États membres, et [doivent] être menée[s] selon une approche non partisane et fondée[s] sur des éléments concrets ». Si « exceptionnellement » l'État membre visé estime que ces principes ont fait l'objet de « graves » violations, il peut demander, « dans de telles circonstances exceptionnelles », au président du Conseil européen de saisir le prochain Conseil européen de cette difficulté. Le vocabulaire employé laisse nettement entrevoir le caractère restrictif d'une telle voie. En ce cas, aucune décision concernant les mesures ne doit être prise jusqu'à ce que le Conseil européen se soit positionné et en toute hypothèse, ainsi que l'affirment encore les considérants (le corps du règlement ne fait aucunement référence à cette possibilité), ce processus ne peut pas s'étendre sur une durée supérieure à trois mois après la présentation de la proposition de la Commission au Conseil. En tout état de cause – mais ni le corps du règlement, ni ses considérants ne le précisent –, les sanctions pourront faire l'objet d'une contestation devant la CJUE sur le fondement de l'article 263 du TFUE.

¹⁴ Art. 7§3 RGCPBU : « Les engagements suspendus de l'exercice n ne peuvent pas être inscrits au budget au-delà de l'exercice n+2 ».