



Document de séance

A9-0446/2023

21.12.2023

RAPPORT

sur la transparence et la responsabilité des organisations non gouvernementales
financées par le budget de l'Union
(2023/2122(INI))

Commission du contrôle budgétaire

Rapporteur: Markus Pieper

SOMMAIRE

	Page
PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN	3
EXPOSÉ DES MOTIFS	18
ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION AU RAPPORTEUR.....	19
AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	20
AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES	29
INFORMATIONS SUR L'ADOPTION PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND.....	39
VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND ..	40

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la transparence et la responsabilité des organisations non gouvernementales financées par le budget de l'Union (2023/2122(INI))

Le Parlement européen,

- vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 2, 3 et 5, son article 11, paragraphe 2, et son protocole n° 2,
- vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 1, point a), et son article 325, paragraphe 4,
- vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012¹ (ci-après dénommé «règlement financier»),
- vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, présentée par la Commission le 16 mai 2022 (COM(2022)0223),
- vu le rapport de sa commission des budgets et de sa commission du contrôle budgétaire du 4 mai 2023 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union,
- vu le règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013²,
- vu le règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas³,
- vu la communication de la Commission du 3 décembre 2020 relative au plan d'action pour la démocratie européenne (COM(2020)0790),
- vu le rapport spécial n° 35/2018 de la Cour des comptes européenne du

¹ [JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.](#)

² [JO L 435 du 6.12.2021, p. 187.](#)

³ [JO L 231 du 30.6.2021, p. 159.](#)

18 décembre 2018 intitulé «Mise en œuvre de fonds de l'UE par des ONG: des efforts supplémentaires sont nécessaires pour plus de transparence»,

- vu l'étude intitulée «Financing of non-governmental organisations (NGOs) from the EU Budget», publiée par sa direction générale des politiques internes de l'Union le 25 novembre 2010⁴,
- vu l'étude intitulée «Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget», publiée par sa direction générale des politiques internes de l'Union le 24 janvier 2017⁵ ainsi que sa mise à jour ultérieure du 21 janvier 2019,
- vu l'étude intitulée «Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory», publiée par sa direction générale des politiques internes de l'Union le 28 septembre 2023⁶ («étude sur la transparence et la responsabilité»),
- vu les lignes directrices opérationnelles de la Commission à l'intention des bénéficiaires d'un financement de l'Union européenne sur l'utilisation de l'emblème européen dans le contexte des programmes de l'Union européenne pour la période 2021-2027, publiées en mars 2021,
- vu sa résolution du 17 février 2022 contenant des recommandations à la Commission sur un statut pour les associations et organisations à but non lucratif européennes transfrontalières⁷,
- vu sa résolution du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante des décisions concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section III – Commission et agences exécutives⁸,
- vu sa résolution du 10 mai 2023 contenant les observations qui font partie intégrante de la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2021, section I – Parlement européen⁹,
- vu sa résolution du 13 juillet 2023 sur des recommandations pour la réforme des règles du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de lutte contre la corruption¹⁰,
- vu la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour

⁴ Étude – «[Financing of Non-governmental Organisations \(NGO\) from the EU Budget](#)», Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D – Affaires budgétaires, 25 novembre 2010.

⁵ Étude – «[Democratic accountability and Budgetary Control of non-governmental organisations funded by the EU Budget](#)», Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D – Affaires budgétaires, 24 janvier 2017.

⁶ Étude – «[Transparency and accountability of EU funding for NGOs active in EU policy areas within EU territory](#)», Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique D – Affaires budgétaires, 28 septembre 2023.

⁷ [JO C 342 du 6.9.2022, p. 225](#).

⁸ Textes adoptés de cette date, [P9_TA\(2023\)0137](#).

⁹ Textes adoptés de cette date, [P9_TA\(2023\)0138](#).

¹⁰ Textes adoptés de cette date, [P9_TA\(2023\)0292](#).

l'exercice 2021, section III – Commission et agences exécutives¹¹,

- vu les avis de la commission des affaires étrangères et de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures,
 - vu l'article 54 de son règlement intérieur,
 - vu le rapport de la commission du contrôle budgétaire (A9-0446/2023),
- A. considérant que l'Union européenne a défini des mécanismes de transparence et de responsabilité pour s'assurer que les montants qu'elle accorde aux bénéficiaires, et notamment à des organisations non gouvernementales (ONG), soient utilisés avec efficacité et efficience et conformément aux valeurs, aux politiques et aux règles financières de l'Union inscrites, notamment, dans le règlement financier, lequel fait de la transparence l'un de ses principes budgétaires directeurs en exigeant de la Commission qu'elle communique, de manière appropriée et en temps utile, les informations qu'elle détient sur les fonds de l'Union;
- B. considérant que l'Union européenne est l'un des principaux bailleurs de fonds des organisations de la société civile¹²;
- C. considérant que la notion de société civile va des activités communautaires modestes aux ONG; que les diverses ONG qui reçoivent un financement de l'Union couvrent un large éventail de structures, de modes de fonctionnement, de sources de financement et de domaines, ce qui se traduit par une diversité de projets financés grâce à des fonds de l'Union; que les traités imposent aux institutions de l'Union et aux États membres de maintenir un dialogue ouvert, transparent et continu avec les organisations représentatives et la société civile; que l'Union et ses États membres devraient fournir des financements adéquats aux programmes visant à protéger et à promouvoir les droits et les valeurs inscrits dans les traités de l'Union; que les ONG et les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle important dans la mise en œuvre de ces programmes; que, dans certains cas, les autorités publiques confient certaines missions à des ONG et des OSC; que la Commission gère les fonds de l'Union de manière directe, indirecte ou partagée; que, conformément au principe de subsidiarité, les montants directement attribués aux bénéficiaires, et notamment aux ONG, font l'objet de contrôles et de rapports de la part de la Commission;
- D. considérant que les traités imposent aux institutions de l'Union et aux États membres de maintenir un dialogue ouvert, transparent et continu avec les organisations représentatives et la société civile; qu'il importe que les institutions de l'Union et les États membres fournissent des financements adéquats aux programmes visant à protéger et à promouvoir les droits et les valeurs inscrits dans les traités de l'Union; que les ONG et les OSC jouent un rôle important dans la mise en œuvre de ces programmes;
- E. considérant que le système de transparence financière (STF) de la Commission est la

¹¹Parlement européen, «[Décharge 2021: Budget général de l'UE - Commission et agences exécutives](#)», 10 mai 2023.

¹² Communication conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 25 mars 2020 intitulée «Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024» (JOIN(2020)0005).

principale source de données publiquement disponibles pour l'analyse à grande échelle des subventions et des contrats directement gérés par la Commission; qu'il convient d'établir une distinction claire entre la transparence publique et la transparence à des fins de contrôle budgétaire légitime, compte tenu des contextes délicats dans lesquels évoluent les ONG et des sujets sensibles sur lesquels elles travaillent;

- F. considérant qu'une analyse des données de STF indique que les engagements financiers de l'Union au bénéfice des ONG, à l'exclusion des programmes de l'Union dans le domaine de l'éducation et de la recherche, s'élevaient à au moins 2,6 milliards d'EUR en 2022, en gestion directe, pour l'ensemble des programmes et des fonds de l'Union;
- G. considérant que les exigences de transparence et de responsabilité de l'Union et le contrôle de celles-ci devraient s'appliquer à tous les représentants d'intérêts bénéficiant de fonds de l'Union; que 3 377 entités¹³ sont enregistrées dans le registre de transparence de l'Union dans la catégorie «Organisations non gouvernementales, plateformes, réseaux et assimilés»; que la nature des exigences et des contrôles doit être conforme à la catégorisation établie dans le registre de transparence afin de tenir compte de toutes les formes juridiques d'entités et pas seulement des ONG; que les exigences de l'Union et les contrôles ne doivent pas être uniquement basés sur le registre de transparence, car certaines entités bénéficiant de fonds de l'Union préfèrent peut-être ne pas figurer dans ce registre afin de ne pas mettre leur existence en péril;
- H. considérant que les exigences de transparence et de responsabilité de l'Union et le contrôle de celles-ci devraient s'appliquer à tous les bénéficiaires de fonds de l'Union, y compris aux ONG, qui sont tenues de tenir une comptabilité exacte et transparente sur l'utilisation des fonds de l'Union et l'origine des sources de financement servant à leur fonctionnement, car elles doivent rendre des comptes à leurs membres, à leurs donateurs, à leurs partenaires et à leurs bénéficiaires à propos des actions qu'elles mènent, de leurs sources de financement, dont les fonds de l'Union, et des décisions qu'elles prennent au nom de leurs parties prenantes; que ce sont les États membres qui définissent la base juridique applicable aux ONG, dont le statut est enregistré au niveau national;
- I. considérant que les situations dans lesquelles les fonds de l'Union sont exploités au mépris des règles, des valeurs et des principes européens sont de plus en plus nombreuses; que des particuliers et des organisations de façade, le plus souvent sous influence étrangère, cherchent à obtenir le soutien financier de l'Union et la respectabilité qui en découle, quels que soient les montants concernés, mais qu'ils utilisent en réalité les fonds de l'Union pour des activités qui portent atteinte aux valeurs et aux principes fondamentaux de l'Union et à notre attachement à la démocratie;
- J. considérant que c'est à la Commission qu'il incombe d'assurer l'exécution du budget de l'Union et de respecter les règles et les valeurs de l'Union; que, sur ce point, tous les contrôles ex ante et ex post doivent garantir que seules les ONG et les entités qui agissent dans le respect des règles, des principes et des valeurs de l'Union reçoivent des fonds de l'Union;
- K. considérant que la décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de

¹³ Source: Registre de transparence de l'Union, données consultées le 22 septembre 2023.

l'Union européenne pour l'exercice 2021 – Commission – souligne que le financement de projets menés par des ONG ou associant des ONG ayant des liens avec des organisations religieuses et politiques radicales suscite de profondes préoccupations; qu'elle invite la Commission à faire en sorte que les fonds de l'Union ne financent que des organisations qui respectent scrupuleusement l'ensemble des valeurs de l'Union et qu'elle demande instamment à la Commission de définir des mécanismes permettant d'identifier avec certitude, au préalable, les ONG actives sur le territoire de l'Union et à l'étranger qui ont des liens avérés avec des réseaux fondamentalistes religieux et qui promeuvent un programme contraire aux valeurs de l'Union¹⁴;

- L. considérant qu'il convient d'appliquer les mêmes normes élevées en matière de responsabilité et les mêmes règles de transparence à toutes les ONG qui bénéficient d'un financement de l'Union, qu'elles soient actives à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne;
- M. considérant que certaines des considérations figurant ci-après se fondent en partie sur les conclusions de l'étude sur la transparence et la responsabilité qui abordent d'autres lacunes concernant la transparence des informations relatives à l'utilisation des fonds de l'Union par la Commission, les États membres et les bénéficiaires, dont les ONG;

Observations générales

1. salue le rôle essentiel que jouent les ONG pour représenter la société civile et pour promouvoir et défendre les droits et les valeurs inscrits dans les traités ainsi que les droits fondamentaux figurant dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «charte de l'Union européenne»); souligne que seules les ONG dont les activités respectent ces droits et ces valeurs devraient être autorisées à bénéficier d'un financement de l'Union; invite instamment toutes les parties prenantes à inscrire davantage les principes et les valeurs de l'Union au cœur du financement de l'Union et reconnaît la diversité des ONG en ce qui concerne leur taille, leurs ressources et leur personnel;
2. souligne en particulier le rôle des bénéficiaires, dont les ONG, dans l'exécution du budget de l'Union ainsi que l'obligation de jouer ce rôle en respectant pleinement les règles financières de l'Union et les principes de protection des intérêts financiers de l'Union; rappelle que les ONG actives sur le territoire de l'Union sont tenues de se conformer au droit national applicable dans chaque État membre concerné par leur activité, ainsi qu'au droit de l'Union et au droit international; rappelle que la transparence et la responsabilité de l'Union sont essentielles au renforcement d'un système européen favorable et équitable fondé sur la démocratie, les libertés fondamentales, l'inclusion et la diversité;
3. souligne que les ONG dépendent aussi bien des aides financières publiques que des dons privés, sans qu'ils ne s'excluent mutuellement; rappelle que la capacité de rechercher, d'obtenir et d'utiliser des ressources autres que des fonds de l'Union ou des fonds publics au niveau national ou local est essentielle à l'existence et au bon

¹⁴Parlement européen, «[Décharge 2021: Budget général de l'UE - Commission et agences exécutives](#)», 10 mai 2023.

fonctionnement des ONG;

4. souligne que les OSC méritent le plus profond respect et la plus sincère gratitude pour leurs actions quotidiennes; salue l'action quotidienne des OSC à travers l'Europe et dans le monde et affirme que ces ONG méritent toutes nos louanges et tout notre soutien; rappelle qu'il importe de répondre aux besoins financiers et autres de ces organisations;
5. salue le rôle essentiel que jouent les ONG dans les États membres de l'Union et les pays tiers pour défendre l'état de droit et les valeurs démocratiques, pour lutter contre la corruption et pour promouvoir les droits de l'homme et la démocratie; rappelle que, dans les pays aux régimes autoritaires ou non démocratiques, les ONG constituent souvent le dernier bastion de défense de la démocratie que les régimes autoritaires du monde entier tentent de réduire au silence, notamment par l'adoption de lois et des obligations discriminatoires, et qu'elles doivent donc être soutenues et protégées; invite la Commission à envisager l'adoption de clauses et de mécanismes de sauvegarde à cet égard; souligne qu'il importe que l'Union assure un financement suffisant et transparent des ONG et des entités actives dans ces domaines;
6. salue l'action des ONG dans les zones de conflit pour faire en sorte que l'aide humanitaire parvienne rapidement et efficacement à la population civile et à ceux qui en ont besoin; reconnaît l'importance du rôle des ONG pour que l'Union, principal pourvoyeur d'aide au développement dans le monde, puisse continuer à contribuer à la promotion de la stabilité, à l'éradication de la pauvreté et au développement mondial;
7. souligne que, dans la pratique, les processus législatifs sont susceptibles de négliger la voix des ONG locales, régionales et nationales; estime que les petites ONG ont souvent du mal à obtenir un financement de l'Union en raison de procédures administratives fastidieuses; invite la Commission à simplifier et à rationaliser encore les procédures afin que les petites ONG, y compris au niveau local, puissent solliciter un financement de l'Union et en bénéficier; souligne que les priorités et les besoins des petites ONG sont souvent ignorés ou font l'objet d'une moindre attention alors que ce sont souvent ces ONG qui connaissent le mieux la situation et qui accomplissent un travail considérable; souligne que l'action des petites organisations mérite le plus grand respect et que les fonds de l'Union devraient leur être plus accessibles car elles représentent un élément important qui renforce la diversité en Europe et dans le monde; reconnaît que les ONG européennes jouent un rôle de soutien essentiel en complément des services publics;
8. reste vivement préoccupé par les menaces et les attaques injustifiées dont font l'objet les ONG dans certains États membres, notamment à travers les propositions et l'adoption de lois qui imposent des obligations discriminatoires aux ONG visant à limiter ou interdire leurs activités, et au moyen de campagnes d'intimidation et de harcèlement menées en ligne et hors ligne à l'encontre de leur personnel, de déclarations publiques négatives et de campagnes de dénigrement, de menaces verbales, d'agressions physiques ou de poursuites judiciaires; souligne que certaines ONG sont également confrontées à des contrôles administratifs ou à des audits excessifs, à des réductions de financement motivées par des considérations politiques et à des exigences légales trop strictes en ce qui concerne leur constitution et leur enregistrement; insiste sur la

nécessité de protéger les ONG et de leur accorder un financement et un appui suffisants;

9. se dit convaincu que la transparence et la responsabilité sont également essentielles pour que les ONG et les autres entités à but lucratif et à but non lucratif affichent l'utilité de leur action, soient reconnues et gagnent en crédibilité; estime que des dispositions spécifiques devraient s'appliquer aux ONG qui agissent dans le plein respect des valeurs et des règles financières de l'Union ainsi que de la charte de l'Union européenne tout en fonctionnant dans des environnements où la démocratie est mise à mal; estime que les citoyens européens doivent avoir la garantie que l'Union est parfaitement au courant de la façon dont tous les fonds de l'Union sont utilisés; se dit dès lors inquiet par le manque d'informations, de données et de contrôle concernant les bénéficiaires des fonds de l'Union et les montants accordés en dépit des exigences de transparence existantes; rappelle que les exigences de transparence et de responsabilité devraient toujours être conformes au droit international et au droit relatif aux droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne l'exercice des libertés civiles, et rester strictement nécessaires et proportionnées aux objectifs spécifiques poursuivis;
10. rappelle que la transparence et la responsabilité ne doivent pas servir à restreindre l'espace dévolu à la société civile indépendante ou à réduire les voix critiques au silence;
11. souligne qu'il est extrêmement important de veiller à ce que les obligations de transparence et de responsabilité de l'Union ne mettent pas en danger les bénéficiaires finaux des fonds de l'Union; estime que, dans les cas dûment justifiés, notamment pour les ONG actives dans des pays qui sont gouvernés par des régimes autoritaires ou qui connaissent des problèmes avérés en matière d'état de droit ayant un impact négatif sur les ONG et dont l'espace dévolu à la société civile est réduit, où la diffusion publique d'informations relatives à l'identité ou à l'action de ces ONG est susceptible d'entraîner des représailles, ce qui mettrait en danger l'existence de ces ONG ainsi que la sécurité de leur personnel, les exigences de transparence publique devraient, à titre exceptionnel, s'appliquer de manière appropriée;
12. est d'avis que certaines affaires de corruption présumée ayant provoqué le mécontentement de l'opinion publique, comme le Qatargate, auraient pu être évitées en faisant systématiquement respecter les exigences de transparence en vigueur et en obligeant les entités impliquées, dont les ONG, à divulguer leurs sources de financement et leur structure interne; relève que, dans certains cas, les entités impliquées avaient bénéficié d'un financement de l'Union;
13. condamne le nombre croissant de situations dans lesquelles les fonds de l'Union sont exploités au mépris des principes et des valeurs de l'Union, notamment lorsque l'utilisation des fonds et les virements effectués en faveur d'autres organisations ne sont pas entièrement traçables; rappelle qu'il existe un risque que les fonds de l'Union soient finalement utilisés par les milieux de la corruption et fassent l'objet de fraudes et d'irrégularités, d'ingérences étrangères ou d'entrisme; souligne l'importance de la «transparence quant au bénéficiaire final» des fonds versés par l'Union;

Les ONG et les entités dans le contexte du contrôle budgétaire

14. rappelle l'importance fondamentale de la confiance et du soutien de la population

envers les ONG; reconnaît que les termes utilisés pour décrire ces organisations font l'objet d'interprétations juridiques et publiques différentes d'un État membre à l'autre;

15. souligne que le terme d'ONG est une notion très générale qui englobe de nombreuses formes d'entité différentes, allant des grandes organisations internationales aux petites associations régionales ou locales et des organisations majoritairement dirigées par des salariés à celles qui se composent d'une majorité de bénévoles; souligne également que la raison d'être des ONG et leur mode d'action diffèrent considérablement; est conscient que cette diversité rend difficile l'élaboration d'une définition commune des ONG au sein de l'Union; souligne toutefois que la définition d'une approche harmonisée dans toute l'Union, notamment par une définition harmonisée, présente des avantages et que sa valeur ajoutée réside dans une amélioration de la transparence, de la responsabilité, de la prévisibilité et de la confiance de la population; encourage dès lors les colégislateurs à s'accorder sur une telle approche harmonisée des ONG et des entités concernées au niveau de l'Union, ce qui faciliterait considérablement les procédures européennes de contrôle budgétaire, en particulier dans le cas d'associations transfrontalières; rappelle qu'il est extrêmement important d'assurer la transparence et la responsabilité de toutes les entités qui reçoivent des fonds de l'Union; souligne l'avantage qu'il y a à définir une approche harmonisée de ce que ces entités représentent pour l'Union et ses institutions dans divers contextes;
16. prend acte de la proposition de la Commission visant à inclure une définition commune des ONG dans la proposition de refonte du règlement financier présentée en 2022; rappelle que, dans son mandat, le Parlement avait exigé davantage de clarté dans la définition des ONG, notamment en matière de degré d'existence formelle, de transparence et de responsabilité de ses membres ou fondateurs; encourage la Commission à procéder à une consultation approfondie à propos de la définition des ONG, notamment auprès des fonctionnaires des États membres et des représentants des ONG, tout en tenant compte de la méthode suivie lors de la définition de la notion de «petite et moyenne entreprise» (PME);
17. estime que, pour être considérée comme telle, une ONG ne devrait pas être financée à 100 % par l'État et la Commission;
18. relève que, dans STF, la Commission utilise les termes d'ONG et d'organisation à but non lucratif (OSBL) sans distinction claire; regrette que cette situation entraîne un manque de certitude dans l'attribution et le contrôle des fonds de l'Union et qu'elle risque de fausser la perception du volume des financements accordés aux ONG et aux entités; note que la rubrique «Foire aux questions» du STF comporte une définition des ONG dans laquelle le caractère non lucratif de celles-ci constitue un élément essentiel et est soumis à validation; regrette que ce manque de clarté soit dû au fait que, jusqu'à présent, il n'existe aucune approche harmonisée des ONG au niveau de l'Union et que STF n'utilise qu'une «auto-classification» des entités, laquelle repose uniquement sur des règles qui peuvent varier d'un État membre à l'autre; demande en outre que STF assure une catégorisation adéquate des différents types d'ONG ou d'OSBL afin d'éviter les situations dans lesquelles la distinction entre certains types d'organisations est minimale ou inexistante et dans lesquelles les universités, les instituts de recherche, les associations bénévoles et les autres ONG sont considérés comme identiques dans la base de données de STF;

Vers un renforcement de la transparence et de la responsabilité de l'Union à l'égard des fonds de l'Union

19. estime qu'il convient de prévenir et de combattre la fraude, les conflits d'intérêts, le double financement, la corruption, le blanchiment de capitaux et les détournements de fonds dans toutes les situations et au niveau de tous les bénéficiaires, quel que soit leur statut juridique ou leur nature; se dit préoccupé par l'insuffisance des données dont dispose l'autorité de décharge à propos de tels cas; rappelle que l'ensemble des demandeurs et des bénéficiaires d'un financement de l'Union, y compris les ONG, sont soumis aux règles financières de l'Union;
20. souligne que le système de détection rapide et d'exclusion (EDES) est un instrument important pour protéger les intérêts financiers de l'Union, protection assurée à plusieurs niveaux grâce à la détection précoce des personnes ou entités qui font peser un risque sur les intérêts financiers de l'Union; salue la proposition de refonte du règlement financier présentée par la Commission, laquelle prévoit l'extension d'EDES à la gestion partagée et ajoute de nouveaux motifs d'exclusion¹⁵; invite la Commission à faire en sorte qu'EDES soit pleinement opérationnel afin que les bénéficiaires, y compris les ONG, puissent être effectivement exclus de tout nouvel accès aux fonds de l'Union sur la base du règlement financier;
21. craint que les exigences de transparence ne soient insuffisantes, notamment lorsque des fonds circulent le long d'une chaîne pour cofinancer des projets conjoints avec d'autres donateurs; estime qu'il est problématique que STF ne fournisse d'information que sur les subventions accordées directement par la Commission en gestion directe, mais aucun détail sur les fonds reçus indirectement de bénéficiaires et de partenaires qui ont juridiquement un lien avec la Commission;
22. souligne que les États membres ne fournissent pas tous le même niveau d'information sur les subventions et que la base de données existante de l'Union n'est pas suffisamment cohérente et systématique; invite la Commission à renforcer la transparence et la responsabilité dans les cas de gestion partagée et indirecte en vérifiant la réattribution des fonds et leur utilisation jusqu'aux destinataires finaux, conformément à la proposition de refonte du règlement financier;
23. invite la Commission à renforcer les mécanismes de contrôle ex ante de manière proportionnée, y compris les contrôles aléatoires adéquats; estime que le contrôle ex post de l'usage qui est fait des fonds de l'Union souffre de faiblesses importantes et invite instamment la Commission à produire, en coopération avec les États membres, une analyse approfondie assortie de propositions claires visant à renforcer la qualité, le nombre et la régularité de ces contrôles, avec l'appui d'un groupe de travail reconnu et centralisé au sein de la Commission consacré au contrôle budgétaire de tous les représentants d'intérêts et doté d'un mandat clair, de capacités d'enquête et de ressources;
24. reconnaît l'importance de la transparence dans tous les aspects des activités financées

¹⁵ Article 139, paragraphe 1, point i), et article 139, paragraphe 1, point c) vi), de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte), présentée le 16 mai 2022 par la Commission (COM(2022)0223).

par l'Union en vue de garantir une utilisation responsable des fonds; admet que l'ingérence étrangère potentielle dans la définition des politiques de l'Union est préoccupante et que le système en place n'est pas en mesure d'empêcher complètement les acteurs de créer, de financer et/ou d'infiltrer des bénéficiaires, dont des ONG, afin d'y faire circuler de fausses informations, y compris par la désinformation, comme cela se serait passé lors du Qatargate; estime que les préoccupations existantes ne devraient pas donner lieu à la stigmatisation de toutes les ONG puisque la plupart d'entre elles respectent et promeuvent les principes démocratiques et les valeurs de l'Union; souligne que le budget de l'Union ne doit pas servir à représenter des intérêts contraires aux principes et aux valeurs démocratiques de l'Union;

25. invite la Commission à exiger des bénéficiaires de subventions de l'Union, dont les ONG, qu'ils publient les détails de tout financement obtenu d'autres sources dans le cadre de projets cofinancés par l'Union pendant une période de cinq ans tout en préservant le principe de confidentialité, notamment dans les cas dûment justifiés de bénéficiaires, y compris d'ONG, confrontés à de graves menaces de représailles; souligne que le financement des ONG extérieur à l'Union peut être une source légitime de financement, mais que sans règles claires de transparence respectant le principe de confidentialité, ces possibilités de financement sont ouvertes aux abus et aux influences indues d'acteurs étatiques tiers; invite les institutions de l'Union à améliorer l'application de leurs normes de transparence, dont la déclaration obligatoire des activités de lobbying;
26. encourage les États membres à adopter des lois nationales créant des registres de représentants d'intérêts et des registres de transparence qui devraient également imposer la divulgation des donateurs, y compris internationaux, ainsi que des sources de financement, assorties d'exigences de transparence identiques pour tous les représentants d'intérêts quel que soit leur statut juridique ou leur nature;
27. rappelle que les États membres sont responsables de l'enregistrement, du contrôle et de la communication des cas de détection de fraude, de détournement de fonds ou de blanchiment de capitaux, des condamnations ou des enquêtes en cours; estime que les administrations nationales, plus proches du terrain, constituent le premier niveau réel de contrôle et de suivi des organisations dont les activités sont contraires aux règles et aux valeurs de l'Union afin de renforcer les actions visant à prévenir, à détecter et à combattre la fraude et le détournement de fonds;
28. invite les autorités nationales à renforcer leurs systèmes de transparence et de responsabilité afin d'identifier toutes les organisations ou entités agissant à l'encontre des règles et des valeurs de l'Union ainsi qu'à adopter des mesures législatives et administratives qui facilitent l'action au niveau de l'Union et qui permettent à la Commission d'inscrire plus facilement et plus vite les entités concernées dans ses systèmes; demande instamment à la Commission d'inclure dans EDES tous les représentants d'intérêts qui violent les règles et les valeurs de l'Union et de les exclure de ce fait de tout financement de l'Union conformément au règlement financier applicable au budget de l'Union;
29. est d'avis qu'aucune marge d'appréciation ne doit être laissée aux États membres pour soumettre les ONG à des exigences et obligations nécessairement restrictives; rappelle

que la Commission a entamé une procédure d'infraction à l'encontre de la Hongrie lorsque celle-ci a introduit une loi relative à l'ingérence étrangère en 2017 et que, dans son arrêt du 18 juin 2020¹⁶ (Commission européenne contre Hongrie), la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré que le droit à la liberté d'association et donc le droit de l'Union sont enfreints si des obligations systématiques imposées aux organisations de la société civile rendent nettement plus difficiles l'action et le fonctionnement des organisations qui y sont soumises;

30. regrette que la publication de données dans STF se fasse avec un retard de 6 à 18 mois et que cela ait des conséquences en termes de transparence; invite la Commission à publier les informations relatives aux subventions de l'Union accordées aux ONG et aux entités au plus tard six mois après la date d'octroi de la subvention, accompagnées des informations relatives aux financements reçus d'autres sources, tout en tenant compte du principe de confidentialité dans les cas dûment justifiés de bénéficiaires, y compris d'ONG, confrontés à de graves menaces; invite la Commission à définir et à intégrer des outils de validation des données afin que la procédure de validation des données de STF soit automatique, permanente et plus rapide et consomme moins de ressources;
31. déplore que les systèmes informatiques de la Commission ne soient pas conviviaux et utilisent des conventions différentes pour identifier les bénéficiaires de projets et de subventions, avec pour résultat des données qui diffèrent, ce qui complique la réconciliation des informations provenant de divers portails et bases de données de la Commission publiquement accessibles; recommande que la Commission définisse des règles harmonisées et harmonise la structure et les fonctionnalités des bases de données des divers programmes en tenant compte des différents environnements et domaines d'action dans lesquels les ONG opèrent et sans leur imposer de charge supplémentaire inutile;
32. invite la Commission à utiliser une entité unique commune, comme un code d'identification unique par participant, ainsi que des clés d'identification par projet dans l'ensemble des portails et des bases de données, y compris sur les sites internet des bénéficiaires, tout en préservant le principe de confidentialité, notamment dans les cas dûment justifiés de bénéficiaires, y compris d'ONG, confrontés à de graves menaces de représailles, afin de faciliter la réconciliation des informations publiquement disponibles fournies par les divers systèmes et les divers sites internet; invite la Commission à attribuer à tous les bénéficiaires, dont les ONG, un code qui permette d'extraire directement de STF les données de financement de cinq années et qui comporte un lien vers les entrées du projet correspondant dans les bases de données des programmes de la Commission;
33. constate l'existence d'incohérences importantes dans le contenu et le détail des informations figurant sur les sites internet des projets, notamment à propos de la répartition des fonds reçus entre les partenaires et des renvois aux bases de données pertinentes de la Commission; demande l'adoption, en matière de transparence publique et de coopération accrue avec les autorités budgétaires de l'Union, une démarche plus proactive allant au-delà des exigences minimales qui s'appliquent actuellement au financement par des subventions de l'Union; invite la Commission à renforcer le

¹⁶ Arrêt de la Cour du 18 juin 2020, Commission européenne/Hongrie, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

système par lequel tous les demandeurs, y compris les ONG, sont tenus de s'engager à respecter la charte de l'Union européenne lorsqu'ils demandent des fonds de l'Union; demande que les sites internet des projets financés par l'Union présentent des informations plus claires et plus systématiques à propos des subventions reçues de l'Union et d'autres sources;

34. demande que les propriétaires ultimes de sociétés soient répertoriés dans des registres centraux dans les pays de l'Union, accessibles aux personnes ayant un «intérêt légitime», telles que les journalistes d'investigation, les citoyens concernés et les ONG;
35. fait observer que, même si la généralisation à tous les services de la Commission du système eGrants comme outil commun de gestion des subventions et système commun d'enregistrement des demandeurs a permis d'améliorer la qualité et l'exhaustivité des données de STF, il faut redoubler d'efforts pour améliorer la fiabilité de ces données; se dit préoccupé par les lacunes qui persistent en termes de cohérence dans les portails et les systèmes de transparence de la Commission; invite également la Commission à accélérer la rationalisation des bases de données pour que STF soit plus convivial, soit relié au registre de transparence et soit compatible avec les bases de données spécifiques des programmes; souligne qu'il devrait comprendre les paiements finaux et permettre ainsi d'identifier les bénéficiaires par catégorie, dont les ONG, notamment par la définition d'une ONG et des entités pertinentes conformément au règlement financier; demande à la Commission de préparer une proposition d'action administrative pour la fin de 2024 au plus tard;
36. fait observer que, dans certaines situations, le siège de l'organisation à but non lucratif se trouve dans un pays et les opérations de bienfaisance se font dans un autre pays; demande aux organisations à but non lucratif de prendre les mesures appropriées pour justifier les financements et services fournis dans des lieux autres que leur juridiction d'origine;
37. salue la proposition de la Commission visant à mettre en place, sur la base de l'article 36 du règlement financier, un système informatique centralisé et interopérable d'extraction de données et de calcul du risque afin d'améliorer l'efficacité du contrôle interne de l'exécution budgétaire; souligne que ce système doit non seulement comporter les coordonnées des bénéficiaires, mais aussi celles des bénéficiaires effectifs conformément à la directive (UE) 2015/849¹⁷; demande que ce système comporte des indicateurs de risque fondés sur les données d'EDES pour tous les modes de gestion;
38. déplore que l'existence parallèle d'obligations d'information et de pratiques comptables à l'échelon national et à l'échelon européen puisse entraîner une charge administrative disproportionnée pour les bénéficiaires, dont les ONG; invite la Commission à faire en sorte que les obligations d'information au niveau européen et au niveau national soient harmonisées afin de faciliter le contrôle du respect des obligations;

¹⁷ [Directive \(UE\) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement \(UE\) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission \(JO L 141 du 5.6.2015, p. 73\).](#)

39. souligne l'importance de la transparence et de l'identification du destinataire final des fonds de l'Union; invite la Commission à mettre en place un système de contrôle harmonisé destiné à réduire les formalités administratives, à améliorer l'efficacité et à identifier les bénéficiaires finaux; recommande que la Commission assure le traçage des fonds de l'Union jusqu'aux bénéficiaires finaux de façon systématique et harmonisée sur toutes les plateformes d'information et de transparence au niveau de l'Union; demande également un dialogue renforcé entre la Commission et les bénéficiaires d'un financement de l'Union, dont les ONG, à propos de la manière de réduire les charges excessives;
40. craint que les dispositions relatives à la visibilité des programmes de l'Union ne soient pas entièrement respectées; demande à la Commission de charger ses services de résilier les conventions ou de réduire les paiements en faveur des bénéficiaires qui ne respectent pas leurs obligations contractuelles en matière de visibilité;
41. invite la Commission à veiller à assurer la formation de tous ses responsables de programmes et de toutes les agences de l'Union au règlement financier et au budget de l'Union; invite la Commission à assurer la formation de tous les bénéficiaires d'un financement de l'Union, y compris les ONG, aux règles de déclaration et aux règles financières et demande que l'autorité de décharge soit dûment informée de ces formations ainsi que de leur contenu, de leurs participants et de leur coût; invite la Commission à simplifier les procédures de demande de subventions et de sélection, à garantir l'uniformité de l'approche et la transparence du processus, à réduire la charge administrative et à adapter régulièrement ces règles en fonction des changements de circonstances et des enseignements tirés;
42. relève qu'en 2018, la Cour des comptes européenne avait constaté que l'octroi de subventions en cascade ne permettait pas à la Commission de contrôler correctement la manière dont les fonds de l'Union sont utilisés; demande que les montants accordés aux ONG en tant que tiers sous la forme de subventions en cascade soient clairement identifiables dans STF et dans les rapports financiers et sur la responsabilité publiés chaque année de la Commission;
43. invite toutes les institutions de l'Union à être beaucoup plus strictes dans la mise en œuvre, l'exécution et le contrôle du respect des dispositions actuellement applicables au registre de transparence de l'Union; demande que des ressources supplémentaires soient allouées au secrétariat du registre de transparence afin qu'il puisse accompagner tous les demandeurs d'inscription et les personnes enregistrées, en particulier les petites entités et les ONG, tout au long de la procédure d'inscription et vérifier de manière plus approfondie les informations qu'ils fournissent; demande notamment que tous les secrétariats des commissions et toutes les unités administratives concernées disposent d'un responsable de la transparence; rappelle que, selon les lignes directrices relatives au registre de transparence, les modifications apportées aux données communiquées doivent être signalées dès qu'elles interviennent et, en tout état de cause, dans un délai de trois mois; souligne que toute modification de la composition du conseil d'administration ou de la direction d'entités enregistrées doit également être enregistrée dans le registre de transparence; demande que la base de données sur la transparence ne soit accessible qu'aux personnes spécifiquement autorisées et sur demande présentée à l'autorité budgétaire, afin d'éviter la diffusion d'informations pouvant mettre en danger

la vie ou la sécurité personnelle d'un individu ou l'existence d'une ONG;

44. déplore l'existence, dans le registre de transparence, d'exigences de divulgation différentes en fonction des divers types d'organisations; invite la Commission à imposer les mêmes exigences de divulgation à tous les types d'organisations enregistrées dans le registre de transparence; fait observer en particulier qu'elles doivent toutes être tenues de divulguer leurs revenus et la totalité des montants affectés à la représentation d'intérêts¹⁸;
45. rappelle les recommandations de la résolution de décharge au Parlement pour 2021¹⁹, qui demandaient la révision du registre de transparence de l'Union et de ses lignes directrices afin d'exiger la divulgation des détails de toutes les sources de financement des organisations enregistrées, y compris les parts détenues dans d'autres sociétés, et de permettre aux fonds de l'Union d'être traçables du bénéficiaire direct au bénéficiaire final lorsque les fonds sont transférés dans une chaîne, notamment lors du transfert de fonds d'un bénéficiaire à un autre, y compris lorsqu'il s'agit d'une ONG, tout en tenant compte du principe de confidentialité dans le cas d'ONG confrontées à de graves menaces;
46. invite toutes les ONG et entités désireuses de respecter la pleine transparence et la responsabilité, la charte de l'Union européenne ainsi que la promotion des valeurs démocratiques et de l'Union à demander à figurer au registre de transparence lorsqu'elles sollicitent des fonds de l'Union;
47. demande l'application stricte des règles d'accès au Parlement et d'invitation aux commissions parlementaires, qui doivent dépendre de l'enregistrement de chaque organisation dans le registre de transparence par le nouveau responsable de la transparence dont disposera le secrétariat de chaque commission;
48. considère l'adoption d'un règlement sur les ONG comme une mesure discriminatoire ciblant les ONG mais aucun autre bénéficiaire de financements de l'Union; estime que les questions telles que le pantouflage, la transparence des financements et des donations, la lutte contre le blanchiment de capitaux, la limitation de l'ingérence étrangère, l'indépendance de toute influence politique et économique et la dénonciation des dysfonctionnements sont importantes pour toutes les entités bénéficiaires de fonds de l'Union et qu'elles ne devraient pas être utilisées pour restreindre le champ d'action d'ONG;
49. réitère la demande qu'il avait faite dans la résolution de décharge à la Commission pour 2021²⁰, à savoir de veiller à ce que tous les bénéficiaires de financements de l'Union, y compris les ONG, qui ont détourné ou abusé des fonds de l'Union ou qui se sont adonnés à des activités contraires aux valeurs de l'Union inscrites à l'article 2 du traité sur l'Union européenne et dans la charte de l'Union européenne, dont l'incitation au terrorisme, les discours de haine, le soutien à la violence ou l'apologie de la violence, l'extrémisme politique et religieux, l'extrémisme ainsi que la diffusion de fausses informations déguisées en données scientifiques intentionnellement falsifiées, figurent

¹⁸ Voir l'étude sur la transparence et la responsabilité, recommandation n° 24.3.

¹⁹ Textes adoptés, [P9_TA\(2023\)0138](#), paragraphe 74.

²⁰ Textes adoptés, [P9_TA\(2023\)0137](#).

dans EDES et que leur accès aux institutions de l'Union et aux programmes de financement de l'Union en gestion directe et partagée soit bloqué; invite la Commission et les États membres à faire respecter la mise en œuvre et la publication d'une liste d'exclusion améliorée, comme l'a recommandé le Parlement, conformément à l'accord sur le règlement financier; attend de la Commission qu'elle fasse rapport sur la mise en œuvre de cette recommandation au début de 2025;

50. invite la Commission et la Cour des comptes européenne à communiquer systématiquement au Parlement, en tant qu'autorité de décharge, les constatations et les conclusions d'audit des contrôles fondés sur les risques réalisés sur place auprès des bénéficiaires, y compris les ONG, ainsi que leurs résultats; encourage une coopération accrue avec l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et la Cour des comptes européenne; invite la Commission à renforcer notamment le statut d'accès de l'OLAF afin qu'il puisse obtenir des informations sur les malversations financières de bénéficiaires individuels, enquêter sur celles-ci et imposer des sanctions appropriées (comme la suspension des paiements via le système EDES) en cas de fraude, de corruption et d'autres irrégularités liées aux fonds de l'Union, conformément à la réglementation en vigueur;
51. rappelle que, dans le cadre du mandat respectif de l'OLAF et du Parquet européen, les ONG sont soumises au même niveau de contrôle et d'enquête que tous les autres bénéficiaires de fonds de l'Union à propos de l'ensemble de leurs dépenses;
 -
 - ◦
52. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission et à la Cour des comptes européenne.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle essentiel pour faire le lien entre la société civile et les décisions politiques dans tous les domaines d'action de l'Union. Elles jouent également un rôle important dans l'exécution du budget de l'Union, soit lorsqu'elles reçoivent des fonds de l'Union en tant de bénéficiaires directs de subventions de l'Union octroyées par la Commission, soit lorsqu'elles reçoivent des fonds de l'Union de manière indirecte de la part de bénéficiaires et de partenaires qui ont juridiquement un lien avec la Commission, quel que soit le mode de gestion budgétaire. D'après les données publiées dans le système de transparence financière (STF) de la Commission, le montant des subventions accordées aux ONG par le budget de l'Union au titre de contrats, à l'exclusion des programmes de l'Union dans le domaine de l'éducation et de la recherche, s'élevait à au moins 2,6 milliards d'EUR en 2022, en gestion directe, pour l'ensemble des programmes et des fonds de l'Union. Toutefois, le montant total des subventions accordées aux ONG est probablement supérieur (quelque 3,7 milliards d'EUR en 2022) en raison de l'absence de définition de ce qu'est une ONG et de distinction claire entre ONG et organisations à but non lucratif (OSBL) dans STF.

Alors que la transparence et la responsabilité sont des principes fondamentaux figurant dans les règles financières qui régissent l'exécution du budget de l'Union ainsi que des éléments importants de la confiance de la population, l'analyse du cadre qui régit l'exécution du budget de l'Union par les ONG révèle d'importantes lacunes en termes de transparence publique et de responsabilité. Comme seuls les fonds directement attribués aux ONG font l'objet de contrôles et de rapports de la part de la Commission, les fonds de l'Union réaffectés sous la forme de montants réattribués en cascade, ceux qui sont sous-traités ou ceux qui sont partagés au sein d'un groupe sont difficiles à suivre et ne sont pas publiés sur les sites internet publics tels que STF. Dès lors, les mécanismes de contrôle destinés à veiller à ce que les fonds de l'Union soient utilisés à bon escient, efficacement et conformément aux objectifs, aux politiques et aux règles financières de l'Union sont difficiles à appliquer, voire sans effet.

Afin de prévenir et de lutter contre la fraude et de faire en sorte que les fonds de l'Union ne soient pas utilisés contre les valeurs de l'Union, il faut renforcer les exigences de transparence publique et de responsabilité. Il est extrêmement important de veiller à ce que les fonds de l'Union faisant l'objet de contrats puissent être tracés jusqu'aux bénéficiaires finaux de façon systématique et harmonisée sur toutes les plateformes d'information et de transparence au niveau de l'Union et au niveau des ONG dans les États membres. Le registre de transparence de l'Union doit notamment permettre la traçabilité des sources de financement, y compris des fonds de l'Union, et permettre une plus grande transparence des organisations enregistrées pour contribuer à éviter des affaires telles que le Qatargate. De plus, le financement des ONG doit être transparent dès la source.

Comme l'ont recommandé les résolutions de décharge des exercices précédents, l'adoption d'un règlement sur les ONG fixant des exigences minimales pour les ONG de toute l'Union (définition, accès au financement, divulgation des sources de financement, indépendance de toute influence politique et d'ingérence non européenne, etc.) constituerait un cadre de contrôle budgétaire plus sain permettant aux ONG de mener leur action positive dans la plus grande transparence et avec la plus grande responsabilité.

**ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES
AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION AU RAPPORTEUR**

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, le rapporteur déclare avoir reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration du rapport, préalablement à son adoption en commission:

Entité et/ou personne
Commission européenne/DG Budg
Blomeyer & Sanz

La liste qui précède est établie sous la responsabilité exclusive du rapporteur.

17.11.2023

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

à l'intention de la commission du contrôle budgétaire

sur la transparence et la responsabilité des organisations non gouvernementales financées par le budget de l'Union
(2023/2122(INI))

Rapporteuse pour avis: Deirdre Clune

SUGGESTIONS

La commission des affaires étrangères invite la commission du contrôle budgétaire, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- vu sa résolution du 8 mars 2022 sur le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe¹,
- A. considérant que l'article 11 du traité sur l'Union européenne (traité UE) et l'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE) font obligation aux institutions de l'Union d'œuvrer dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et de la transparence afin de promouvoir une bonne gouvernance et d'assurer la participation de la société civile; que, conformément à l'article 300, paragraphe 1, du traité FUE, le Comité économique et social européen, qui comporte des représentants d'organisations de la société civile et exerce des fonctions consultatives, doit assister le Parlement, le Conseil et la Commission;
- B. considérant que, aux fins de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde (IVCDI)², les «organisations de la société civile» (OSC) s'entendent d'un vaste éventail d'acteurs ayant des rôles et des mandats multiples, qui peuvent varier au fil du temps et selon les institutions et les pays considérés; que les OSC comprennent toutes les structures indépendantes, à but non lucratif, non violentes et non étatiques, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, religieux, environnementaux, sociaux ou économiques, qui agissent à l'échelon local, national, régional ou international et qui

¹ JO C 347 du 9.9.2022, p. 2.

² Voir l'article 2, point 7, du [règlement \(UE\)2021/947](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021 établissant l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale — Europe dans le monde, JO L 209 du 14.6.2021, p. 1.

incluent les organisations urbaines et rurales, formelles et informelles;

- C. considérant qu'à l'article 2, point 48, de sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte) (COM(2022)0223), présentée le 16 mai 2022, la Commission définit une «organisation non gouvernementale» comme «une organisation bénévole, indépendante des pouvoirs publics, sans but lucratif, qui n'est ni un parti politique ni un syndicat»;
- D. considérant que les représentants d'intérêts, dont les ONG, devraient être soumis à des règles de contrôle, de diligence raisonnable et de transparence, notamment en ce qui concerne leur financement, assorties de critères de proportionnalité et de procédures qui ne soient pas lourdes, notamment pour les petites ONG;
- E. considérant que le renforcement des obligations de transparence incombant aux entités juridiques, y compris les ONG, qui se livrent à des activités de lobbying ou de défense d'intérêts auprès des institutions de l'Union doit contribuer à détecter les ingérences étrangères;
- F. considérant que la Commission est dotée de mécanismes puissants de contrôle des dépenses des ONG financées par le budget de l'Union, qui sont parmi les plus stricts d'Europe. que les allégations de corruption soulevées récemment à l'égard de députés au Parlement européen actuels ou anciens mettent en cause une ONG qui n'était pas inscrite dans le registre de transparence;
- G. considérant que le 13 septembre 2023, le Parlement européen a modifié son règlement intérieur dans le souci de renforcer l'intégrité, l'indépendance et la responsabilité;

Importance du rôle joué par les ONG dans la promotion et la protection des droits de l'homme et de la démocratie

1. salue le rôle essentiel joué par les ONG et les OSC œuvrant à la promotion et à la protection des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit dans les sociétés du monde entier; met l'accent, à cet égard, sur le travail essentiel accompli par ces organisations, qui promeuvent et défendent les droits de l'homme et la démocratie, luttent contre toutes les formes de discrimination, se battent pour un environnement propre, sain et durable, informent les particuliers et les groupes, singulièrement les plus vulnérables, de leurs droits et prennent leur défense lorsque ces droits sont violés, dénoncent les atteintes aux droits de l'homme et aux droits civils, encouragent le dialogue interculturel, l'engagement citoyen et la participation du public, combattent la désinformation et les discours de haine, recueillent des informations d'intérêt public et amènent les gouvernements et les représentants élus à rendre des comptes sur leur action devant les citoyens et luttent contre la corruption et contre l'impunité des auteurs de violations des droits de l'homme;
2. attire l'attention sur les graves risques auxquels s'exposent les personnes œuvrant pour des ONG de défense des droits de l'homme dans le monde, et qui peuvent prendre la forme de menaces contre elles et leurs familles, d'intimidations et de harcèlement de toutes sortes, y compris par les moyens de communication en ligne et les réseaux sociaux, de procédures judiciaires ou poursuites abusives, de détentions arbitraires, de

violences, de tortures, de disparitions, d'assassinats et d'exécutions, ce qui peut les contraindre à s'exiler;

3. juge alarmant le fait que certains gouvernements de pays tiers, soucieux de réduire l'espace dévolu à la société civile et de faire taire les voix dissidentes, ont adopté des lois axées, notamment, sur la sécurité, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre les ingérences étrangères, lois qui imposent des obligations discriminatoires aux ONG de défense des droits de l'homme et à leurs intervenants, les stigmatisent, limitent ou interdisent leurs activités, y compris en procédant à leur dissolution et au gel de leurs avoirs, en dissuadant leurs donateurs de les soutenir financièrement ou en les privant d'accès aux financements; estime que l'Union européenne devrait montrer l'exemple à cet égard;

Transparence et responsabilité des ONG de défense des droits de l'homme financées par le budget de l'Union consacré à l'action extérieure

4. souligne qu'il importe d'assurer, autant que faire se peut, la transparence et l'accessibilité des informations sur les bénéficiaires, ONG comprises, des fonds de l'Union pour l'action extérieure consacrés aux droits de l'homme et au soutien à la démocratie ainsi qu'aux projets connexes financés par l'Union qui sont mis en œuvre dans le monde entier; constate que les ONG plaident depuis des années en faveur d'une plus grande transparence au niveau de l'Union; sait la situation de péril et de danger vital dans laquelle se trouvent certains défenseurs des droits de l'homme et ONG de défense de ces droits dans des pays tiers; estime à cet égard qu'il faut garantir la confidentialité et la protection des données pour ne pas les mettre en danger;
5. salue l'arrêt des financements de l'Union et la récupération des fonds versés à quelques organisations dont les actions étaient contraires aux valeurs de l'Union; invite la Commission à poursuivre ses efforts pour veiller à ce que les fonds de l'Union ne financent pas des organisations qui ne respectent pas les valeurs de l'Union énoncées à l'article 2 du traité UE; l'invite également à mettre au point des stratégies plus souples de soutien aux acteurs de la société civile évoluant dans des environnements répressifs, car ils peinent à bénéficier de l'assistance fournie;
6. invite l'Union et ses États membres à faire toute la transparence sur l'attribution de fonds à des pays tiers aux fins de la coopération en matière migratoire, et à veiller à ce que le financement, la formation ou d'autres formes de soutien de l'Union liés à la migration en faveur de pays tiers ne facilitent pas, directement ou indirectement, la perpétration de violations des droits de l'homme, ni ne renforcent ou ne perpétuent l'impunité des auteurs de telles violations; demande instamment que tous les projets et initiatives de coopération en matière migratoire financés par l'Union ou par des États membres fassent l'objet d'évaluations ex ante minutieuses et indépendantes de leurs incidences sur les droits de l'homme et d'un suivi du début à la fin, et insiste pour se voir communiquer les résultats de ces évaluations et de ce suivi;
7. invite la Commission à clarifier et à mieux organiser les informations et données disponibles dans le système de transparence financière (STF) qui concernent les bénéficiaires de projets financés par l'Union, y compris dans le domaine des droits de l'homme et du soutien à la démocratie; souligne que l'obligation imposée aux

bénéficiaires de divulguer toutes leurs sources de financement doit tenir compte de la situation des pays et de l'environnement dans lequel ils évoluent, afin de garantir que la publication des informations et données du STF ne les mette pas en danger;

8. recommande que les obligations juridiques en matière de transparence et de responsabilité financière s'appliquent de la même manière à toutes les ONG et autres représentants d'intérêts qui bénéficient d'un financement de l'Union,
9. souligne que les ONG bénéficiant d'un financement de l'Union doivent faire preuve de transparence sur les fonds perçus; constate que leurs activités donnent de la visibilité au soutien de l'Union de diverses façons, par différents moyens de communication, dont des sites internet officiels; souligne que les différences en la matière pourraient aussi parfois être imputables au fait que, dans certains pays vivant sous des régimes autoritaires et illibéraux et où l'espace civique est réduit, la diffusion de telles informations risque de mettre les ONG en danger; préconise la mise en place de méthodes harmonisées, mais souples, pour rendre mieux visibles au public les financements de l'Union en faveur des droits de l'homme et du soutien à la démocratie, tout en évitant de mettre en péril les ONG qui exercent leurs activités dans des contextes précaires;
10. dénonce l'utilisation faite d'organisations soutenues par des gouvernements de pays tiers (les ONG d'obédience gouvernementale (GONGO)) pour propager de fausses informations et des discours mensongers concernant, en particulier, les questions touchant aux droits de l'homme;
11. souligne que le fait que des pays tiers financent des entités juridiques établies dans l'Union, y compris des ONG, qui se livrent à des activités de lobbying ou de défense d'intérêts dans l'Union et cherchent à influencer sur la politique étrangère de l'Union peut parfois exposer ces entités à des influences extérieures malveillantes; estime que les exigences de transparence ne devraient toutefois pas stigmatiser les financements étrangers légitimes; rappelle à cet égard les constatations de sa résolution du 1^{er} juin 2023 sur l'ingérence étrangère dans l'ensemble des processus démocratiques de l'Union européenne, y compris la désinformation³, et de sa résolution du 13 juillet 2023 sur des recommandations pour la réforme des règles du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de lutte contre la corruption⁴, qui mettent en évidence les risques d'ingérence étrangère et de désinformation induits par certaines ONG financées par des pays tiers; demande que soit poursuivie la réflexion sur la stratégie et les approches que suivront à l'avenir les institutions de l'Union pour détecter et prévenir les risques de corruption et d'ingérence étrangère dans l'élaboration des politiques de l'Union; met l'accent sur le fait que, dans le cadre des allégations de corruption soulevées récemment à l'égard de certains députés au Parlement européen actuels ou anciens, une ONG qui n'était pas inscrite dans le registre de transparence de l'Union et dont l'objet déclaré était de mener des activités de défense d'intérêts en matière de droits de l'homme est soupçonnée d'avoir été un vecteur d'ingérence étrangère; estime que la connaissance des sources de financement, y compris extérieures à l'Union, de tous les acteurs évoluant dans les domaines du lobbying et de la défense d'intérêts présente un intérêt public, mais que toute mesure en la matière doit être

³ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0219.

⁴ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0292.

proportionnelle et de nature à empêcher les limitations intempestives des droits fondamentaux;

12. se félicite des progrès accomplis dans l'utilisation du registre de transparence de l'Union et est déterminé à poursuivre ses travaux visant à élargir la portée du registre et à renforcer le contrôle des données qu'il contient; fait observer qu'en règle générale, les données financières annuelles sur les sources de financement — subventions de l'Union et dons nationaux et extraeuropéens compris — des entités juridiques enregistrées sont rendues publiques par l'intermédiaire du registre de transparence de l'Union; souligne que, depuis le 12 juillet 2023, la participation des «représentants d'intérêts» en tant qu'invités actifs aux événements du Parlement est subordonnée à leur inscription préalable dans le registre de transparence de l'Union, sauf si l'inscription est susceptible de mettre en danger la vie d'une personne ou sa sécurité ou l'existence des entités concernées ou encore lorsque d'autres raisons impérieuses requièrent la confidentialité; rappelle que le registre de transparence de l'Union (annexe II) impose aux ONG de déclarer leurs principales sources de financement par catégorie, y compris les fonds de l'Union; souligne que les mesures exigeant des ONG qu'elles divulguent toutes leurs sources de financement doivent tenir compte de la situation des ONG menant leurs activités dans des pays soumis à des régimes autoritaires et illibéraux, en particulier lorsque la divulgation de ces informations pourrait mettre en péril ces ONG et leur travail en donnant lieu à l'application d'une législation répressive, telle que des lois sur les «agents étrangers» et autres dispositions similaires; regrette que l'inscription impose une lourde charge administrative aux OSC établies sur d'autres continents qui, habituellement, n'exercent pas sur les lieux de travail des institutions de l'Union ou n'y mènent pas d'activités de défense d'intérêts; demande que les nouvelles mesures, afin d'éviter qu'elles n'imposent des limites intempestives aux droits fondamentaux pour la société civile et de veiller à ce que les mesures adoptées soient proportionnelles et équitables, soient examinées en concertation avec les OSC;
13. rappelle sa propre décision du 13 septembre 2023 apportant des modifications à son règlement intérieur en vue de renforcer l'intégrité, l'indépendance et la responsabilité⁵, constate cependant que les institutions de l'Union, dont le Parlement européen, devraient veiller avec une plus grande diligence à renforcer la transparence, l'intégrité et la responsabilité dans leur dispositif régissant leurs relations avec les entités appelées à être inscrites dans le registre de transparence de l'Union; demande à cet égard que les services du Parlement exercent un contrôle accru pour faire respecter le règlement intérieur modifié du Parlement en ce qui concerne l'intégrité, l'indépendance et la responsabilité; relève que des moyens supplémentaires sont nécessaires pour renforcer la transparence et la responsabilité de toutes les activités de lobbying et de défense d'intérêts menées par des personnes morales ou entités juridiques, y compris les ONG de défense des droits de l'homme;
14. demande que toutes les institutions de l'Union soient beaucoup plus strictes dans leur mise en œuvre, leur exécution et leur contrôle du respect des dispositions actuellement applicables au registre de transparence de l'Union; demande également que le registre de transparence de l'Union soit renforcé grâce à l'augmentation du budget et des effectifs qui lui sont alloués, afin qu'il puisse accompagner tous les demandeurs

⁵ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0316.

d'inscription et les personnes enregistrées, en particulier les petites entités et les ONG, tout au long de la procédure d'inscription et vérifier de manière plus approfondie les informations qu'ils fournissent; invite la Commission à présenter des propositions visant à renforcer la transparence de la représentation d'intérêts et à faire en sorte que les activités de lobbying et de défense d'intérêts — en particulier lorsqu'elles sont menées pour le compte de gouvernements de pays tiers —, leurs budgets et leur champ d'action soient correctement publiés dans le cadre du registre de transparence de l'Union et que des sanctions soient prévues en cas de fausses déclarations.

ANNEXE: LISTE DES ENTITÉS OU PERSONNES AYANT APPORTÉ LEUR CONTRIBUTION À LA RAPPORTEURE POUR AVIS

La liste qui suit est établie sous la responsabilité exclusive de la rapporteure pour avis. La rapporteure pour avis a reçu des contributions des entités ou personnes suivantes pour l'élaboration de son avis, jusqu'à son adoption en commission.

Entité et/ou personne
HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY NETWORK
CIVIL SOCIETY EUROPE

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

Date de l'adoption	16.11.2023
Résultat du vote final	+: 39 -: 5 0: 3
Membres présents au moment du vote final	Alexander Alexandrov Yordanov, François Alfonsi, Maria Arena, Petras Auštrevičius, Anna Bonfrisco, Reinhard Bütikofer, Susanna Ceccardi, Włodzimierz Cimoszewicz, Anna Fotyga, Giorgos Georgiou, Raphaël Glucksmann, Andrius Kubilius, Ilhan Kyuchyuk, Antonio López-Istúriz White, Thierry Mariani, Marisa Matias, David McAllister, Vangelis Meimarakis, Sven Mikser, Francisco José Millán Mon, Alessandra Moretti, Kostas Papadakis, Tonino Picula, Isabel Santos, Mounir Satouri, Jordi Solé, Dominik Tarczyński, Hilde Vautmans, Charlie Weimers, Isabel Wiseler-Lima
Suppléants présents au moment du vote final	Dacian Cioloș, Georgios Kyrtos, Gabriel Mato, Juozas Olekas, Pina Picierno, María Soraya Rodríguez Ramos, Mick Wallace, Elena Yoncheva
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Karolin Braunsberger-Reinhold, Charles Goerens, Eero Heinäluoma, Maria-Manuel Leitão-Marques, Dan-Ștefan Motreanu, Paul Tang, Eugen Tomac, Lucia Vuolo, Juan Ignacio Zoido Álvarez

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

39	+
PPE	Alexander Alexandrov Yordanov, Karolin Braunsberger-Reinhold, Andrius Kubilius, Antonio López-Istúriz White, David McAllister, Gabriel Mato, Vangelis Meimarakis, Francisco José Millán Mon, Dan-Ştefan Motreanu, Eugen Tomac, Lucia Vuolo, Isabel Wiseler-Lima, Juan Ignacio Zoido Álvarez
Renew	Petras Auštrevičius, Dacian Cioloş, Charles Goerens, Georgios Kyrtos, Ilhan Kyuchyuk, María Soraya Rodríguez Ramos, Hilde Vautmans
S&D	Maria Arena, Włodzimierz Cimoszewicz, Raphaël Glucksmann, Eero Heinäluoma, Maria-Manuel Leitão-Marques, Sven Mikser, Alessandra Moretti, Juozas Olekas, Pina Picierno, Tonino Picula, Isabel Santos, Paul Tang, Elena Yoncheva
The Left	Marisa Matias, Mick Wallace
Verts/ALE	François Alfonsi, Reinhard Bütikofer, Mounir Satouri, Jordi Solé

5	-
ECR	Anna Fotyga, Dominik Tarczyński, Charlie Weimers
ID	Thierry Mariani
NI	Kostas Papadakis

3	0
ID	Anna Bonfrisco, Susanna Ceccardi
The Left	Giorgos Georgiou

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention

28.11.2023

AVIS DE LA COMMISSION DES LIBERTÉS CIVILES, DE LA JUSTICE ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

à l'intention de la commission du contrôle budgétaire

sur la transparence et la responsabilité des organisations non gouvernementales financées par le budget de l'Union
(2023/2122(INI))

Rapporteuse pour avis: Clare Daly

SUGGESTIONS

La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures invite la commission du contrôle budgétaire, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

- vu sa résolution du 8 mars 2022 sur le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile en Europe²⁶,
- vu les conclusions du Conseil du 10 mars 2023 sur l'application de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que le rôle de l'espace dévolu à la société civile dans la protection et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'Union,
- vu sa résolution du 13 juillet 2023 sur des recommandations pour la réforme des règles du Parlement européen en matière de transparence, d'intégrité, de responsabilité et de lutte contre la corruption²⁷,
- vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment son article 11,
- vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après dénommée «charte»), et notamment son article 12,
- vu la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et notamment son article 11,
- vu sa résolution du 7 octobre 2020 sur la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux²⁸,
- vu les orientations communes relatives à la liberté d'association adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le

²⁶ JO C 347 du 9.9.2022, p. 2.

²⁷ Textes adoptés de cette date, P9_TA(2023)0292.

²⁸ JO C 395 du 29.9.2021, p. 2.

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en décembre 2014,

- vu le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012²⁹,
- A. considérant que les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations de terrain ou liées à des communautés, les syndicats, les groupes militants, les défenseurs des droits de l'homme et bien d'autres acteurs de la société civile constituent l'épine dorsale de l'espace civil et le cadre juridique et politique dans lequel les citoyens et les groupes peuvent participer utilement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de leur société;
- B. considérant que la société civile joue un rôle essentiel dans la promotion et la défense des droits et des valeurs consacrés à l'article 2 du traité UE et des droits fondamentaux énoncés dans la charte, tant au niveau européen qu'au niveau national, ainsi que dans la protection des femmes, des personnes LGBTIQ+, des personnes handicapées, des minorités, des migrants, des réfugiés et des autres groupes vulnérables; que, pour ce faire, il est capital que les acteurs de la société civile bénéficient d'un environnement qui leur permette de prospérer dans toute l'Union;
- C. considérant que les acteurs de la société civile jouent un rôle central dans la démocratie, car ils exercent un contrôle public sur le pouvoir politique, composante essentielle de l'écosystème de l'état de droit des démocraties saines, donnent expression aux aspirations et aux intérêts présents dans la société et les communiquent aux décideurs politiques, participent à des activités de plaidoyer et à des procédures contentieuses, contribuent à l'élaboration de politiques en connaissance de cause grâce à leur expertise et à leur connaissance sur la réalité du terrain et favorisent une citoyenneté active et responsable, ce qui encourage la participation active des citoyens au processus démocratique et à la gouvernance, rehausse la transparence aux niveaux de l'Union et des États membres, et stimule le débat public et le pluralisme dans la société; que certains gouvernements ont tendance à utiliser des prétextes pour imposer des restrictions aux ONG, les confrontant à un environnement peu sûr avec des attaques de plus en plus inquiétantes, y compris à travers la législation;
- D. considérant que les conclusions du Conseil sur l'espace dévolu à la société civile et la promotion des droits fondamentaux au sein de l'Union et la résolution du Parlement sur le rétrécissement de l'espace dévolu à la société civile au sein de l'Union appellent à la protection de cet espace et à la protection active des organisations de la société civile;
- E. considérant que l'article 63 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles 7, 8 et 12 de la charte consacrent la liberté d'association à tous les niveaux et protègent les organisations à but non lucratif contre toutes restrictions discriminatoires, superflues et injustifiées en ce qui concerne le financement de leurs activités; que la

²⁹ JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

liberté d'association est l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste, car elle permet aux citoyens d'agir collectivement dans des domaines d'intérêt mutuel et de contribuer au bon fonctionnement de la vie publique; que la liberté d'association n'inclut pas seulement la possibilité de créer ou de dissoudre une association, mais aussi la faculté pour cette association de fonctionner sans ingérence injustifiée de l'État; que la capacité à rechercher, obtenir et utiliser des ressources est essentielle au fonctionnement de toute association;

- F. considérant que la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé dans son arrêt rendu dans l'affaire C-78/18 Commission européenne/Hongrie³⁰ que les obligations de déclaration et de publicité peuvent, dans certaines circonstances, être susceptibles de limiter la capacité des organisations de la société civile à recevoir un soutien financier ou d'avoir un effet dissuasif sur la participation des donateurs;
- G. considérant que la Commission de Venise a indiqué dans son rapport sur le financement des associations de mars 2019 que certaines obligations de divulgation peuvent être imposées aux associations ayant un «statut d'utilité publique», mais que ces obligations devraient se limiter à des informations sur la manière dont les fonds publics obtenus par l'association concernée sont dépensés; que les obligations de divulgation ne doivent pas être étendues à tous les financements, notamment ceux provenant de donateurs privés; que toutes les déclarations devraient être soumises à l'obligation de respecter les droits des donateurs, des bénéficiaires et du personnel, ainsi que le droit de protéger la confidentialité commerciale; que les normes internationales relatives à la liberté d'association exigent que l'exercice de cette liberté ne fasse l'objet d'aucune restriction autre que celles prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique pour des raisons de sécurité nationale, de sûreté publique, d'ordre public, de protection de la santé ou de la morale publiques ou de protection des droits et libertés d'autrui;
- H. considérant que de récentes allégations de corruption concernant les institutions de l'Union ont mis en évidence la nécessité d'accorder une plus grande attention au contrôle et à la transparence du financement de l'Union;
1. souligne le rôle crucial joué par la société civile, qui comprend notamment les organisations de terrain ou liées à des communautés, les syndicats, les groupes militants, les défenseurs des droits de l'homme et les ONG pour ce qui est de promouvoir et de défendre les valeurs démocratiques, l'égalité, l'état de droit et les droits fondamentaux, ainsi que de garantir la participation civique et la responsabilité des gouvernements et des acteurs publics et privés;
 2. souligne, en outre, le rôle essentiel de la société civile dans la fourniture d'avantages et d'une assistance à la société, en particulier aux groupes les plus vulnérables et marginalisés, ainsi que dans la promotion de leurs droits et intérêts et dans la création d'un espace permettant à une diversité d'opinions et de positions de s'exprimer et d'être entendues, permettant ainsi aux citoyens de participer activement à la définition des priorités politiques;
 3. souligne que la société civile constitue une catégorie plus large que celle des ONG;

³⁰ Arrêt de la Cour de justice du 18 juin 2020, Commission européenne/Hongrie, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476.

reconnait la diversité des ONG en ce qui concerne leur taille, allant de grandes organisations internationales à de petites organisations régionales ou locales; en ce qui concerne les ressources, allant d'organisations qui comptent principalement sur des salariés à des organisations composées essentiellement de bénévoles; et en ce qui concerne le personnel, les perspectives stratégiques et les activités; fait dès lors observer qu'elles ne devraient pas être considérées comme un bloc unique; souligne en outre qu'en Europe, l'évolution historique du secteur des ONG varie d'un pays à l'autre, et qu'il est essentiel de reconnaître qu'il convient de faire preuve de sensibilité lorsqu'on aborde les questions relatives aux ONG dans les différentes parties de l'Europe;

4. relève que malgré le risque que certaines ONG soient instrumentalisées par des acteurs étatiques et privés, nombre d'entre elles jouent un rôle important en révélant les méfaits publics et privés et en renforçant l'obligation de rendre des comptes; souligne, dès lors, qu'il convient de les protéger, notamment en mettant à leur disposition un financement adéquat et transparent à tous les niveaux – public et privé, national et étranger – et en assurant l'accès à ce financement, dont dépendent nombre d'organisations;
5. rappelle que les traités imposent aux institutions de l'Union et aux États membres de maintenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile; souligne l'importance pour les États membres de l'Union et les institutions de l'Union de fournir des financements adéquats aux programmes visant à protéger et à promouvoir les droits fondamentaux et les valeurs inscrits dans les traités de l'Union; reconnaît le rôle que jouent les ONG et les organisations de la société civile dans la mise en œuvre desdits programmes;
6. demeure profondément préoccupé par les menaces et les attaques injustifiées à l'encontre des ONG dans certains États membres et au niveau de l'Union; dénonce fermement le fait que ces menaces et ces attaques comprennent une répression croissante et une limitation du discours et de l'action politiques à tous les niveaux dans l'ensemble de l'Union, en proposant et en adoptant des législations qui imposent des obligations discriminatoires aux ONG, restreignant ou interdisant leurs activités, des actions à la fois contre les organisations et leur infrastructure et contre leur personnel ou leurs bénévoles, des actes d'intimidation et de harcèlement en ligne et hors ligne, des déclarations publiques négatives et des campagnes de diffamation, des menaces verbales et des attaques juridiques et physiques; souligne que certaines ONG sont également confrontées à des contrôles administratifs ou à des audits excessifs, à des réductions de financement motivées par des considérations politiques et à des exigences légales trop strictes en ce qui concerne leur formation et leur enregistrement;
7. rappelle que les acteurs de la société civile à tous les niveaux ont besoin de ressources humaines, matérielles et financières appropriées et suffisantes pour mener à bien leurs missions de manière efficace et que la liberté de solliciter, de recevoir et d'utiliser ces ressources n'est pas circonscrite dans des frontières nationales et fait partie intégrante du droit à la liberté d'association;
8. est profondément préoccupé par le fait que l'accès au financement, y compris au financement étranger, continue d'être entravé par des règles restrictives dans plusieurs États membres, telles que des procédures de demande et de sélection trop complexes concernant les fonds de l'Union en gestion partagée, des tentatives d'introduction de

règles pénalisant les ONG, des règles sur la publicité politique et l'ingérence étrangère dans les élections qui affectent les activités de défense et de surveillance, des exigences de conditionnalité du financement et des lois sur la transparence qui sont perçues comme stigmatisantes, ainsi que des campagnes négatives contre les organisations de la société civile recevant des fonds étrangers;

9. invite les États membres et l'Union à améliorer l'environnement juridique de la société civile en fournissant un financement adéquat et en veillant à ce que toute mesure limitant le droit des associations de rechercher, d'obtenir et d'utiliser des ressources, y compris des ressources étrangères, poursuive l'un des objectifs légitimes visés à l'article 11, paragraphe 2, de la convention européenne des droits de l'homme et soit pleinement conforme aux droits fondamentaux, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'aux recommandations de la Commission de Venise; invite les États membres et l'Union à prévoir des voies de recours appropriées pour la société civile en cas de restrictions;
10. invite les États membres et l'Union à veiller à ce que l'accès des ONG aux financements et aux autres ressources se fasse selon des procédures claires, transparentes et non discriminatoires, et sans entraves injustifiées;
11. souligne que les mesures de transparence et de responsabilité, ainsi que le suivi de la manière dont l'argent public est dépensé, jouent un rôle important dans la défense de la démocratie et sont deux des principes budgétaires directeurs de l'Union inscrits dans le règlement financier³¹; souligne que les mesures de transparence et de responsabilité doivent uniquement servir à garantir un contrôle public légitime; rappelle que les normes internationales en matière de liberté d'association et de liberté de réunion exigent des autorités qu'elles appliquent une présomption en faveur de la liberté des ONG de rechercher et de recevoir des financements de quelque source que ce soit; souligne dès lors que les obligations de déclaration des ONG doivent s'appliquer à tous les bénéficiaires d'un financement de l'Union sans discrimination et doivent être strictement nécessaires, proportionnées et justifiées au regard des objectifs spécifiques poursuivis; souligne en outre que ces obligations de déclaration devraient tenir compte des ressources et de la taille d'un bénéficiaire du financement de l'Union, du personnel dont il dispose, ainsi que de la portée de ses activités;
12. met en garde contre l'introduction d'exigences supplémentaires pour les ONG par rapport aux autres bénéficiaires; insiste sur le fait que toute mesure de l'Union supplémentaire concernant les obligations de déclaration devrait reposer sur les principes de nécessité et de proportionnalité; rappelle que l'imposition d'obligations d'enregistrement, de déclaration et de publicité à certaines catégories d'organisations de la société civile recevant bénéficiant directement ou indirectement d'une aide étrangère doit être conforme aux principes de non-discrimination, au droit au respect de la vie privée et familiale, au droit à la protection des données à caractère personnel et au droit

³¹ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).

à la liberté d'association, comme l'a déclaré la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire C-78/18 (Commission européenne/Hongrie); rappelle la nécessité de se concentrer sur la responsabilité et la transparence du budget, ainsi que son utilisation et sa mise en œuvre par les bénéficiaires, plutôt que sur des mesures concernant leur organisation et leur gouvernance;

13. estime que, dans le cadre de leur évaluation, il serait utile que la Commission fournisse des données exhaustives sur l'ampleur et l'efficacité de la mise en œuvre des différents programmes de l'Union qui soutiennent les ONG dans la réalisation de l'objectif visant à renforcer l'espace dévolu à la société civile et la participation civique; estime en outre que les autorités de gestion et la Commission devraient tenir une liste des projets bénéficiant d'une subvention conformément à l'obligation explicite, figurant dans le règlement portant dispositions communes³², de créer une liste des opérations sélectionnées pour bénéficier d'un soutien financier, qui doit être accessible au public sur le site internet dans au moins une des langues officielles des institutions de l'Union, et mise à jour au moins tous les quatre mois;
14. salue la mise en place du programme «Citoyens, égalité, droits et valeurs» (programme CERV) pour la période 2021-2027, qui fournit un financement direct aux organisations de la société civile à partir du budget de l'Union; rappelle le rôle du Parlement dans l'obtention d'un budget accru pour le programme lors des négociations avec le Conseil et la Commission sur le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027; invite la Commission et le Conseil à veiller à ce que le budget du programme soit augmenté dans le prochain CFP afin de tenir compte de l'inflation et de la nécessité de soutenir les organisations de la société civile dans la construction d'une démocratie résiliente et participative; invite la Commission à rendre les procédures d'appel d'offres du programme CERV transparentes et conviviales, à éviter les exigences trop complexes qui sont difficiles à remplir pour les organisations de la société civile, et à garantir la flexibilité nécessaire dans le processus de réattribution des fonds aux organisations locales et de terrain par les opérateurs dans les États membres, afin de s'assurer que l'argent atteint ceux qui travaillent au plus près des citoyens; rappelle que toute obligation de déclaration doit être proportionnée et réalisable par l'organisation, compte tenu de sa taille et du niveau des fonds;
15. souligne que les obligations de déclaration et la transparence devraient être mises en place afin de garantir que l'argent de l'Union est dépensé à bon escient, tout en évitant d'imposer des charges inutiles aux organisations; estime que la législation de l'Union en vigueur en matière de contrôle, de diligence raisonnable et de transparence est probablement suffisante, moyennant quelques ajustements mineurs, qui devraient s'appliquer à tous les bénéficiaires de fonds de l'Union et pourraient, entre autres, répondre aux préoccupations exprimées par la Cour des comptes européenne en ce qui concerne la réalisation d'objectifs de transparence proportionnés;

³² Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique visas (JO L 231 du 30.6.2021, p. 159).

16. souligne qu'il y a lieu d'éviter une augmentation disproportionnée des obligations de déclaration et de transparence pour les ONG sous divers prétextes pour ne pas réduire l'espace dévolu à la société civile;
17. invite toutefois la Commission à intensifier ses activités en vue de simplifier les bases de données et d'accroître la convivialité du système de transparence financière (STF) de manière à améliorer la transparence et l'accessibilité; souligne que tous les types et sous-types de bénéficiaires figurant dans le SFT, y compris les organisations à but lucratif, devraient pouvoir faire l'objet d'une recherche en tant que catégorie dans le registre, plutôt que de prévoir des catégories distinctes uniquement pour les ONG ou les organisations à but non lucratif; invite la Commission à mieux soutenir les demandeurs qui souhaitent accéder au financement de l'Union et à accroître le financement institutionnel pour les organisations;
18. rappelle qu'il est impossible d'empêcher le contournement des exigences en matière de transparence et de responsabilité ou d'y remédier en créant de nouvelles règles complexes en la matière, ou en réalisant une présélection financière complète des ONG avant qu'elles ne soient inscrites au registre de transparence, ou en élaborant un système de certification centralisé pour les ONG souhaitant demander un financement de l'Union, autant de mesures qui créent des obstacles juridiques et administratifs supplémentaires et risquent d'empêcher les petites ONG de bénéficier de fonds de l'Union ou étrangers;
19. apprécie le fait que la Commission ait renforcé le statut d'accès de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) afin d'obtenir des informations sur les malversations financières de certaines ONG, d'enquêter sur celles-ci et d'imposer des sanctions appropriées en cas de fraude, de corruption et d'autres irrégularités liées aux fonds de l'Union, conformément à la réglementation en vigueur;
20. apprécie le fait que la Commission veille à ce que tous les demandeurs ou bénéficiaires d'un financement de l'Union soient tenus de publier chaque année le nombre de contacts qu'ils ont eu avec des représentants d'intérêts, ainsi que leur nature et leur valeur monétaire, et salue le fait qu'un nombre croissant d'ONG financées par l'Union publient en ligne leurs objectifs et leurs données financières conformément aux règlements applicables, tout en ajoutant qu'il serait attendu de la part des ONG une démarche plus proactive en matière de transparence publique allant au-delà des exigences existantes pour le financement des subventions de l'Union;
21. se félicite de la décision du Parlement du 13 septembre 2023 par laquelle il a modifié son règlement intérieur en vue de renforcer l'intégrité, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes; demande à toutes les institutions de l'Union de mieux mettre en œuvre les dispositions actuellement applicables au registre de transparence de l'Union; insiste pour que le registre de transparence de l'Union soit renforcé grâce à l'augmentation de son budget et de ses effectifs afin qu'il puisse accompagner tous les demandeurs d'inscription et les personnes enregistrées, en particulier les petites entités et les ONG, tout au long de la procédure d'inscription et vérifier de manière plus approfondie les informations qu'ils fournissent; souligne qu'il est impératif que les ONG fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir le respect du régime de protection des données de l'Union;

22. invite la Commission à évaluer la faisabilité et la nécessité d'une législation de l'Union pour établir des exigences de transparence pour toutes les organisations qui s'engagent dans des activités directes de lobbying politique, indépendamment de leur statut juridique et de leurs sources de financement;
23. souligne qu'une réglementation nationale imposée comporte le risque d'un contrôle politique des ONG et qu'il convient d'adopter une approche prudente à cet égard; souligne qu'il convient d'éviter les mesures susceptibles de contribuer à une surveillance excessive de la part de l'État; souligne en outre que les mesures de lutte contre la corruption devraient être strictement proportionnées et ne doivent pas être utilisées pour justifier des obligations de déclaration et de transparence excessives pour les ONG qui nuiraient à leurs activités et limiteraient la liberté d'association; déplore les cas signalés d'obligations de divulgation excessives récemment introduites dans certains États membres;
24. met fermement en garde contre l'instrumentalisation du concept d'«ingérence étrangère» et souligne que celui-ci peut être et est utilisé par les gouvernements pour réprimer et stigmatiser la société civile et les ONG; souligne toutefois que certaines parties prenantes peuvent être utilisées comme outil d'influence par des entités étrangères, ce qui affecte en fin de compte le processus démocratique dans les États membres; estime, par conséquent, qu'il n'existe pas d'approche universelle en ce qui concerne la société civile;
25. déplore les campagnes de dénigrement à l'encontre des ONG, y compris celles qui mènent des activités de défense et de recherche dans le domaine de l'environnement et des droits de l'homme, sous prétexte, par exemple, qu'elles sont principalement financées par des fonds étrangers, ce qui vise à saper leur crédibilité.

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS**

Date de l'adoption	28.11.2023
Résultat du vote final	+: 31 -: 25 0: 4
Membres présents au moment du vote final	Abir Al-Sahlani, Pietro Bartolo, Theresa Bielowski, Vladimír Bilčík, Malin Björk, Vasile Blaga, Karolin Braunsberger-Reinhold, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Annika Bruna, Damien Carême, Clare Daly, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Nicolaus Fest, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Pina Picierno, Birgit Sippel, Vincenzo Sofo, Tineke Strik, Annalisa Tardino, Yana Toom, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Suppléants présents au moment du vote final	Daniel Freund, José Gusmão, Rasa Juknevičienė, Beata Kempa, Matjaž Nemeč, Janina Ochojska, Jan-Christoph Oetjen, Kostas Papadakis, Silvia Sardone, Paul Tang, Petar Vitanov, Axel Voss, Tomáš Zdechovský
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Mathilde Androuët, Tom Berendsen, Jarosław Duda, Rosa Estaràs Ferragut, Pär Holmgren, Andrey Kovatchev, Antonius Manders, Riho Terras

VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL EN COMMISSION SAISIE POUR AVIS

31	+
Renew	Abir Al-Sahlani, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Jan-Christoph Oetjen, Maite Pagazaurtundúa, Yana Toom
S&D	Pietro Bartolo, Theresa Bielowski, Evin Incir, Marina Kaljurand, Lukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Matjaž Nemeč, Pina Picierno, Birgit Sippel, Paul Tang, Petar Vitanov, Elena Yoncheva
The Left	Malin Björk, Clare Daly, Cornelia Ernst, José Gusmão
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Briemont, Damien Carême, Daniel Freund, Pär Holmgren, Tineke Strik

25	-
ECR	Vincenzo Sofo
ID	Mathilde Androuët, Annika Bruna, Nicolaus Fest, Silvia Sardone, Annalisa Tardino, Tom Vandendriessche
NI	Kostas Papadakis, Milan Uhrík
PPE	Tom Berendsen, Vasile Blaga, Karolin Braunsberger-Reinhold, Jarosław Duda, Lena Düpont, Rosa Estaràs Ferragut, Rasa Juknevičienė, Andrey Kovatchev, Jeroen Lenaers, Antonius Manders, Nadine Morano, Janina Ochojska, Riho Terras, Axel Voss, Javier Zarzalejos, Tomáš Zdechovský

4	0
ECR	Patryk Jaki, Assita Kanko, Beata Kempa
PPE	Vladimír Bilčík

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention

**INFORMATIONS SUR L'ADOPTION
PAR LA COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

Date de l'adoption	14.12.2023
Résultat du vote final	+: 19 -: 6 0: 2
Membres présents au moment du vote final	Matteo Adinolfi, Dominique Bilde, Gilles Boyer, Olivier Chastel, Caterina Chinnici, Ilana Cicurel, Carlos Coelho, Beatrice Covassi, Ryszard Czarnecki, Luke Ming Flanagan, Daniel Freund, Isabel García Muñoz, Maria Grapini, Monika Hohlmeier, Joachim Kuhs, Alin Mituța, Jan Olbrycht, Markus Pieper, Sándor Rónai, Petri Sarvamaa, Eleni Stavrou, Viola von Cramon-Taubadel
Suppléants présents au moment du vote final	Mikuláš Peksa, Sabrina Pignedoli, Wolfram Pirchner
Suppléants (art. 209, par. 7) présents au moment du vote final	Agnes Jongerius, Marisa Matias

**VOTE FINAL PAR APPEL NOMINAL
EN COMMISSION COMPÉTENTE AU FOND**

19	+
ECR	Ryszard Czarnecki
ID	Matteo Adinolfi, Dominique Bilde, Joachim Kuhs
PPE	Caterina Chinnici, Carlos Coelho, Monika Hohlmeier, Jan Olbrycht, Petri Sarvamaa, Eleni Stavrou
Renew	Gilles Boyer, Olivier Chastel, Ilana Cicurel, Alin Mituța
S&D	Beatrice Covassi, Isabel García Muñoz, Maria Grapini, Agnes Jongerius, Sándor Rónai

6	-
NI	Sabrina Pignedoli
The Left	Luke Ming Flanagan, Marisa Matias
Verts/ALE	Daniel Freund, Mikuláš Peksa, Viola von Cramon-Taubadel

2	0
PPE	Markus Pieper, Wolfram Pirchner

Légende des signes utilisés:

+ : pour

- : contre

0 : abstention