

Master de spécialisation interdisciplinaire en études européennes
UCLouvain – Saint Louis Bruxelles



Travail de Fin d'Études

Jean Castorini

Sous la supervision de Prof. Cecilia Rizcallah

Comment la proposition de la Commission du 16 juillet 2025, en proposant d'étendre le mécanisme de conditionnalité dans le prochain Cadre Financier Pluriannuel (CFP) 2028-2034, permettrait-elle de renforcer les garanties existantes quant au respect de l'État de droit et l'application de la Charte européenne des droits fondamentaux au sein de l'UE ?

2025/2026

Table des matières

<i>Abstract</i>	4
<i>Remerciements</i>	5
<i>Notions</i>	6
<i>Introduction</i>	12
I. Un CFP 2028–2034 aux ambitions renforcées : garantir le respect de l’État de droit par une conditionnalité renouvelée	16
A. Crises de l’État de droit dans l’UE : enjeux et enseignements des cas Hongrois et Polonais	16
B. Évolution du règlement sur la conditionnalité liée à l’État de droit (2020/2092)	19
C. Renforcer l’application de la Charte européenne des droits fondamentaux	22
II. Garantir l’effectivité de la conditionnalité : un défi juridique et politique impliquant tant la cohésion que la crédibilité de l’Union Européenne	25
A. Lier les recommandations des rapports sur l’État de droit et les soutiens financiers : le rôle des Plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)	25
B. Veiller à ce que les fonds de l’UE soient dépensés à bon escient : dispositions en matière d’audit et de contrôle	29
C. Promouvoir et défendre les droits fondamentaux et valeurs de l’UE : Proposition de règlement (2025/0550) établissant le programme AgoraEU	32
<i>Conclusion</i>	34
<i>Bibliographie</i>	37
<i>Annexe 1 : Entretien avec l’eurodéputé Jean-Marc Germain (S&D, France), rapporteur sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l’État de droit.</i>	46

Abstract

Le présent travail de fin d'études examine dans quelle mesure la proposition de la Commission du 16 juillet 2025, visant à étendre le mécanisme de conditionnalité dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034, permettrait de renforcer les garanties relatives au respect de l'État de droit ainsi qu'à l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

À travers une analyse approfondie de la refonte de l'architecture de la gouvernance budgétaire et de l'introduction d'une conditionnalité horizontale fondée sur le respect de l'État de droit et de la Charte, ce travail évalue les améliorations envisagées au regard des limites identifiées dans le règlement (UE) 2020/2092 et à l'article 7 du traité sur l'Union européenne (TUE). Il met en évidence et questionne l'émergence d'une logique de « conditionnalité intelligente » (*smart conditionality*), visant notamment à renforcer l'efficacité des mesures tout en assurant une meilleure protection des bénéficiaires finaux.

S'appuyant sur une littérature académique en évolution, la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ainsi que sur les travaux des colégislateurs, identifie certaines des récentes violations à l'État de droit et le changement de paradigme budgétaire et légal qui en découle. Elle souligne également les tensions persistantes entre efficacité, subsidiarité, cohésion et protection des bénéficiaires finaux en cas de gel de fonds européens, tout en identifiant le développement significatif de la conditionnalité budgétaire à l'État de droit comme instrument de gouvernance, de protection du budget de l'Union et de promotion des valeurs de l'UE.

Remerciements

Je tiens à adresser mes plus sincères remerciements à Cecilia Rizcallah, professeure de droit européen et de droits fondamentaux à l'UCLouvain Saint-Louis Bruxelles, pour son accompagnement attentif et ses précieux conseils tout au long de ce travail de fin d'études.

Je souhaite également remercier Ilaria Gambardella, doctorante à l'Institut de droit européen de la KU Leuven et boursière du FWO (Fonds de la recherche scientifique – Flandre), pour sa disponibilité, sa bienveillance ainsi que pour la pertinence de ses recommandations.

Enfin, mes remerciements vont à Jean-Marc Germain, eurodéputé (S&D, France) et rapporteur sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité lié à l'État de droit, pour le temps accordé et la richesse de notre échange dans le cadre de la présente recherche.

Notions

1. État de droit

L'État de droit est ici défini dans la continuité de la définition apportée à l'article 2(a) du Règlement (UE) 2020/2092¹ : « *la valeur de l'Union consacrée à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Il recouvre le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, responsable, démocratique et pluraliste, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi. L'État de droit s'entend eu égard aux autres valeurs et principes de l'Union consacrés à l'article 2 du traité sur l'Union européenne ;* »

2. Cadre Financier Pluriannuel (CFP)

Tel que prévu à l'article 312 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), « *établi pour une période d'au moins cinq années* », le cadre financier pluriannuel de l'UE fixe les plafonds de dépenses et priorités de l'Union. Si le CFP de l'UE pour la période 2021-2027², adopté en décembre 2020 et révisé en 2024, s'élève à 2070 milliards d'euros, le CFP pour la période 2028-2034, actuellement en cours de négociations, devrait s'élever à 2000 milliard d'euros (soit 1.26 % du revenu national brut de l'UE). La proposition de la Commission, témoignant d'une ambition renouvelée³ et centrée autour de six priorités⁴ stratégiques introduirait pour la première fois une conditionnalité horizontale relative à l'État de droit.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R2092-20201222>

² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en

³ Institut Jacques Delors. (2025). *Le cadre financier pluriannuel 2028-2034 : Une proposition ambitieuse d'une Commission fragile*. <https://institutdelors.eu/publications/le-cadre-financier-pluriannuel-2028-2034-une-proposition-ambitieuse-dune-commission-fragile/>

⁴ https://commission.europa.eu/topics/budget/eu-budget-2028-2034-explained_fr

3. *NextGenerationEU (NGEU)*

Conçu dans le contexte inédit des crises économiques et sociales provoquées par la pandémie de Covid-19, NextGenerationEU (NGEU) constitue un instrument temporaire de relance économique dotant l'Union européenne d'une capacité d'emprunt commune inédite, juridiquement fondée sur la décision (UE) 2020/2053⁵ relative au système des ressources propres. Son principal pilier est la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR)⁶, établie par le règlement (UE) 2021/241⁷, qui finance des réformes et investissements au sein des États membres grâce à des subventions et des prêts conditionnés⁸ à des Plans nationaux de relance et de résilience (PNRR) approuvés par la Commission européenne. NGEU vise ainsi à soutenir la reprise économique tout en accélérant notamment la transformation numérique, la transition écologique, la cohésion sociale et territoriale, ainsi que la croissance intelligente, durable et inclusive.

4. *Bouclier de la démocratie européenne (European Democracy Shield)*

Annoncé par la Présidente lors de l'État de l'Union de 2025, la Commission européenne présenta le 12 novembre 2025 le « bouclier de la démocratie européenne » (European Democracy Shield), initiative visant à renforcer la résilience démocratique au sein de l'UE, via des mesures protégeant « *les piliers fondamentaux de nos systèmes démocratiques : des citoyens libres, des élections libres et équitables, des médias libres et indépendants, une société civile dynamique et des institutions démocratiques solides.* »⁹ Cette nouvelle initiative prévoit notamment, via le prochain CFP, d'augmenter¹⁰ considérablement le soutien financier accordé aux organisations de la société civile,

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:32020D2053>

⁶ Demertzis, M. (2022, November 15). *NextGenerationEU: An underused facility?* Bruegel. <https://www.bruegel.org/opinion-piece/nextgenerationeu-underused-facility>

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0241-20240301>

⁸ Darvas, Z. (2021). *The nonsense of Next Generation EU net balance calculations* (Policy Contribution 03/2021). Bruegel. https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-03-2021-270121-1.pdf

⁹ Commission européenne. (2025, 12 novembre). European Democracy Shield and EU strategy for civil society. Commission européenne – Press Corner. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2660

¹⁰ Quaritsch, L. (2025, December 12). *The European Democracy Shield – Papering over the cracks*. Jacques Delors Centre. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/the-european-democracy-shield-papering-over-the-cracks>

soit près de 9 milliards d'euros prévus pour le seul programme AgoraEU¹¹, qui succèdera au programme « Citoyens, égalité, droits et valeurs »¹² (CERV+).

5. *Ressources propres*

Si les ressources propres du budget de l'UE pour la période 2021-2027 sont principalement les droits de douane, les contributions fondées sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par les États membres ainsi les contributions directes des pays de l'UE (RNB), ainsi que, depuis le 1^{er} janvier 2021, la contribution fondée sur les déchets d'emballages plastiques non recyclés, le CFP 2028-2034 prévoit cinq nouvelles ressources propres que seraient le système d'échange de quotas d'émission de l'UE ; le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ; les déchets électroniques non collectés ; les droits d'accise sur le tabac ainsi que les contributions des grandes entreprises qui opèrent dans le marché unique.

Les nouvelles ressources propres anticipées devraient permettre le financement de nouvelles priorités stratégiques¹³ à long terme de l'UE tout en contribuant au remboursement de la dette commune contractée dans le cadre du programme de relance NextGenerationEU (NGEU).

6. *Conditionnalité budgétaire*

La conditionnalité budgétaire de l'UE peut être définie ici comme une exigence liée aux fonds européens qui vise à inciter les bénéficiaires à adopter un comportement souhaité par l'UE et à préserver ses intérêts financiers (Vita 2018). Le CFP dispose de plusieurs mécanismes, différents tant en objectifs que leurs moyens, tel qu'en témoigne les clauses de conditionnalités lors de l'accession d'un pays comme membre, ou encore celles associées aux fonds de cohésion, ou

¹¹ https://commission.europa.eu/publications/agoraeu_en

¹² https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme/citizens-equality-rights-and-values-programme-overview_fr

¹³ Darvas, Z. and R. Dom (2026) 'Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources', Analysis 09/2026, Bruegel, available at <https://doi.org/10.64153/OWGI8333>

encore la Facilité pour la reprise et la résilience (RRF) associe des transferts financiers à la mise en œuvre de réformes spécifiques dans les États-membres. Suite à la proposition de la Commission du 18 juillet 2025, le mécanisme de conditionnalité deviendrait dans le cadre du CFP 2028-2034 une condition horizontale.

7. Droits fondamentaux

Les droits fondamentaux sont ici compris comme l'ensemble des droits et libertés assurant le respect de la dignité humaine, les libertés individuelles, l'égalité, la solidarité, les droits des citoyens et la justice, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁴. Si les droits fondamentaux furent précédemment reconnus par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) comme principes généraux du droit communautaire, la Charte est désormais contraignante, depuis le 1^{er} décembre 2009, date de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

8. Gestion partagée

La gestion partagée comme mode d'exécution budgétaire permet, dans un souci de responsabilité, de veiller à ce que les fonds soutiennent plus efficacement les objectifs du budget de l'UE. Si près de 23 % du budget de l'UE¹⁵ est en gestion directe, directement par la Commission européenne, et environ 9 % du budget de l'UE est en gestion indirecte, 68 % du budget est en gestion partagée, impliquant une collaboration étroite entre la Commission européenne, les autorités nationales, régionales et partenaires, tel que défini à l'article 317 et 325 du TFUE.

9. Principe de solidarité

¹⁴ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

¹⁵ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/news-events-and-publications/publications/fact-check-eu-budget_en#who-spends-the-eu-budget

Les conclusions¹⁶ de l'Avocat général M. Manuel Campos Sánchez-Bordona, présentées le 2 décembre 2021 dans le cadre de l'affaire C-156/21 (Hongrie contre Parlement européen et Conseil de l'Union européenne) soulignent l'importance du principe de solidarité : « *Le budget est l'instrument du droit de l'Union qui traduit annuellement le principe de solidarité* ». Si ces remarques reflètent les écrits de Koen Lenaerts¹⁷, actuel Président de la CJUE, les conclusions de l'Avocat général Campos Sánchez-Bordona soulignent aussi, dans la continuité de la note de bas de page 43 des conclusions¹⁸ du 18 mars 2021 dans l'affaire Allemagne/Pologne (C-848/19) combien le règlement 2020/2094 et NGEU, en habilitant à titre exceptionnel la Commission à contracter temporairement au nom de l'Union des emprunts sur les marchés des capitaux constitua une avancée historique majeure en matière de solidarité au sein de l'UE.

10. Principe de subsidiarité

Tel que défini à l'article 5, paragraphe 3¹⁹ du TUE : « *En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.*

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les Parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité conformément à la procédure prévue dans ce protocole. »

¹⁶ Conclusions de l'Avocat général Campos Sanchez-Bordona dans l'affaire C-156/21, Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, point 96. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CC0156>

¹⁷ Lenaerts, K., et Adam, S., « La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne », Cahiers de droit européen, 2021, no 2, p. 307 à 417.

¹⁸ Conclusions de l'Avocat général Campos Sanchez-Bordona dans l'affaire C-848/19, République fédérale d'Allemagne c. République de Pologne. Cour de justice de l'Union européenne. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CC0848>

¹⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012M005>

11. Principe de proportionnalité

Tel que défini à l'article 5, paragraphe 4²⁰ du TUE : « *En vertu du principe de proportionnalité, le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.*

Les institutions de l'Union appliquent le principe de proportionnalité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. »

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012M005>

Introduction

« Ce qui est important [...] c'est que nous disposions de garanties appropriées en matière de conditionnalité de l'État de droit intégrées dans l'architecture du CFP, ainsi que d'un lien clair avec les recommandations du rapport sur l'État de droit », expliquait le 8 juillet 2025 l'actuel Commissaire européen à la Démocratie, à la Justice et à l'État de droit, l'irlandais Michael McGrath, au média Euractiv²¹. Le 16 juillet 2025²² la Commission proposait d'étendre le conditionnement des fonds européens au respect de l'État de droit dans le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2028-2034.

Dès lors, comment la proposition de CFP visant à regrouper l'entièreté des fonds de l'UE relevant de la gestion partagée (politique de cohésion, politique agricole commune (PAC) et affaires intérieures) au sein d'un fonds européen unique, mis en œuvre par le biais de Plan de Partenariat nationaux et régionaux (PPNR) (« National and Regional Partnership Plans (NRPPs) ») sur base de critères de performance, soulevant tant défis et risques en matière d'implémentations, permettrait-elle de renforcer les garanties existantes quant au respect de l'État de droit et l'application de la Charte européenne des droits fondamentaux au sein de l'UE ?

Mené à une période historique (le prochain CFP 2028-2034 de l'UE étant en cours de négociations, de nouvelles élections législatives décisives se tenant en avril 2026 en Hongrie, et alors que le Parlement européen interroge le respect à l'État de droit et l'application des droits fondamentaux en Slovaquie²³), le présent travail de fin d'études a pour objectif de rendre compte de la proposition²⁴ novatrice de la Commission, ses technicalités, enjeux, défis et leviers pour la garantie de l'État de droit et l'application de la Charte européenne des droits fondamentaux au sein de l'UE.

²¹ <https://euractiv.fr/news/la-commission-envisage-detendre-le-conditionnement-des-fonds-europeens-au-respect-de-letat-de-droit/?utm>

²² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1847

²³ Euractiv. (2026, April 29). *European Parliament urges freezing EU funds for Slovakia over rule of law concerns*. <https://www.euractiv.com/news/european-parliament-urges-freezing-eu-funds-for-slovakia-over-rule-of-law-concerns/>

²⁴ European Commission. (2025). Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034. <https://eur-lex.europa.eu>

Constituant un changement de paradigme majeur vers un « ensemble de règles » unique et une architecture de planification intégrée, la proposition de CFP vise à lier les dépenses de l'UE à ses valeurs fondamentales énoncées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne (TUE). Mais alors que ce projet de conditionnalité renforcée, bâtissant sur certains des succès des dispositions de la Facilité pour la relance et la résilience (FRR), horizontale, à l'État de droit, visera à répondre aux vingt-huit objectifs spécifiques déterminés par l'entremise des Plans Nationaux et Régionaux de Partenariats (PNR) validés par la Commission et approuvé par le Conseil, permettra-t-elle de résoudre les défaillances et limites du règlement portant dispositions communes, le règlement (UE) 2020/2092 ainsi que les enjeux constatés au sein de l'Union ? Comment l'actuelle proposition permettrait-elle de s'assurer que les bénéficiaires finaux dans les États membres sanctionnés ne soient pas impactés ?

Ce travail de recherche s'achève le 15 avril 2026, alors que les propositions concernant le CFP 2028-2034 sont en cours de négociations. Outre la littérature scientifique mise en perspective, nous étudierons le projet de rapport²⁵ du Parlement européen sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'État de droit ; la proposition de « conditionnalité intelligente » formulé par Rubio et al., 2025²⁶ ainsi que les modifications au projet de règlement NRPP proposées par la Présidente de la Commission européenne dans ses deux lettres adressées aux colégislateurs de l'UE, les 9 novembre 2025 et 6 janvier 2026. Seront aussi étudiées les conclusions déterminantes du Conseil eu égard à l'adoption du règlement 2020/2092, et depuis ; les débats plénières (débat du 6 avril 2022²⁷ sur les procédures d'examen en cours au titre de l'article 7, paragraphe 1, du TUE concernant la Pologne et la Hongrie, ainsi que le débat du 17 décembre 2025²⁸) ; les recommandations et résolutions majeures du Parlement en la matière, dont les appels successifs des eurodéputées en matière de garanties des droits fondamentaux et protections de l'État de droit ;

²⁵ European Parliament, Committee on Budgets & Committee on Budgetary Control (2025), Draft report on the implementation of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, PE774.270v01-00. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ13-PR-774270_FR.pdf

²⁶ Rubio, E., & Alcidi, C. (2025). Smart conditionality in practice: Exploring legality, feasibility and implementation (Study requested by the Budgetary Support Unit, PE 778.568). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778568/BUDG_STU\(2025\)778568_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778568/BUDG_STU(2025)778568_EN.pdf)

²⁷ <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/vod.html?mode=chapter&vodLanguage=EN&playerStartTime=20220406-16:39:46&playerEndTime=20220406-18:16:35#>

²⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2025-12-17-ITM-009_FR.html

les rapports récents de la Cour des comptes européenne²⁹ et de la Commission en matière de l'État de droit ; certains des arrêts, conclusions et opinions récentes émises par les Avocats généraux de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE), certains des règlements européens clés, ainsi que la récente jurisprudence de la CJUE eu égard aux litiges croissant, mais aussi des failles politiques et institutionnelles persistantes.

Mettant en évidence l'attention historiquement limitée accordée au budget de l'Union européenne par la doctrine juridique, le présent travail souligne la nécessité de revaloriser celui-ci en tant qu'instrument central de gouvernance, au cœur des débats juridiques contemporains. De fait, le CFP est central à la trajectoire de l'intégration européenne³⁰, budget « *des et entre les états* » (Crowe, 2020)³¹, tant politique que technique³². Dans la continuité de la littérature scientifique récente, tout particulièrement les travaux de Rubio, E., & Alcidí, C. (2025) ; Gambardella (2024)³³ ; Fasone, C., & Simoncini, M. (2024)³⁴ ; Fisicaro, M. (2022)³⁵ & (2026)³⁶ ; Marique, Y. (2024)³⁷, Viță, V. (2018)³⁸ ainsi que Kilpatrick, C. (2024)³⁹, les propositions de la Commission devraient permettre davantage de flexibilité⁴⁰ et simplification⁴¹, permettant de renforcer

²⁹ Cour des comptes européenne. (2024). L'État de droit dans l'Union européenne – Un cadre renforcé pour la protection des intérêts financiers de l'UE, mais des risques subsistent (Rapport spécial n° 03/2024). <https://www.eca.europa.eu/fr/publications?ref=SR-2024-03>

³⁰ M.A. Pollack, 'Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community', 14 Journal of Public Policy (1994) p. 95.

³¹ R. Crowe, 'An EU Budget of States and Citizens', 26 European Law Journal (2020)

³² S. Lehner, 'The Dual Nature of the EU Multiannual Financial Framework', in B. Laffan and A.

³³ Gambardella, I., "EU governance through funding: What consequences for the scope of application of fundamental rights", Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol 31, Issue 2, 2024.

³⁴ Fasone, C., & Simoncini, M. (2024). Next Generation EU and governance by conditionality: A transformation of the European economic constitution? European Papers, 9(3), 1148–1179.

³⁵ Fisicaro, M. (2022). Beyond the rule of law conditionality: Exploiting the EU spending power to foster the Union's values. European Papers, 7(2), 697–719.

³⁶ Fisicaro, M. (2026). *Conditionality and the making of the EU spending power*. Common Market Law Review, 63(2), 345–370. [https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/63.2%20\[pre-publication\]/COLA2026033](https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/63.2%20[pre-publication]/COLA2026033)

³⁷ Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments: A virtuous circle of solidarity to overcome moral hazard? Maastricht Journal of European and Comparative Law, 31(6), 709–727.

³⁸ Viță, V. (2018). The rise of spending conditionality in the European Union (Doctoral thesis, European University Institute). <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/fb3b1fe5-eb37-5a81-bd52-cc64e8ac35fc/content>

³⁹ Kilpatrick, C. (2024). Explaining the near absence of the budget. Common Market Law Review, 61(3). <https://testcdn.kluwerlawonline.com/journalIssue/Common%2BMarket%2BLaw%2BReview/61.3/20613?utm>

⁴⁰ De Feo (eds.), EU Financing for Next Decade: Beyond the MFF 2021-2027 and the Next Generation EU (European University Institute 2020) p. 41.

⁴¹ European Commission. (2025). Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034., pp.2-3. <https://eur-lex.europa.eu>

significativement le respect de l'État de droit ainsi que l'application de la Charte, tout en soulevant des défis juridiques et politiques substantiels quant à sa mise en œuvre effective.

I. Un CFP 2028–2034 aux ambitions renforcées : garantir le respect de l'État de droit par une conditionnalité renouvelée

A. Crises de l'État de droit dans l'UE : enjeux et enseignements des cas Hongrois et Polonais

Alors que Ursula von der Leyen déclara lors du discours sur l'état de l'Union en 2021 que « *le budget européen, c'est l'avenir de notre Union traduit en chiffres* »⁴², et bien que la conditionnalité ait longtemps été exclusivement appliqué aux relations extérieures à l'Union (Fisicaro, 2022), les quelques rares mécanismes de conditionnalité étaient cantonnés à des lignes budgétaires spécifiques, ou encore, de manière fortement controversée, lors de la crise de la zone euro (Baraggia, 2015).

Ce sont les réformes du CFP de 2013 ainsi que l'adoption du plan de relance NextGenerationEU qui renforça la centralité du budget de l'UE ainsi que le recours à la conditionnalité dans les affaires intérieures à l'UE. Tel que souligné par (Fisicaro 2022), « *L'influence du pouvoir de dépense de l'UE s'est déjà accrue de manière exponentielle, comme l'a récemment démontré la tentative de la Commission d'utiliser la Facilité pour la relance et la résilience comme un instrument visant à répondre aux préoccupations relatives à l'État de droit en Hongrie et en Pologne* ».

Mais malgré les critiques et nombreux appels à l'action au cours des derniers mois, notamment lors de sessions plénières au Parlement Européen, le règlement 2020/2092 (Rule of Law Conditionality Regulation)⁴³ n'a été activé qu'une seule fois depuis son adoption en 2020. Cette activation est intervenue à l'initiative de la Commission le 27 avril 2022 à l'encontre de la Hongrie, conduisant à l'adoption par le Conseil de la décision d'exécution (UE) 2022/2506 du 15 décembre 2022 relative à des mesures visant à protéger le budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie⁴⁴. C'est pourquoi le 29 octobre 2021, le Parlement Européen

⁴² U. von der Leyen, Discours sur l'état de l'Union, 15 septembre 2021, SPEECH/21/4701.

⁴³ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en

⁴⁴ JO L 325, 20.12.2022, p. 94, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2506/oj

saisit la CJUE pour carence de la Commission européenne, dans l'affaire C-657/21 (Parlement c/ Commission), suite à l'adoption de la résolution⁴⁵ du Parlement proposé par Les Verts, adoptée⁴⁶ le 10 juin 2021 par 506 voix pour, 150 contre et 28 abstentions.

Aujourd'hui, moins d'une semaine après l'élection de Péter Magyar, la Hongrie demeure privée d'environ 16 milliards d'euros de prêts SAFE destinés à la défense, de 10,4 milliards d'euros de prêts au titre de la Facilité pour la reprise et la résilience, ainsi que de près de 7 milliards d'euros issus des fonds de cohésion. À ces montants s'ajoute également la suspension de financements relevant des programmes Erasmus+ et Horizon Europe, ainsi que 1 million d'euros par jour de pénalités dues à la CJUE pour infraction des politiques migratoires de l'Union (C-123/22) sur la base légale de l'article 258 TFUE (recours en manquement) et l'article 260, paragraphe 2 du TFUE.

Dans un arrêt du 16 février 2022 la CJUE rejeta le recours en annulation dans leur intégralité dans les affaires Hongrie c. Parlement et Conseil (C-156/21) et Pologne c. Parlement et Conseil (C-157/21), confirmant ainsi la légalité du règlement (article 322, paragraphe 1, point a), du TFUE) ; ne contourne pas les procédures prévues à l'article 7 du TUE ; et respecte des principes tels que la sécurité juridique et la proportionnalité. Soit des suspensions de financement considérables, eu égard au PIB des deux États membres respectifs.

Plus généralement, il est intéressant de souligner ici, dans la continuité des travaux de Kundnani (2024)⁴⁷ que Fidesz a fait partir jusqu'en 2021 du groupe du Parti populaire européen (PPE) au Parlement européen, illustrant ainsi la montée en popularité des extrêmes droites européennes, leur normalisation politique croissante, leur contestation du projet 'cosmopolite' que constitue l'UE, et, inversement, le remodelage tant institutionnel que juridique de l'Union, sur le long cours. Aussi, si le mécanisme de conditionnalité a été jusqu'à présent activé vis-à-vis des États membres bénéficiaires nets du budget de l'Union, quelles seraient les conséquences de suspensions de déboursement sous le CFP 2028-2034 vis-à-vis d'États membres contributeurs nets ? Selon

⁴⁵ <https://www.theguardian.com/world/2021/jun/10/meps-back-action-against-european-commission-over-rule-of-law-sanctions?utm>

⁴⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_FR.html

⁴⁷ Kundnani, H. (2024). L'extrême droite et l'Union européenne. Éditions de l'Esprit., p.70.

l'Eurobaromètre 2025⁴⁸, la perception de l'indépendance judiciaire au sein de la société civile s'est améliorée auprès de 13 États membres, est restée stable dans 3 d'entre eux et a diminué dans 11 autres États membres, données à croiser ici avec les risques de violations de l'État de droit dans des États membres de l'Union, contributeurs nets, tel que souligné par Csaky (2025)⁴⁹.

Finalement, la suspensions de fonds associés aux programmes Erasmus+ et Horizon Europe, bien qu'ayant permis de protéger certains programmes clés du budget de l'UE, s'est révélé être un outil pouvant être instrumentalisé par certains partis politiques eurosceptiques, jusqu'au Parlement européen. En atteste certaines interventions pilonnnières dont celles de Annamária Vicsek (PfiE, Hongrie) du 11 septembre 2025⁵⁰, ou encore la question avec demande de réponse orale O-000043/2025⁵¹ à la Commission signée par soixante eurodéputés des Patriotes pour l'Europe (PfiE) du Parti populaire européen (PPE), des Conservateurs et réformistes européens (ECR) ainsi que de l'Europe des nations souveraines (ESN) concernant la 'Manipulation du programme Erasmus+ comme nouvelle filière d'immigration et exclusion des universités hongroises du programme'.

Une telle répercussion particulièrement néfaste pourrait être notamment compensée par l'examen proportionnelle systématique des conséquences pour les bénéficiaires finaux. Effectivement, dorénavant, *« les bénéficiaires finaux du budget de l'Union ne peuvent en aucun cas être pénalisés par des infractions aux règles dont ils ne sont pas responsables »*⁵².

⁴⁸ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3432?utm=>

⁴⁹ Csaky, Z. (2025, February 27). Freezing EU funds: An effective tool to enforce the rule of law? Centre for European Reform., p.6.

⁵⁰ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2025-09-11-INT-2017038619583_HU.html

⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/O-10-2025-000043_FR.html

⁵² Point 119 de la résolution du Parlement Européen du 14 Mars 2018, 'The next MFF: Preparing the Parliament's position on the MFF post-2020'. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0075_EN.pdf

B. Évolution du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit (2020/2092)⁵³

Nombreuses ont été les évolutions concernant le conditionnement des fonds européens depuis les conclusions du Conseil du 18 décembre 2020⁵⁴ instaurant le règlement 2020/2092, premier mécanisme qui subordonne l'accès aux fonds de l'UE au respect de l'État de droit, et garantit la protection des intérêts financiers de l'UE, à la proposition⁵⁵ de juillet 2025 de la Commission pour le règlement du Conseil établissant le cadre financier pluriannuel pour la période 2028-2034. Comme le remarque Marco Fisicaro⁵⁶, « *le débat sur l'extension progressive des compétences par le biais de conditions budgétaires, très présent dans les systèmes fédéraux, était pratiquement inexistant au sein de l'UE jusqu'à très récemment.* » La première proposition législative proposant d'adresser les défaillances systémiques en matière de respect de l'État de droit peuvent être retracées à la proposition de Règlement de la Commission de mai 2018⁵⁷. En s'ajoutant aux hésitations du Conseil à cet égard, l'adoption historique du paquet NextGenerationEU (NGEU) en 2020 a marqué un tournant majeur dans l'évolution des mécanismes de conditionnalité budgétaire de l'Union.

Dans une lettre datée du 20 mai 2025 adressée à la Commission européenne, au Commissaire Serafin et au Commissaire McGrath, vingt-six députés européens exhortent « *la Commission européenne à intensifier la pression sur le gouvernement de Viktor Orbán afin qu'il cesse de violer les valeurs et le droit de l'Union européenne, en suspendant immédiatement tous les financements européens destinés à la Hongrie, conformément à la législation en vigueur visant à protéger les*

⁵³ European Union. (2020). Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget. Official Journal of the European Union, L 433I, 1–10. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>

⁵⁴ European Council. (2020, December 10–11). European Council conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf>

⁵⁵ European Commission. (2025). Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2028 to 2034. <https://eur-lex.europa.eu>

⁵⁶ Fisicaro M., Protection of the Rule of Law and 'Competence Creep' via the Budget: The Court of Justice on the Legality of the Conditionality Regulation: ECJ Judgments of 16 February 2022, Cases C-156/21, Hungary v Parliament and Council and C-157/21, Poland v Parliament and Council. European Constitutional Law Review. 2022;18(2):334-356. doi:10.1017/S1574019622000128

⁵⁷ European Commission. (2018). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States (COM(2018) 324 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018PC0324>

intérêts financiers de l'Union »⁵⁸. Un plaidoyer qui se renouvela le 24 novembre 2025⁵⁹ en plénière lors de la présentation du rapport⁶⁰ de l'eurodéputée Tineke Strik (Les Verts, Pays-Bas) sur l'existence d'un risque manifeste de violation grave, par la Hongrie, des valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

De fait, si des difficultés de mises en œuvre concrètes permettant de garantir l'effectivité du règlement 2020/2092 ont été soulignés, le rapport⁶¹ de décembre 2025 de la Commission des budgets ainsi que la Commission du contrôle budgétaire invita la Commission à réviser son interprétation du règlement relatif à la conditionnalité comme instrument de dernier recours et à y recourir de manière plus volontariste, *« y compris s'agissant de l'application de l'article 6, paragraphe 4, dans le respect du principe de proportionnalité »*.

Suite à la saisine de la CJUE par le Parlement européen lors du recours en carence contre la Commission en vertu de l'article 265 du TFUE (C-657/21), de la résolution du 7 mai 2025⁶² du Parlement européen, l'eurodéputé Jean-Marc Germain (S&D, France), co-rapporteur avec l'eurodéputée Monika Holmeier (PPE, Allemagne), présenta lors du discours du 19 décembre 2025⁶³ les recommandations du rapport du Parlement européen de décembre 2025⁶⁴. Le rapport déplorait les chevauchements existants avec le mécanisme de conditionnalité introduit dans la proposition de la Commission relative au CFP 2028-2034, et appelait à l'établissement d'un cadre unifié, cohérent et global applicable à l'ensemble des programmes de financement de l'Union européenne relevant du règlement sur la conditionnalité dans le cadre du prochain CFP. Il invitait

⁵⁸ Full funding freeze Hungary: Joint MEP letter to the European Commission. https://danielfreund.eu/wp-content/uploads/2025/05/Full-funding-freeze-Hungary_Joint-MEP-letter.pdf

⁵⁹ European Parliament. (2025, November 24). Hungary's persistent rule of law crisis (Debate transcript No. CRE-10-2025-11-24-ITM-012). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-10-2025-11-24-ITM-012_EN.html

⁶⁰ Parlement européen. (2025). Rapport intérimaire sur la proposition de décision du Conseil constatant, 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 (A-10-2025-0231). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0231_FR.html

⁶¹ European Parliament, Committee on Budgets & Committee on Budgetary Control (2025), Draft report on the implementation of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, PE774.270v01-00. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CJ13-PR-774270_FR.pdf

⁶² Textes adoptés de cette date, P10_TA(2025)0090. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0090_FR.html

⁶³ <https://www.jmgermain.fr/mon-actualite/conditionnalite-li-lee-de-droit-discours-complet>

⁶⁴ Parlement européen. (2025). Projet de rapport sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'état de droit (2025/2061(INI)) (Commission des budgets & Commission du contrôle budgétaire), p. 14.

également la Commission à regrouper l'ensemble des instruments liés à l'État de droit au sein d'un mécanisme unique, fondé sur des critères d'application clairs, objectifs et transparents, tout en précisant les modalités de coordination entre ces différents instruments.

Il est finalement essentiel de mentionner la publication⁶⁵ à l'initiative du groupe Renew Europe en juillet 2020 et octobre 2024⁶⁶, ainsi que les recherches menées par (Rubio et al., 2025)⁶⁷ en faveur de la mise en œuvre d'une « conditionnalité intelligente ». Tel que évoqué par la Présidente de la Commission lors de son discours du 27 novembre 2024⁶⁸ s'adressant alors au Parlement Européen au sujet du nouveau Collège des commissaires et du programme de la Commission, ce dispositif permettrait à la Commission de contourner les gouvernements nationaux lors de la distribution des fonds à la société civile et à d'autres acteurs défendant les valeurs de l'UE.

Proposant également une « conditionnalité positive », le rapport de Renew Europe prône l'octroi de fonds supplémentaires aux États membres qui appliquent pleinement les droits fondamentaux de l'UE ou vont plus loin dans leur mise en œuvre. Une telle approche pourrait garantir une application cohérente dans tous les programmes et instruments financiers tout en renforçant le mécanisme de conditionnalité comme instrument préventif.

⁶⁵ <https://www.xeuropegroup.eu/news/2020-09-30/rule-of-law-report-shows-need-for-an-effective-regime-of-conditionality>

⁶⁶ Renew Europe. (2024, October 24). Renew Europe's commitment to rule of law. <https://www.reneweuropegroup.eu/policies/2024-10-24/renew-europes-commitment-to-rule-of-law>

⁶⁷ Rubio, E., & Alcidi, C. (2025). Smart conditionality in practice: Exploring legality, feasibility and implementation (Study requested by the Budgetary Support Unit, PE 778.568). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778568/BUDG_STU\(2025\)778568_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778568/BUDG_STU(2025)778568_EN.pdf)

⁶⁸ Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the new College of Commissioners and its programme. https://enlargement.ec.europa.eu/news/speech-president-von-der-leyen-european-parliament-plenary-new-college-commissioners-and-its-2024-11-27_en

C. Renforcer l'application de la Charte européenne des droits fondamentaux⁶⁹

La Charte européenne des droits fondamentaux renforce les principes garantis par les articles 2 et 7 du TUE, en ajoutant des provisions à l'égard de l'égalité devant la loi, y compris la non-discrimination, l'égalité entre les hommes et les femmes et le respect de la diversité culturelle, religieuse et linguistique ; la solidarité, y compris la protection de l'environnement ; la sécurité sociale, l'aide sociale et les soins de santé ; les droits à la propriété et à l'exercice d'une activité commerciale ; les droits des citoyens ; et la justice.

Entrée en vigueur avec le Traité de Lisbonne en 2009, l'application de la Charte a été progressivement appliquée depuis 2014, notamment grâce à l'enquête (OI/8/2014/AN)⁷⁰ de l'Ombudsman européen, et la communication (2016/C 269/01)⁷¹ de la Commission européenne concernant les orientations relatives au respect des droits fondamentaux liée aux fonds de cohésion.

Pour la période 2021-2027, la Charte s'applique de manière horizontale à tous les fonds structurels et d'investissement⁷² tel que prévu par le Règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes (« Common Provisions Regulation ») pour les fonds FEDER, FSE+, Fonds de cohésion, JTF, FEAM, AMIF, FSI, BMVI.

Les difficultés de déterminer le champ d'application matériel de la Charte, tel que souligné par Ilaria Gambardella⁷³ demeurent tant d'obstacles importants à sa pleine effectivité. Dès lors, quelles

⁶⁹ Union européenne. (2012). Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Journal officiel de l'Union européenne, C 326, 391–407. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>

⁷⁰ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/43836>

⁷¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.269.01.0001.01.ENG&utm

⁷² Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 établissant des 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 et de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que les règles financières applicables à ces derniers 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, [2021] JO L 231, 159–706, article 15, paragraphe 1, et annexe 3.

⁷³ Gambardella, I. (2024). EU governance through funding: What consequences for the scope of application of fundamental rights. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(2), p.218.

mesures décisives prendre contre les violations en matière des droits fondamentaux dans les États membres de l'Union européenne ? Aussi, comment réduire la méconnaissance générale, au sein du public, de droits et des mécanismes de signalement existants ? Finalement, comment pallier aux défaillances actuelles qui compromettent⁷⁴ la mise en œuvre effective de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que son application effective est inégale entre États membres ?

Il est intéressant ici d'étudier le cas des « zones sans LGBTIQ » de certaines villes de Pologne pourtant candidates au programme de la Commission de « Town Twinning », soulevant de multiples tensions⁷⁵ entre octroi de fonds et respect de la Charte et politique de cohésion à l'échelle de l'UE.

Invokant le principe de non-discrimination consacré à l'article 21 de la Charte, la Commission, tel que rappelé notamment dans le cadre de la LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025⁷⁶, mais aussi dans plusieurs réponses écrites de la Commission au Parlement, notamment la réponse écrite de la Commission du 21 octobre 2021⁷⁷ à la question parlementaire écrite E-003512/2021⁷⁸, souligna la nécessaire conformité des fonds à la Charte, ainsi que le rôle de la condition favorisante horizontale liée à la Charte depuis Règlement (UE) 2021/1060.

Une tension non seulement juridique, mais également politique, s'est ainsi progressivement affirmée, renforçant indirectement le recours aux mécanismes de conditionnalité liés à l'État de droit dans le cadre budgétaire, tels qu'examinés précédemment. Cette dynamique s'est notamment illustrée lors du sommet de Porto du 8 mai 2021, qui mit en évidence de profondes divergences entre les États membres quant à l'interprétation et à la mise en œuvre des valeurs communes consacrées, notamment, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que la difficulté de parvenir à un compromis à vingt-sept. La Déclaration de Porto en témoigne

⁷⁴ K. Lenaerts, 'Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights', 8 European Constitutional Law Review (2012)

⁷⁵ <https://www.euronews.com/2020/07/29/eu-funding-withheld-from-six-polish-towns-over-lgbtq-free-zones>

⁷⁶ Communication COM(2020) 698 final of 12 November 2020 from the Commission, 'Union of Equality: LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025' 20–21. https://commission.europa.eu/publications/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en?utm

⁷⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003512-ASW_EN.html?utm

⁷⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-003512_EN.html

particulièrement : articulée autour de treize points, elle insiste sur la cohésion sociale, la lutte contre les inégalités et les discriminations, ainsi que sur la promotion de l'égalité, notamment entre les femmes et les hommes.

Dès lors, comment le prochain CFP 2028-2034 entend-il améliorer les provisions du Règlement (UE) 2021/1060 et (UE) 2020/2092 ? Une proposition du Comité hongrois d'Helsinki⁷⁹, reprise dans les propositions de la Commission pour le CFP 2028-2034 consiste en un mécanisme d'identification des violations des droits fondamentaux au titre de la Charte de l'UE dans le cadre de l'évaluation des programmes opérationnels nationaux. Une autre disposition serait de créer un mécanisme de signalement concernant la mise en œuvre des programmes nationaux au titre du cadre financier pluriannuel de l'UE, à l'intention des acteurs de la société civile et des citoyens. De tels mécanismes de signalements directs auprès de la Commission européenne permettraient d'améliorer la transparence en matière de violations tout en renforçant l'application de la Charte.

En définitive, si le règlement (UE) 2021/1060 applicable à la période de programmation 2021-2027, en subordonnant l'accès aux financements européens au respect effectif des droits fondamentaux, a permis de contourner certaines des fragilités institutionnelles et des réticences politiques précédemment étudiées, le principe actuel de gestion partagée des fonds structurels et d'investissement, fondé sur une coopération étroite entre la Commission, les autorités nationales compétentes et les régions, est appelé à servir de modèle pour la future architecture opérationnelle du CFP 2028-2034, comme l'examinera le chapitre suivant.

⁷⁹ Hungarian Helsinki Committee. (2025). EU conditionality application policy brief. <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2025/04/EU-Conditionality-Application-Policy-Brief-April2025.pdf>

II. Garantir l’effectivité de la conditionnalité : un défi juridique et politique impliquant tant la cohésion que la crédibilité de l’Union Européenne

A. Lier les recommandations des rapports sur l’État de droit et les soutiens financiers : le rôle des Plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR)

Le CFP 2028-2024 prévoit de regrouper tous les outils de financements partagés (Fonds de Cohésion, Politique Agricole Commune, et affaires intérieures) en un seul Fond Européen implémenté au travers des Plan de Partenariat nationaux et régionaux (PPNR). Bien que la proposition de règlement concernant les plans de partenariats nationaux et régionaux et sa logique basée sur l’obtention de résultats puisse complexifier les procédures administratives à l’échelle nationale, celle-ci s’inscrit dans le prolongement de la Facilité pour la Reprise et la Résilience.

Depuis sa présentation, la proposition de règlement relative aux plans de partenariats nationaux et régionaux a fait l’objet de deux séries de modifications proposées par la Présidente de la Commission dans des lettres adressées aux colégislateurs les 9 novembre 2025 et 6 janvier 2026 respectivement. Ce changement de paradigme tant politique, budgétaire qu’opérationnel, accompagnant l’élargissement notable du périmètre des fonds de cohésion européens au cours des dernières années, peut être rapproché des analyses de Bruno de Witte⁸⁰, lorsqu’il souligne une volonté croissante des institutions européennes de mobiliser les financements de manière stratégique, en articulation avec les politiques et objectifs de cohésion à l’échelle de l’UE.

Témoignant de la diversification de « la boîte à outil pour l’État de droit »⁸¹ au cours des dix dernières années, sous l’effet notamment de l’importance accrue du Semestre européen, des

⁸⁰ de Witte, B. (2023). Integration through Funding? The Union's Finances as Policy Instrument. In R. Weber (Ed.), The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money? (pp. 221-236). Hart Publishing. <https://doi.org/10.5040/9781509969944.ch-011>

⁸¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law_fr

recommandations spécifiques par pays, ainsi que du rôle grandissant du Parlement européen et des travaux menés au sein du groupe de suivi de la démocratie, de l'État de droit et des droits fondamentaux (DRFMG), le sixième rapport annuel sur l'État de droit a été publié le 8 juillet 2025. Celui-ci illustre le renforcement progressif du cadre européen de protection de l'État de droit depuis 2024, notamment à travers l'enrichissement substantiel du contenu et du champ d'analyse du rapport au fil des dernières années.

Dans la continuité de la logique élaborée dans le cadre de la Facilité pour la Reprise et la Résilience (« Recovery and Resilience Fund »)⁸² qui établit par le règlement (UE) 2021/241 un « moment Hamiltonien »⁸³ dans la fédéralisation fiscale, il est important de souligner combien la proposition⁸⁴ de législation dans le cadre du CFP 2028-2034 élaborerait vingt-sept Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux (PPNR) évalués au regard du rapport sur l'État de droit, du Semestre européen et des recommandations spécifiques par pays, instaurant un cadre de performance transversaux propre à chaque États membres, qui définirait notamment une cible de 35% des dépenses de l'UE sur les objectifs climatiques et environnementaux.

Les Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux imposeraient également un objectif minimal de 14 %⁸⁵ des dépenses européennes consacré aux objectifs sociaux, couvrant notamment la santé, l'éducation, l'emploi, le logement et l'inclusion sociale, renforçant les garanties d'égalité des genres, non sans lien à la Stratégie⁸⁶ pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2026-2030 adoptée le 5 mars 2026⁸⁷.

⁸² European Parliament & Council of the European Union. (2021). Regulation (EU) 2021/241 of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility. Official Journal of the European Union, L 57, 17–75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

⁸³ P.-A. Van Malleghem, 'NextGenerationEU: Hamiltonian Moment or European New Deal?', 42 Yearbook of European Law (2023); C. de la Porte and M. Dagnis Jensen, 'The Next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict behind the Deal', 55(2) Social Policy and Administration (2021)

⁸⁴ European Parliamentary Research Service (EPRS). (2026). National and regional partnership plans (NRPP) (EPRS Briefing No. 782606). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782606/EPRS_BRI\(2026\)782606_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782606/EPRS_BRI(2026)782606_EN.pdf)

⁸⁵ Rubio, Eulalia & Cinzia Alcidì. 2026. Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development. Brussels: European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries., p.18.

⁸⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en

⁸⁷ https://commission.europa.eu/document/download/1f5fa936-9fba-4435-93f5-32fa220bac82_en?filename=gender-equality-strategy-2026-2030.pdf

Passant de sept à quatre rubriques budgétaires, cette nouvelle architecture devrait permettre de conditionner les financements reposant sur quatre piliers fondamentaux (les objectifs, la gouvernance, la gestion financière ainsi que les réformes) tant à la Charte des droits fondamentaux (article 8) qu'à l'État de droit (article 9). Aussi, les Plans de partenariat nationaux et régionaux prévoient la possibilité de réaffecter les montants désengagés, en l'absence de mesures correctives, après douze mois, à d'autres programmes de l'UE par une décision unilatérale de la Commission (la condition relative à la Charte) ou par une décision du Conseil (la condition relative à l'État de droit), ouvrant ainsi la voie à l'application d'une « conditionnalité intelligente ».

Si les consultations dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel ont pu être améliorées, notamment grâce à des consultations ciblées visant à enrichir l'évaluation de la Commission par des informations factuelles sur l'évolution de la situation sur le terrain dans les États membres, ainsi qu'à l'appui de questionnaires⁸⁸ en ligne à l'attention de la société civile, comment améliorer les délais d'implémentation général des recommandations spécifiques par pays ?

Selon le rapport de la Cour des comptes européennes de 2020⁸⁹, et tel qu'identifié par le rapport de 2025 sur l'État de droit en Hongrie⁹⁰, ainsi que le rapport pour l'UE⁹¹, 57% des recommandations de 2024 furent entièrement ou partialement implémentées lors de la publication du rapport de 2025 sur l'État de droit. Les États membres ont suivis l'implémentation de plus de deux-tiers des recommandations des rapports de 2022, 2023 et 2024⁹². Effectivement, et tel que souligné par la Ligue française des droits de l'homme, des « *inquiétudes subsistent quant à la*

⁸⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2026-rule-law-report_fr

⁸⁹ Court of Auditors Special Report 16/2020, 'The European Semester – Country Specific Recommendations address important issues but need better implementation'.

⁹⁰ European Commission. (2025). Commission staff working document: 2025 rule of law report—Country chapter on the rule of law situation in Hungary (Accompanying the document "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2025 rule of law report—The rule of law situation in the European Union"). <https://commission.europa.eu>

⁹¹ European Commission. (2025). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: 2025 Rule of Law Report – The rule of law situation in the European Union. <https://commission.europa.eu>

⁹² European Commission. (2025). 2025 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union (COM (2025) 900 final)., p.5. https://commission.europa.eu/document/download/0f7b852b-6b8a-4e21-8579-69db5386c6a2_en?filename=1_1_63910_communication_rol_en.pdf

qualité et à l'efficacité des recommandations formulées dans les chapitres nationaux, ainsi qu'à leur suivi concret. »⁹³.

Ainsi, dans un souci d'amélioration constant, et suite à une des propositions du rapport Letta (2024)⁹⁴ d'inclure un chapitre concernant l'impact des violations à l'État de droit sur le marché intérieur, permet depuis le rapport 2025, sixième rapport annuel pour l'UE, de rendre compte des conséquences sociales et économiques, ainsi que l'impact quant aux dynamiques en matière de compétition. De fait, un marché unique qui fonctionne est indissociable de l'État de droit, ainsi que ses dispositions en matière d'audit et de contrôle veillant à ce que les fonds de l'UE soient dépensés à bon escient.

⁹³ Ligue française des droits de l'Homme. (2025, April 17). Renforcer et étendre l'État de droit dans l'UE : recommandations conjointes pour un rapport 2025 sur l'État de droit plus fort et plus efficace.

⁹⁴ Letta, E. (2024). Much more than a market. European Council. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

B. Veiller à ce que les fonds de l'UE soient dépensés à bon escient : dispositions en matière d'audit et de contrôle

L'intention de ce chapitre est d'interroger le rôle non seulement des institutions que sont le Parquet européen (EPPO) ; l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) ; le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) ou encore le Conseil de l'Europe, mais aussi la société civile, dans la continuité du paragraphe 14 du Règlement 2020/2092, ainsi que leurs imbrications respectives dans le cadre d'un mécanisme de conditionnalité renforcé dans le cadre du CFP 2028-2034. Le paragraphe 16 du Règlement 2020/2092 soulignait déjà : « *Il existe donc un lien manifeste entre le respect de l'État de droit et la bonne exécution du budget de l'Union, conformément aux principes de bonne gestion financière.* »

Dans son rapport du mois d'octobre 2024⁹⁵, le groupe Renew mentionna plusieurs propositions. La création d'un nouveau fonds pour la restauration de l'État de droit, le renforcement des soutiens auprès de la société civile, le renforcement des échanges judiciaires à travers l'Europe, le renouvellement du mandat du Parquet européen (EPPO), le renforcement de ses ressources financières et humaines, de manière à pouvoir appréhender de nouveaux défis en matière de corruption et détournements de fonds éventuels sous le prochain CFP. Mais aussi, tel que souligné dans le rapport 2025 de l'État de droit, de renforcer la coopération en le Parquet européen et les États membres tout en appelant au renforcement des capacités administratives, notamment en matière de bonne gestion financière tout au long du cycle de mise en œuvre nationale du droit de l'Union européenne, tel que souligné par Marique, Y. (2024)⁹⁶.

Dans la continuité du chapitre précédant, le rapport du groupe politique du Parlement européen, Renew Europe, appelle également à renforcer les indicateurs des rapports annuels sur l'État de droit, notamment en matière d'indépendance des médias, des droits fondamentaux, droits sexuels et reproductifs, des libertés artistiques, ou encore de l'égalité des genres et la protection des

⁹⁵ Renew Europe. (2024, October 24). Renew Europe's commitment to rule of law., p.5. <https://www.reneweuropiegroupe.eu/policies/2024-10-24/renew-europes-commitment-to-rule-of-law>

⁹⁶ Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments: A virtuous circle of solidarity to overcome moral hazard? Maastricht Journal of European and Comparative Law, 31(6), p.725.

minorités ou le respect pour le droit international. Ces indicateurs supplémentaires permettraient de rendre davantage compte de l'État de droit au sein des vingt-sept.

Une proposition supplémentaire en matière d'audit et de contrôle serait celle du projet de rapport de 2025 du Parlement européen sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'État de droit⁹⁷, plaidant pour l'instauration de dialogues structurés trimestriels entre les commissaires européens compétents et les commissions du Parlement européen compétentes. Ce dispositif complèterait le dialogue national⁹⁸ sur l'État de droit existant, un format mis au point par la Commission européenne et l'Agence des droits fondamentaux (FRA) qui vise déjà à renforcer la participation de la société civile au suivi du rapport de la Commission sur l'État de droit au niveau national.

D'un point de vue jurisprudentiel, la CJUE a établi dans plusieurs arrêts, notamment lors des arrêts précédemment étudiés dans les affaires Hongrie c. Parlement et Conseil (C-156/21) et Pologne c. Parlement et Conseil (C-157/21), en date du 16 février 2022, combien les fonds, financements et programmes de l'Union sont l'expression du principe de solidarité entre les États membres. Tel que souligné par Marique, Y. (2024)⁹⁹, le principe de solidarité « *se traduit dans les dispositions légales selon différentes modalités* »¹⁰⁰, et permettrait, plus largement, l'application effective du droit de l'UE, tel que reflété par les conclusions de l'Avocat-général Campos Sanchez-Bordona, lorsqu'il écrit le 2 décembre 2021 que le « *budget est l'instrument du droit de l'Union européenne qui, chaque année, traduit le principe de solidarité en termes financiers ; il revêt une importance constitutionnelle* »¹⁰¹ Ses conclusions soulignent également l'importance du principe de responsabilité, dans la continuité des conclusions de la Cour lors de l'affaire Pringle¹⁰² lors duquel

⁹⁷ Parlement européen. (2025). Projet de rapport sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'état de droit (2025/2061(INI)) (Commission des budgets & Commission du contrôle budgétaire)., p. 14.

⁹⁸ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/national-rule-law-dialogues_en

⁹⁹ Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments: A virtuous circle of solidarity to overcome moral hazard? Maastricht Journal of European and Comparative Law, 31(6), pp.709–727.

¹⁰⁰ Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments: A virtuous circle of solidarity to overcome moral hazard? Maastricht Journal of European and Comparative Law, 31(6), p.715.

¹⁰¹ Conclusions de l'Avocat général Campos Sanchez-Bordona dans l'affaire C-156/21, Hongrie c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, point 96. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CC0156>

¹⁰² Cour de justice de l'Union européenne. (2012, 27 novembre). Arrêt dans l'affaire C-370/12, Thomas Pringle contre Government of Ireland e.a. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62012CJ0370>

la Cour, analysant le Mécanisme européen de stabilité (MES), souligna le double objectif du mécanisme de conditionnalité, soit celui de garantir le respect de l'ensemble du droit de l'Union applicable et inciter les États membres à dépenser avec prudence.

Plus récemment, et comme précédemment mentionné dans le chapitre consacré à l'évolution du règlement sur la conditionnalité liée à l'État de droit (2020/2092), l'affaire C-225/24¹⁰³, par une requête datée du 25 mars 2024, s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence croissante de litiges¹⁰⁴ liés aux violations de l'État de droit, mais, plus encore, soulève de nouvelles interrogations concernant le pouvoir discrétionnaire et les obligations de la Commission européenne lorsqu'elle doit déterminer si un État membre a rempli les conditions spécifiques convenues pour le versement des fonds européens. Le Parlement invoqua que la Commission (i) a violé l'article 9, paragraphe 1, et l'article 15 du RPC ainsi que son annexe III, et a commis une erreur manifeste d'appréciation ; (ii) a manqué à son obligation de motivation ; et (iii) a commis un détournement de pouvoir. Au vu des considérations présentées dans les conclusions de l'Avocate générale Ćapeta rendues le 12 février 2026, cette dernière proposa à la CJUE « *d'annuler la décision C(2023) 9014 de la Commission, du 13 décembre 2023, relative à l'approbation et à la signature de l'évaluation de la Commission, conformément à l'article 15, paragraphe 4, du règlement (UE) 2021/1060, concernant le respect de la condition horizontale préalable « 3. Application et mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux» au regard des lacunes en matière d'indépendance judiciaire en Hongrie* ».

¹⁰³ Recours en annulation – Décision C(2023) 9014 de la Commission du 13 décembre 2023 – Règlement (UE) 2021/1060 – Article 9, paragraphe 1, et article 15 – Annexe III – Condition d'éligibilité horizontale «Application et mise en œuvre effectives de la Charte des droits fondamentaux» – Réformes législatives concernant les lacunes en matière d'indépendance judiciaire en Hongrie

¹⁰⁴ P Pohjankoski, 'New Year's Predictions on Rule of Law Litigation' (7 January 2021) Verfassungsblog verfassungsblog.de.

C. Promouvoir et défendre les droits fondamentaux et valeurs de l'UE :

Proposition de règlement (2025/0550) établissant le programme

AgoraEU

Dans la continuité des dispositions renforcées en matière d'audit et de contrôle, le projet de règlement (2025/0550)¹⁰⁵ établissant le programme AgoraEU permettrait de renforcer la promotion et défense des droits fondamentaux et valeurs de l'UE. Tel que renseigné par le Parlement Européen¹⁰⁶, et tel que proposé par la Commission, AgoraEU défendrait les valeurs communes de l'Union, notamment la démocratie, l'égalité et l'État de droit, et soutiendrait la participation démocratique, les droits fondamentaux, la lutte contre la violence fondée sur le genre, la diversité culturelle européenne, les secteurs de l'audiovisuel et de la création, la liberté des médias et la participation de la société civile.

Le programme AgoraEU établirait un lien renforcé entre l'article 2 du TUE et la Charte des droits fondamentaux, proposant d'allouer près de 3,2 milliards d'euros¹⁰⁷ au volet « Citoyens, égalité, droits et valeurs » (CERV+)¹⁰⁸ pour la période 2028-2034. Les appels d'offres se distingueraient entre les volets Valeurs de l'Union ; Égalité, Droits et Égalité des genres ; Engagement et Participation et Citoyenne ; Daphné (lutte contre les violences), pourront en bénéficier des ONG, écoles, universités, centres de recherches, ainsi que diverses organisations. L'objectif est de favoriser le dynamisme et l'autonomie de la société civile aux niveaux local, régional, national et transnational, tout en encourageant la participation démocratique, civique et sociale des citoyens sur la base des valeurs, de l'histoire et de la mémoire commune.

Ce projet de règlement en cours de négociation illustre certaines des recommandations du Comité hongrois d'Helsinki du 7 avril 2025 appelant à protéger et à renforcer les acteurs contribuant à l'État de droit, tels que la société civile, les établissements universitaires et les médias

¹⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025PC0550&qid=1753799477044>

¹⁰⁶ Union values in the 2028-2034 EU long-term budget, European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI\(2025\)779222](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr/document/EPRS_BRI(2025)779222)

¹⁰⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_25_1847

¹⁰⁸ https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/citizens-equality-rights-and-values-programme/citizens-equality-rights-and-values-programme-overview_fr

indépendants, en veillant à ce qu'ils puissent mener sans entrave des activités de suivi, d'analyse, de compte rendu et de plaidoyer liées au respect de l'État de droit, à la protection des droits fondamentaux et des valeurs de l'UE au sein des États membres ainsi qu'au niveau de l'UE. Une vision pouvant être rapprochée des récentes prises de positions de la Ligue des Droits de l'Homme française, appelant à rendre plus efficace les recommandations du rapport annuel sur l'État de droit, plaidant pour « *une collaboration plus étroite avec tous les acteurs clés engagés en faveur de l'État de droit dans l'UE, y compris les organisations de la société civile (OSC), les journalistes et les universitaires.* »¹⁰⁹

¹⁰⁹ Ligue française des droits de l'Homme. (2025, April 17). Renforcer et étendre l'État de droit dans l'UE : recommandations conjointes pour un rapport 2025 sur l'État de droit plus fort et plus efficace.

Conclusion

En définitive, l'évolution du CFP de l'Union européenne témoigne d'une transformation profonde de la fonction du budget européen, désormais conçu non seulement comme un instrument de solidarité et de redistribution, mais également comme un levier de garantie des valeurs fondamentales consacrées à l'article 2 TUE.

L'entretien réalisé le 7 mai 2026 (Annexe 1) avec Jean-Marc Germain, eurodéputé (S&D, France), rapporteur sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'État de droit, met en évidence cette évolution vers une « conditionnalité intelligente », articulée autour d'un double objectif : renforcer l'effectivité des mécanismes de protection de l'État de droit tout en limitant les effets négatifs des sanctions sur les bénéficiaires finaux. Les enseignements tirés des cas Hongrois et Polonais ont en effet révélé les insuffisances du règlement (UE) 2020/2092, tant en raison des difficultés politiques entourant son activation que des limites pratiques de son exécution. La suspension de près de 18 milliards d'euros à destination de la Hongrie a toutefois démontré que les mécanismes de conditionnalité budgétaires pouvaient constituer un outil de pression particulièrement significatif à l'égard des États membres remettant en cause l'indépendance de la justice, la liberté des médias ou encore les droits fondamentaux.

Dans cette perspective, l'intégration des futurs Plans de Partenariat Nationaux et Régionaux (NRPP), associée aux rapports annuels sur l'État de droit renforcés, et au Semestre européen, participe de la construction d'un cadre intégré de gouvernance budgétaire renforcé. La logique poursuivie ne se limite plus à la seule protection de l'intégrité financière du budget européen, mais tend à inscrire le respect des valeurs de l'Union comme une exigence transversale conditionnant l'ensemble des politiques financées par l'Union, y compris la politique agricole commune ou les fonds de cohésion.

L'emphasis mise sur le rôle des collectivités locales, des universités, des ONG et plus largement de la société civile, les réflexions relatives à des mécanismes alternatifs de financement direct des bénéficiaires finaux, ainsi qu'à des instruments comme le futur programme AgoraEU, traduisent une tentative d'articulation entre efficacité des sanctions et protection des citoyens. Toutefois, comme le souligne l'entretien du 7 mai 2026, ainsi que les dernières recherches de Fisticaro

(2026)¹¹⁰, ces mécanismes demeurent encore largement théoriques et soulèvent d'importantes difficultés opérationnelles et juridiques.

Les débats entourant la notion de « smart conditionality » révèlent également les tensions persistantes entre l'exigence d'effectivité et le respect des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de non-discrimination. Dès lors, si les réformes proposées ne sauraient, à elles seules, remédier aux risques de violations à l'État de droit affectant certains systèmes démocratiques nationaux, elles participent indéniablement à la consolidation progressive tant du budget de l'UE que de ses instruments. De fait, CFP 2028-2034 consacre désormais le budget européen comme un instrument central de garantie de l'État de droit ainsi que la Charte des droits fondamentaux.

¹¹⁰ Fisicaro, M. (2026). Conditionality and the making of the EU spending power. *Common Market Law Review*, 63(2), 345–370. [https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/63.2%20\[pre-publication\]/COLA2026033](https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/63.2%20[pre-publication]/COLA2026033)

Bibliographie

Législation et textes juridiques

Charter of Fundamental Rights of the European Union. (2000). *Official Journal of the European Communities*, C 364, 1. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf

European Commission. (2018). *Proposal for a regulation on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States* (COM(2018) 324 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018PC0324>

European Commission. (2024). *Communication on the application of Regulation (EU, Euratom) 2020/2092* (COM(2024) 17 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52024DC0017R%2801%29&utm>

European Commission. (2025). *Proposal for a multiannual financial framework 2028–2034* (COM(2025) 570 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0570>

European Parliament. (2025, November 24). *Interim report on the proposal for a Council decision determining, pursuant to Article 7(1) TEU, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded* (A10-0231/2025). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0231_EN.html

European Council. (2021). *Conclusions of the European Council meeting (10–11 December 2021)*. <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2021/10/21-22/>

European Parliament. (2021). *Resolution of 10 June 2021 on the rule of law conditionality regulation* (P9 TA (2021) 0287). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_FR.html

European Parliament. (2022). *Resolution of 15 September 2022 on Hungary and rule of law risks*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0324_EN.pdf

European Parliament. (2025). *Resolution of 7 May 2025 on a revamped long-term EU budget*. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0090_EN.html

Regulation (EU, Euratom) 2020/2092 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj/eng>

Regulation (EU) 2021/241 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02021R0241-20240301>

Jurisprudence

Court of Justice of the European Union. (2022). *Hungary v Parliament and Council* (C-156/21). https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-156%2F21%22&publishedId=C-156%2F21

Court of Justice of the European Union. (2022). *Poland v Parliament and Council* (C-157/21). https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-157%2F21%22&publishedId=C-157%2F21

Court of Justice of the European Union. (2022). *Press release No 28/22 on rule of law conditionality*. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028en.pdf>

Ćapeta, T. (2026). *Opinion of Advocate General in Case C-225/24, Parliament v Commission*. <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2024/C-0225-24-00000000RD-01-P-01/CONCL/315505-EN-1-html>

Discours et prises de positions politiques

European Commission. (2024). *Europe's choice: Political guidelines for the next European Commission 2024–2029*. https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more: Political guidelines for the European Commission 2019–2024*. https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf

Von der Leyen, U. (2021). *State of the Union Address 2021*. European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701

Von der Leyen, U. (2024). *State of the Union Address 2024*. European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/state-union_en

Von der Leyen, U. (2025). *State of the Union Address 2025*. European Commission. <https://www.interphaz.org/en/soteu-2025-discours-von-der-leyen/>

Sources scientifiques

Beetsma, R., & Buti, M. (2024). *Designing conditionality in the supply of European public goods* (Bruegel Working Paper 20/2024). <https://www.bruegel.org/working-paper/designing-conditionality-supply-european-public-goods>

Blauberger, M., & van Hüllen, V. (2021). Conditionality of EU funds: An instrument to enforce EU fundamental values? *Journal of European Integration*, 43(4), 489–506. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708337>

Bogdandy, A. von, & Łacny, M. (2020). *Suspension of EU funds for breaches of the rule of law*. https://sieps.se/media/g5bli3ey/2020_7epa.pdf

Borronat, A. (2025). Conditionality as a catalyst: Draghi’s vision for a pro-competitive industrial policy in Europe. *Journal of European Competition Law & Practice*, 16(1), 1–2. <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpaf011>

Closa, C., & Kochenov, D. (2014). *Reinforcing the rule of law oversight in the European Union*. European University Institute. (Working paper). https://www.biicl.org/documents/631_closa_kochenov_and_weiler_2014.pdf

Coman, R. (2021). Le clash des paradigmes ? *Cahiers de droit européen*, 81–108.

Coman, R., & Sbaraglia, F. (2018). Gouverner par la conditionnalité ou la flexibilité ? *Gouvernement et action publique*, 7(3), 35–55. <https://doi.org/10.3917/gap.183.0035>

Dawson, M. (2017). *The governance of EU fundamental rights*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781107707436>

De Witte, B. (2023). Integration through funding. In R. Weber (Ed.), *The financial constitution of European integration* (pp. 221–235). <https://www.bloomsburycollections.com/monograph-detail?docid=b-9781509969944&tocid=b-9781509969944-chapter11>

Fasone, C., & Simoncini, M. (2024). Next Generation EU and governance by conditionality. *European Papers*, 9(3), 1148–1179. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/803>

Fisicaro, M. (2022). Rule of law conditionality in EU funds. *European Papers*, 7(2), 159–178. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2022_2_SS2_4_Marco_Fisicaro_00594.pdf

Fisicaro, M. (2022). Protection of the rule of law and ‘competence creep’ via the budget. *European Constitutional Law Review*, 18(2), 334–356. <https://doi.org/10.1017/S1574019622000128>

Fisicaro, M. (2026). Conditionality and the making of the EU spending power. *Common Market Law Review*, 63(2), 345–370. [https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/63.2%20\[pre-publication\]/COLA2026033](https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Common+Market+Law+Review/63.2%20[pre-publication]/COLA2026033)

Fromont, L. (2025). What EU conditionality says about the rule of law. *European Journal of Risk Regulation*, 16(3), 839–852. <https://doi.org/10.1017/err.2024.40>

Gambardella, I. (2021). L’application de la Charte des droits fondamentaux. *Cahiers de droit européen*.

- Gambardella, I. (2024). EU governance through funding. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(2). <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1023263X241283035>
- Guardiancich, I., Guidi, M., Borghetto, E., & Quaglia, L. (2025). Stronger conditionality for stronger compliance? *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2025.2502088>
- Hillion, C. (2021). Compromising the general conditionality mechanism. *Common Market Law Review*, 58, 267–284. <https://ssrn.com/abstract=3820897>
- Jaume, L., & Hourquebie, F. (2019). Démocratie illibérale. *Constitutions*. <https://sciencespo.hal.science/hal-03079416v1/document>
- Kilpatrick, C. (2024). Explaining the near absence of the budget. *Common Market Law Review*, 61(3). <https://testcdn.kluwerlawonline.com/journalIssue/Common%2BMarket%2BLaw%2BReview/61.3/20613?utm>
- Kinski, L., Gianna, E., & Ripoll Servent, A. (2025). The EU's recovery playbook. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2025.2580639>
- Kölling, M. (2022). Conditionality in MFF 2021–2027. *Journal of Contemporary European Studies*. <https://doi.org/10.1080/14782804.2022.2059654>
- Kundnani, H. (2024). *L'extrême droite et l'Union européenne*. <https://doi.org/10.3917/espri.2404.0069>.
- Lacroix, J. (2021). *Les valeurs de l'Europe*. <https://college-de-france.hal.science/hal-04987741/document>
- Larhant, M., & Garcia, L. (2025). Conditionnalité des fonds européens. *Revue française de finances publiques*, 170(2), 251–264. <https://doi.org/10.3917/rffp.170.0251>

- Łacny, J. (2021). Rule of law conditionality. *Hague Journal on the Rule of Law*, 13, 79–105. <https://doi.org/10.1007/s40803-021-00154-6>
- Luque Lora, J. (2025). Reactivating conditionality in Poland. *European Law Blog*. <https://doi.org/10.21428/9885764c.2bc3d6e4>
- Marique, Y. (2024). Budget conditionality judgments. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 31(6), 709–727. <https://d-nb.info/1361921439/34>
- Petit, Y. (2018). Commission européenne et État de droit. *Civitas Europa*, 40(1), 145–161. <https://doi.org/10.3917/civit.040.0145>
- Pohjankoski, P. (2021). Rule of law litigation. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/new-years-predictions-on-rule-of-law-litigation/>
- Ricou, B. (2021). La protection du budget de l’Union européenne. <https://univ-lyon3.hal.science/hal-04159589/document>
- Rubio, E. (2020). Conditionnalité au respect de l’État de droit. <https://institutdelors.eu/publications/rule-of-law-conditionality/>
- Uitz, R. (2022). The rule of law in the EU. *European Papers*, 7(2), 929–948. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/587>
- Viță, V. (2017). Revisiting the dominant discourse. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 116–143. <https://doi.org/10.1017/cel.2017.4>
- Viță, V. (2017). The rise of spending conditionality. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3100187>
- Viță, V. (2018). *The rise of spending conditionality in the European Union*. <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/fb3b1fe5-eb37-5a81-bd52-cc64e8ac35fc/content>

Rapport et littérature grise

Corti, F., & Núñez Ferrer, J. (2021). *Steering and monitoring the recovery and resilience plans*. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/steering-and-monitoring/>

Darvas, Z. and R. Dom (2026) '*Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources*', Analysis 09/2026, Bruegel, available at <https://doi.org/10.64153/OWGI8333>

Diaz Crego, M., Mańko, R., & van Ballegooij, W. (2020). *Préserver les valeurs communes de l'Union européenne*. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652088/EPRS_STU\(2020\)652088_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652088/EPRS_STU(2020)652088_FR.pdf)

European Commission. (2024). *EU Justice Scoreboard 2024*. https://commission.europa.eu/document/download/84aa3726-82d7-4401-98c1-fee04a7d2dd6_en?filename=2024%20EU%20Justice%20Scoreboard.pdf

European Commission. (2025). *EU Justice Scoreboard 2025*. https://commission.europa.eu/document/download/51b21eff-a4b0-4e73-b461-06bd23b43d4e_en?filename=2025%20EU%20Justice%20Scoreboard_template.pdf

European Commission. (2025). *2025 Rule of Law Report*. https://commission.europa.eu/document/download/0f7b852b-6b8a-4e21-8579-69db5386c6a2_en?filename=1_1_63910_communication_rol_en.pdf

European Commission. (2025). *Rule of Law Report 2025: Country chapter on Hungary*. https://commission.europa.eu/document/download/524bd8d4-33ba-4802-891f-d8959831ed5a_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Hungary.pdf

European Court of Auditors. (2020). *The rule of law in the EU*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/409fac79-d45c-11ee-b9d9-01aa75ed71a1/language-en>

Finnish Government. (2024). *Support for rule of law development in the EU*. https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/209444355/Ministereiden+yhteiskirjoitus+yhteiskirjoituksesta_oikeusvaltiokehityksen_tukemisesta_EUssa.pdf

German Council on Foreign Relations. (2020). *The rule of law in the EU budget*. https://dgap.org/sites/default/files/article_pdfs/dgap-policy_brief-2020-26-en.pdf

Hungarian Helsinki Committee. (2025). *EU conditionality application policy brief*. <https://helsinki.hu/en/wp-content/uploads/sites/2/2025/04/EU-Conditionality-Application-Policy-Brief-April2025.pdf>

Letta, E. (2024). *Much more than a market*. <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>

Moran, N. (2023). *The evolution of conditionality*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4366979>

Pisani-Ferry, J. (2020). *European Union recovery funds*. https://www.bruegel.org/system/files/wp_attachments/PC-19-2020-261020.pdf

Redeker, N., & Nguyen, T. (2023). *How to make the marriage work*. <https://www.delorscentre.eu/en/publications/detail/publication/how-to-make-the-marriage-work>

Sapir, A. (2022). *Does the war in Ukraine call for a new Next Generation EU?* <https://www.bruegel.org/blog-post/does-war-ukraine-call-new-next-generation-eu>

Annexe 1 : Entretien avec l'eurodéputé Jean-Marc Germain (S&D, France), rapporteur sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité liée à l'État de droit.

Le présent échange s'est déroulé le jeudi 7 mai 2026 au Parlement européen à Bruxelles.

La Commission européenne a présenté le 16 juillet 2025 ses propositions pour le CFP 2028-2034. Vous êtes rapporteur au sein de la commission des budgets, avec l'eurodéputée Monika Hohlmeier (PPE, Allemagne), sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité lié à l'État de droit. Quelles sont les prochaines étapes pour le Parlement, pour la commission des budgets ?

Le dispositif est assez complexe. Les programmes prévoient des fonds en gestion partagé. Le mécanisme de conditionnalité à l'État de droit, dont je suis le rapporteur permanent, et dont j'ai fait un rapport à ce sujet (Rapport 2025/2061(INI)¹¹¹) du 25 novembre 2025).

C'est la conjonction de ces deux mécanismes qui a permis, dans le cadre de la Hongrie, de geler 18 milliards d'euros pour non-respect de l'État de droit. Chaque pays a ses mécanismes différents. Les fonds de cohésion prévoient des possibilités de subventions. C'est plus large en ce qui concerne le mécanisme de conditionnalité à l'État de droit, pour des raisons de limitations introduites par les traités. Il faut démontrer qu'il y a une atteinte à l'intégrité du budget européen. Concrètement, cela signifie que l'argent, s'il est versé, peut ne pas servir les objectifs, en raison, par exemple, de la corruption. Le champ peut paraître plus limité, mais lorsqu'il est enfreint dans un pays, cela commence par la nomination de juges proches du pouvoir. Cela se poursuit par le musellement de la presse, la limitation des contre-pouvoirs que peut représenter la société civile, dont le monde intellectuel et les universités. Cela peut aussi inclure l'interdiction des manifestations. Ce phénomène peut s'étendre à toute la société, notamment à travers les appels d'offres européens, ou lorsqu'une entreprise européenne souhaite s'installer quelque part et se voit refuser des permis sans raison. En réalité, nous avons la possibilité de geler des fonds de manière

¹¹¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0240_EN.html

assez large, et c'est pour cela que l'enveloppe est importante, puisqu'il s'agit de 18 milliards d'euros.

Cela s'adresse aussi, parce qu'il y a une polémique assez récente, où la Commission, sans doute également pour essayer de débloquer l'opposition de la Hongrie sur le nouveau prêt à l'Ukraine, avait envisagé de faire un prêt à des conditions très avantageuses pour l'achat de munitions dans le cadre du programme SAFE. Nous, au Parlement, avons contesté cette possibilité de manière très forte, à tel point que la Commission a refusé de le faire. Ce dispositif comprend aussi son propre mécanisme de respect de l'État de droit.

Donc ça, c'est le mécanisme qui fut difficile à enclencher, parce qu'il a fallu que le Parlement saisisse la CJUE pour que la Commission soit forcée d'agir. C'est sa prérogative. Mais finalement, cela s'est produit, et peut-être même que cela a permis aux Hongrois de prendre conscience de l'ampleur de la corruption. Ce sont aussi des conséquences. La corruption est également l'une des raisons pour lesquelles l'économie hongroise est très faible, et pour lesquelles les inégalités augmentent. C'est un pays qui, contrairement à d'autres qui lui sont proches, ne rattrape pas les autres pays et régions européennes. L'absence de fonds européens a accentué cette crise. Péter Magyar a fait campagne sur deux choses : le rétablissement de l'État de droit et le rétablissement des fonds européens. Là, nous sommes dans un moment où nous nous interrogeons sur le type de fonds qui seront rétablis, en s'assurant que l'indépendance de la justice sera retrouvée. C'est le cadre actuel dans lequel nous allons vivre jusqu'en 2027.

Ce que la Commission a souhaité faire, et ce que je soutiens au titre de mes fonctions, mais aussi dans le cadre de mes fonctions de porte-parole du groupe des Socialistes et Démocrates européens (S&D), et de négociateur sur toutes les questions de budget. À ce titre, je coordonne le travail de tous les rapporteurs pour les vingt-six dossiers d'application de l'État de droit. La Commission a fait deux nouvelles propositions qui bouleversent les budgets pluriannuels européens. L'une, sur laquelle nous sommes en désaccord profond, est le fonds unique. Cela conduirait à ce que la moitié du budget pluriannuel 2028-2034, soit près de 1 000 milliards d'euros, soit versée aux États membres sous forme d'un chèque unique. Ensuite, l'enjeu serait de montrer que les dépenses

réalisées avec ce chèque entrent dans des catégories suffisamment larges pour qu'il s'agisse, en réalité, d'un retour de la moitié de l'argent. Nous avons contesté cela.

Nous voulons qu'il y ait un fonds social spécifique pour des dépenses très sociales, comme en France par exemple pour les banques alimentaires. Et des politiques de cohésion, qui permettent aux régions les moins développées de rattraper le niveau moyen. Mais, en général, le rattrapage au niveau international se fait à travers une monnaie sous-évaluée. Or, lorsque l'on entre dans la zone euro et que l'on partage une monnaie unique, les politiques monétaires nationales étant contraintes, certaines régions ne peuvent pas rattraper les plus riches, car elles ne sont pas suffisamment compétitives économiquement. Les politiques de cohésion servent à cela. Nous avons souhaité qu'elles soient maintenues.

Nous sommes favorables à des fonds séparés : pour la politique agricole commune (PAC), avec une enveloppe définie et plafonnée ; pour le rattrapage des régions ; pour le fonds social ; pour la gestion des fonds tiers ; pour la politique de la PESC ; et pour l'asile.

Cette opposition que vous évoquez s'applique-t-elle également aux Plans de partenariat nationaux et régionaux (NRPP ou National and Regional Partnership Plans en anglais) ?

La Commission a confondu les deux. En réalité, nous avons dit non à ce fonds unique. Le Parlement a voté la semaine dernière à Strasbourg, le 28 avril 2026, pour que ce soient des fonds séparés. Nous acceptons qu'il s'agisse de plans, mais pas de plans nationaux. C'est une bataille gagnée, qui avait été commencée par le Comité des régions. Ceux-ci étaient devenus des plans nationaux et régionaux, mais ils n'étaient régionaux que dans la mesure où l'État décidait quelle partie était déléguée aux régions.

Nous allons les transformer en plans multiniveaux, où il n'y a pas de hiérarchie entre les niveaux, entre l'État et les collectivités locales, ou même entre les autorités délégataires, comme par exemple en France, où il existe une autorité délégataire pour l'aide alimentaire. L'idée serait que chaque autorité soumette son plan, et que le rôle de l'État soit d'assurer la cohérence nationale et la réponse aux grands objectifs européens : est-ce que cela contribue aux objectifs de neutralité

carbone d'ici 2050 ; est-ce que cela respecte l'État de droit ? Il n'y a pas que la Hongrie qui pose des questions à ce sujet : la France, par exemple, a un système judiciaire sous-doté en moyens.

L'idée des plans, nous l'acceptons à condition que, pour atteindre les objectifs qui sont les priorités de chaque État membre, les fonds soient mobilisés dans les six fonds en gestion partagée. Et nous sommes d'autant moins opposés à cette logique de plans et de contrats avec objectifs pour améliorer l'éducation dans mon pays, la compétitivité ou la défense. J'avais une réunion ce matin à ce sujet : la Lettonie, pour qui l'enjeu est de construire une barrière physique afin d'éviter une invasion par la Russie ou la Biélorussie.

L'avantage des plans est que tous ces acteurs vont les signer, et donc la Commission, aux articles 8 et 9 de ces NRRP, prévoit que l'argent peut être suspendu, voire supprimé, en cas de non-respect de l'État de droit. Cela ajoute une couche contractuelle aux articles des traités qui permettent déjà de prendre des mesures en cas de non-respect de l'État de droit. Pour environ la moitié des fonds européens, il y aura donc la possibilité de suspension en cas de non-respect de l'État de droit. Nous soutenons cela. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous acceptons de conserver ces plans, qui vont chapeauter, d'une certaine manière, les différents fonds et définir les programmes opérationnels d'action des États membres.

Dans quelle mesure le projet actuel de renforcement du mécanisme de conditionnalité à l'État de droit dans le cadre du prochain CFP, tel que proposé par la Commission, permettrait de garantir la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ?

Nous voyons le projet actuel très positivement, tant en matière d'État de droit que de Charte. La Charte s'impose. Il n'existait pas réellement de moyens de sanction en cas de non-respect des droits fondamentaux, des droits des travailleurs ou des droits sociaux. Il est donc pour nous très important que cela figure dans les plans. Par ailleurs, il y a l'aspect sanction : il existe un dispositif de sanctions. Mais il y a aussi un aspect incitatif, que nous devons retrouver dans les plans.

Le non-respect de l'État de droit ou de la Charte européenne des droits fondamentaux permettra, à tout moment, par exemple en cas de changement de gouvernement, même si un accord avait été

donné, de suspendre les fonds. Mais, au moment de la signature des plans, il devra également y avoir le respect des grandes programmations de l'Union européenne. Par exemple, les mesures qui devront être prises devront répondre à l'objectif de zéro émission nette à l'horizon 2050. Cela est nouveau également, car la Commission pourra refuser d'accepter un plan d'un État membre qui, par exemple, déclarerait ne pas se préoccuper de l'objectif de zéro émission nette. Cela constituerait un motif de refus.

Tout cela relève des conditions de signature du plan, et non des sanctions. J'évoquais le système judiciaire français : c'est l'un des reproches formulés à l'égard du pays dans le cadre du rapport sur l'État de droit. La Commission serait fondée à dire à la France qu'elle devrait consacrer une partie de ses moyens à la modernisation de son système judiciaire. Ce que, en revanche, nous contestons, car cela n'a pas fonctionné dans le cadre de la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), ce sont les fameux milestones (super-jalons). Dans l'esprit de la Commission, une première tranche est débloquée, puis les suivantes sont versées en fonction de l'atteinte d'un certain nombre d'objectifs que les États membres se fixent eux-mêmes.

Dans ce cadre, il pourrait y avoir, par exemple, la mise à niveau de l'informatisation de la justice en France. Mais nous considérons qu'il est acceptable d'intégrer cela dans le plan, mais pas qu'à un moment donné on dise : « vous n'avez réalisé que la moitié de l'informatisation, donc nous ne débloquons pas la deuxième tranche des crédits pour la France », y compris avec les conséquences que cela peut avoir dans d'autres programmes. Nous n'acceptons pas cela.

Pas plus que le passage d'un système fondé sur les bénéficiaires finaux, où les crédits européens couvrent une partie des coûts des programmes mis en œuvre, à un système fondé sur des indicateurs d'activité. Par exemple, dans le cadre d'une mission locale, la Commission prendrait en charge un tiers des coûts dans les régions où il existe un taux de chômage élevé, via le Fonds de transition juste (FTJ). Dans ce nouveau système, le financement dépendrait du nombre de chômeurs retrouvant un emploi.

Nous savons que cela entraîne des effets pervers très importants. Les organismes qui accompagnent les publics auront tendance à sélectionner les personnes les moins en difficulté, car

le coût moyen de prise en charge d'un chômeur en situation de difficulté personnelle, familiale, de longue durée ou âgé peut s'étaler sur un à deux ans, alors qu'un jeune retrouve plus facilement un emploi. C'est donc un système que nous contestons, car nous estimons qu'il ne peut pas fonder un mécanisme de paiement garantissant la qualité de la dépense publique, notamment en raison des risques de fraude.

On pourrait très bien imaginer qu'il existe des indicateurs de résultats, mais qu'à un moment donné un organisme déclare avoir sorti 100 000 personnes alors qu'en réalité il n'y en a que 10 000. Cela constitue une fraude, et nous serions alors amenés à payer dix fois le coût de la structure, sans réelle capacité de contrôle sur la véracité des données concernant les personnes, leur statut de chômeur ou leur retour à l'emploi.

Nous considérons donc que ce nouveau système de paiement est très dangereux du point de vue du respect de l'intégrité du budget européen, de la lutte contre la corruption et également contre le blanchiment d'argent. Le Parquet européen est d'ailleurs en train d'enquêter sur des fraudes massives dans le cadre du plan de relance Covid, dans plusieurs situations où des organisations criminelles ont obtenu une partie des fonds du grand emprunt dans le cadre du plan de relance.

Dans quelle mesure l'introduction d'un nouveau chapitre consacré au marché intérieur dans le rapport annuel sur l'État de droit, notamment à la suite des recommandations du rapport Letta, ainsi que l'extension des possibilités de suspension des financements européens, y compris ceux relevant de la politique agricole commune (PAC), dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), contribuent-elles au renforcement du respect de l'État de droit au sein de l'Union européenne ?

Oui, effectivement, la PAC fait partie des fonds qui peuvent être gelés, puisqu'ils sont intégrés dans les plans nationaux, et que les plans nationaux peuvent être gelés. C'est une façon d'étendre la quantité d'argent pouvant être utilisée pour faire pression afin que les États membres respectent l'État de droit.

Pour ce qui est du marché commun, nous avons eu cette discussion avec Monika Hohlmeier (PPE, Allemagne), qui a coécrit avec moi le rapport sur la mise en œuvre du régime de conditionnalité lié à l'État de droit. C'était son objectif majeur. La Commission va d'ailleurs instaurer un chapitre sur le bon fonctionnement du marché commun. Pour ma part, j'ai demandé que l'on restreigne cette notion, parce que, par exemple, en France, les crèches associatives ne sont pas mises en concurrence avec Sodexo. Les parents créent une crèche et la mairie leur donne de l'argent, parce qu'il s'agit des enfants des habitants. Or, les règles du marché unique remettent un peu cela en cause. On ne va pas sanctionner la France parce qu'elle n'a pas mis en concurrence une association de parents pour lui attribuer des subventions.

Pour moi, le marché unique peut aussi vouloir dire cela. Nous nous sommes donc mis d'accord avec Monika Hohlmeier pour cibler les cas que j'évoquais tout à l'heure : ceux où, dans les appels d'offres, des autorités locales corrompues favorisent leurs familles, leurs amis ou des proches du pouvoir, et empêchent l'implantation d'autres entreprises, qu'elles soient nationales ou européennes. En Allemagne, par exemple, il existe de nombreux cas précis de centres commerciaux ou de supermarchés qui ont voulu s'implanter et qui ont été empêchés par des manœuvres dilatoires contraires à la liberté d'établissement dans le cadre du marché commun.

Nous avons donc limité le champ à ces situations, en cherchant à les qualifier : il s'agit en quelque sorte d'une forme de corruption passive, où les permis ne sont jamais délivrés et où les délais sont extrêmement longs. Nous avons appelé cela du « harcèlement administratif » (administrative harassment), visant à décourager les concurrents. C'est cette extension que nous avons retenue. J'ai préféré insister sur l'intégration de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne plutôt que sur une référence trop générale au marché commun.

Eulalia Rubio et Cinzia Alcidi, chercheuses au CEPS et autrices de l'étude produite à la demande de la commission des budgets : « *Smart Conditionality in Practice : Exploring*

***Legality, Feasibility and Implementation* »¹¹² (octobre 2025), soulignent l'importance de la notion de « smart conditionality ». Quelle est votre position quant à cette recommandation ? Comment s'assurer que les bénéficiaires finaux au sein des États membres ne soient pas privés de fonds européens, sans pour autant affaiblir le mécanisme de conditionnalité lié à l'État de droit ?**

Nous avons beaucoup réfléchi à cela. C'était une demande forte du groupe Renew.

Par ailleurs, dans le cadre de la Hongrie, la mairie de Budapest s'est trouvée privée d'une partie très importante de son budget. De toute façon, les mécanismes prévoient que les bénéficiaires finaux soient payés. Les NRRP, dans le cadre du prochain CFP, prévoient d'aller plus loin : lorsque les autorités locales soumettront leur plan, il devra y avoir un chapitre spécifique précisant comment sera assuré le paiement des bénéficiaires finaux s'ils devaient être soumis à un régime de sanction. Nous pourrions ainsi nous appuyer sur ce chapitre si cela devait ne pas être respecté. Cela a été précisé.

Ce que nous avons considéré avec Monika Hohlmeier, ainsi qu'avec une majorité de parlementaires de la commission des budgets et du Parlement européen lui-même, c'est qu'il est difficile, en réalité, que la Commission européenne paie elle-même les bénéficiaires finaux, d'une manière ou d'une autre. D'abord, c'est très compliqué, on le voit dans le cas de la Hongrie, de décider quelle région est corrompue et quelle région ne l'est pas. D'autre part, imaginons qu'il n'y ait que le gouvernement qui soit corrompu, et que l'UE trouve un moyen de payer les utilisateurs finaux : quel serait alors l'intérêt pour Orbán d'essayer de corriger la suspension des fonds européens ?

Nous avons toujours dit qu'il fallait aller aussi loin que possible sans nuire à l'efficacité du mécanisme, dont le but est de faire respecter l'État de droit, et non de sanctionner les pays. Il s'agit

¹¹² Rubio, E., & Alcidi, C. (2025). Smart conditionality in practice: Exploring legality, feasibility and implementation (Study requested by the Budgetary Support Unit, PE 778.568). European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778568/BUDG_STU\(2025\)778568_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/778568/BUDG_STU(2025)778568_EN.pdf)

de créer des conséquences financières suffisamment fortes pour que l'intérêt à respecter les règles soit supérieur à celui de ne pas les respecter.

Du coup, ce type de dispositif, qui n'est pas très opérationnel, consiste à dire que la partie des fonds gelés que l'on n'est pas capable d'attribuer serait transférée vers AgoraEU, pour financer des ONG travaillant sur l'État de droit en Hongrie. Mais tout cela reste très théorique et peu opérationnel.

Dans la continuité de cet échange, dans quelle mesure le règlement établissant le programme AgoraEU, actuellement en cours de négociation, pourrait-il contribuer à renforcer la protection et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne ? À cet égard, le respect de l'État de droit pourrait-il être assuré davantage par le rôle de la société civile que par les mécanismes contraignants anticipés ?

Cela dépend des groupes politiques. Le PPE est parti dans une croisade contre les ONG, spécifiquement environnementales, mais pas uniquement. Là où nous (S&D) nous appuyons sur elles et considérons qu'il s'agit d'acteurs majeurs.

L'interdiction de la Pride à Budapest a sans doute joué un rôle dans la prise de conscience. Les gens voient un million de personnes manifester à Budapest, principalement des Hongrois. Cela rend visible l'ampleur des problèmes. Nous considérons que la société civile européenne organisée est absolument fondamentale pour l'État de droit, mais aussi dans de nombreux autres domaines, comme l'écologie. Nous nous battons pour maintenir les financements. Le PPE voudrait que l'on supprime toute l'aide au plaidoyer. Nous considérons au contraire qu'il faut soutenir le plaidoyer.

Il n'y a pas de raison que les grands groupes pétroliers et autres financent des centaines de millions d'euros pour défendre leurs intérêts économiques ici et ailleurs, avec des publicités quotidiennes à la télévision, et que les quelques millions d'euros destinés aux ONG soient contestés, alors que les uns font du lobbying et les autres du plaidoyer. Ce n'est pas la même chose : d'un côté, il y a

des intérêts privés ; de l'autre, l'intérêt général. Il y a donc, sur ce point, un véritable clivage politique.

Pour le reste, il existe plutôt un accord politique au sein des groupes pro-européens pour défendre l'État de droit. En revanche, si vous regardez certains débats en hémicycle, à chaque fois que l'on parle de l'État de droit, les extrêmes se rejoignent en disant que l'on veut « imposer », c'est leur élément de langage standard, leur manière de vivre aux Hongrois ou aux Slovaques. Y compris l'extrême droite française. Cela concerne la liberté des peuples de décider ce qu'ils souhaitent faire, y compris de pénaliser l'homosexualité ou d'interdire l'avortement, là où nous considérons qu'il s'agit de libertés fondamentales.

Il y a une bataille politique très forte, instrumentalisée par les extrêmes droites, notamment par le RN en France, en disant : « regardez Bruxelles, ils veulent changer le gouvernement en Hongrie », ou par l'AfD en Allemagne.

Ce sujet est un sujet de rassemblement des quatre groupes pro-européens, ce qui est utile pour la période actuelle. C'est une forme de corde de rappel. Mais il est très instrumentalisé par l'extrême droite et pèse sans doute dans l'opinion publique. Celle-ci tente de se positionner comme défenseure des libertés : liberté de choisir ses dirigeants, Orban, liberté de polluer si l'on en a envie. L'État de droit fait partie des éléments essentiels de la bataille idéologique que les extrêmes droites cherchent à mener de manière coordonnée partout en Europe.

Le contexte actuel des programmes Erasmus+ et Horizon Europe en Hongrie, par exemple, ne risque-t-il pas de nuire à la crédibilité même du mécanisme ?

Erasmus+ est un sujet un peu spécifique. J'étais favorable à ce que les étudiants hongrois puissent solliciter les bourses Erasmus+ auprès d'un organisme, par exemple la Commission européenne, qui disposerait d'un guichet destiné aux étudiants des pays faisant l'objet d'une suspension de fonds européens.

Pour Horizon Europe, c'est un peu différent, parce que, lorsque nous nous sommes posé la question, nous nous sommes demandé : quelle université, quel laboratoire de recherche, au niveau de la Commission européenne, sera-t-on capable d'identifier comme étant sans lien avec le Fidesz, ou au contraire lié au Fidesz ?

Pour les étudiants, c'est différent : il s'agit d'un guichet et d'un dispositif très populaire, y compris en Hongrie. Et si l'on devait durablement empêcher les étudiants hongrois d'aller étudier ailleurs, cela éloignerait durablement les citoyens hongrois de l'Europe, quelle que soit leur couleur politique.

J'ai une attention particulière pour ce dispositif, car c'est l'un des seuls dispositifs européens qui s'adresse directement aux bénéficiaires finaux sans passer par les collectivités locales ou par le niveau national.