

2022

Rapport

(établi en vertu de l'article 92, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 806/2014)

**sur tout engagement éventuel découlant de l'exécution,
par le Conseil de résolution unique, le Conseil de l'Union
européenne ou la Commission, des tâches qui leur
incombent en vertu dudit règlement pour l'exercice 2022**



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EJAuditors

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2023

PDF ISBN 978-92-849-0022-0 doi:10.2865/519524 QJ-05-23-115-FR-N

À propos du rapport

Le mécanisme de résolution unique est le système européen de gestion de la résolution des défaillances bancaires dans la zone euro. Le Conseil de résolution unique, ainsi que la Commission et le Conseil de l'UE, jouent un rôle de premier plan dans ce mécanisme. Le Conseil de résolution unique gère le Fonds de résolution unique, qui peut être utilisé pour financer la résolution des défaillances bancaires. La Cour des comptes européenne a l'obligation de faire rapport chaque année sur tout engagement éventuel qui en découle.

Pour l'exercice 2022, la Commission et le Conseil de l'UE n'ont fait état d'aucun engagement éventuel. Le Conseil de résolution unique a déclaré un montant bien plus élevé que dans les comptes de 2021, principalement eu égard aux nouveaux moyens soulevés par les banques en 2022. Il n'a signalé aucun engagement éventuel lié aux décisions de résolution. Globalement, nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du Conseil de résolution unique.

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VII
Introduction	01 - 04
Base juridique du rapport	01
Les engagements éventuels: définition et critères de reconnaissance	02
Informations générales sur les engagements éventuels liés au mécanisme de résolution unique	03 - 04
Étendue et approche de l'audit	05 - 07
Étendue de l'audit	05
Approche d'audit	06 - 07
Observations	08 - 32
Première partie – Engagements éventuels du CRU	08 - 27
Engagements éventuels liés à des recours juridictionnels faisant suite à des décisions de résolution ou de non-résolution	09 - 13
Engagements éventuels liés au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité	14
Engagements éventuels liés aux contributions des banques au Fonds de résolution unique au niveau de l'UE	15 - 24
Engagements éventuels découlant des recours relatifs aux contributions ex ante formés devant les juridictions nationales	25 - 26
Contrôles internes relatifs aux litiges	27
Deuxième partie – Engagements éventuels de la Commission	28 - 30
Troisième partie – Engagements éventuels du Conseil de l'UE	31 - 32
Conclusions et recommandations	33 - 38
Annexe	
Annexe I – Suivi des recommandations de l'an passé	

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses du Conseil de résolution unique

Réponses de la Commission

Réponses du Conseil de l'Union européenne

Équipe d'audit

Synthèse

I La Cour des comptes européenne est légalement tenue de faire rapport chaque année sur tout engagement éventuel du Conseil de résolution unique, de la Commission ou du Conseil de l'Union européenne découlant de l'exécution des missions de résolution qui leur incombent. Nous avons examiné si ces trois entités avaient fait connaître les risques liés auxdites missions en publiant des engagements éventuels appropriés. En juin 2023 (c'est-à-dire à la date de clôture des comptes 2022), elles faisaient l'objet de plusieurs procédures judiciaires en cours, au niveau de l'UE et au niveau national, concernant leurs missions de résolution.

II Fin 2022, 104 procédures judiciaires ayant trait à la résolution de Banco Popular Español S.A. étaient pendantes au niveau de l'UE. Cinq pourvois avaient été formés contre quatre des arrêts du 1^{er} juin 2022 dans lesquels le Tribunal avait confirmé la légalité de la décision de résolution et rejeté l'action en réparation. En outre, 334 procédures administratives et actions en justice concernant la résolution de Banco Popular Español S.A. sont toujours pendantes au niveau national.

III Le 1^{er} mars 2022, le Conseil de résolution unique a adopté des dispositifs de résolution à l'égard de Sberbank d.d et de Sberbank Banka d.d., et une décision de non-résolution en ce qui concerne Sberbank Europe AG. Sberbank Europe AG, établie en Autriche, et son établissement mère en Russie ont alors intenté huit actions en justice devant le Tribunal. À la mi-2023, cinq procédures administratives et actions en justice concernant la résolution d'entités du groupe Sberbank étaient pendantes au niveau national.

IV Dans ses comptes, le Conseil de résolution unique a signalé l'existence d'affaires en lien avec des décisions de résolution ou de non-résolution, sans publier d'engagements éventuels pour ces affaires, car il a estimé que le risque correspondant était faible. Il a indiqué la nature des engagements éventuels associés aux affaires en cours au niveau national, mais n'est pas en mesure d'en quantifier l'incidence financière potentielle, étant donné les caractéristiques du cadre juridique relatif aux résolutions et les circonstances propres à la mesure de résolution prise à l'égard des entités concernées.

V Le Conseil de résolution unique collecte auprès des banques des contributions ex ante qui alimentent le Fonds de résolution unique. Ces contributions peuvent être utilisées pour financer la résolution des défaillances bancaires. En juin 2023, 86 recours contre des décisions relatives aux contributions ex ante étaient pendants devant le Tribunal de l'UE. Les banques ont présenté de nouveaux moyens contre le Conseil de résolution unique. En conséquence, celui-ci a fait état d'engagements éventuels d'un montant de 1 887 millions d'euros en lien avec de possibles remboursements à la charge du Fonds de résolution unique, et de 4,6 millions d'euros en lien avec la possible indemnisation de frais de justice. Il n'a pas présenté d'engagements éventuels liés à des procédures judiciaires concernant des décisions sur les contributions ex ante en cours au niveau national, parce qu'il estime que le risque correspondant est faible.

VI Sur la base des procédures suivies, des éléments probants obtenus et des informations disponibles à la clôture des comptes 2022, nous n'avons pas relevé d'éléments qui nous porteraient à croire que les engagements éventuels découlant de l'exécution des missions de résolution du Conseil de résolution unique, de la Commission et du Conseil de l'UE présentent une anomalie significative.

VII Nous recommandons au Conseil de résolution unique de renforcer ses systèmes de contrôle interne relatifs à la clôture des comptes afin de documenter suffisamment son raisonnement concernant les affaires pendantes devant les juridictions de l'UE pour lesquelles le risque est jugé faible.

Introduction

Base juridique du rapport

01 Les dispositions de l'article 92, paragraphe 4, du [règlement sur le mécanisme de résolution unique \(MRU\)](#) (ci-après le «règlement MRU») imposent à la Cour des comptes européenne de faire rapport «sur tout engagement éventuel (du Conseil de résolution unique (CRU), du Conseil de l'UE, de la Commission ou d'un autre organe) découlant de l'exécution par le CRU, le Conseil et la Commission des tâches qui leur incombent en vertu [dudit] règlement».

Les engagements éventuels: définition et critères de reconnaissance

02 Un engagement éventuel (ou passif éventuel) se définit¹ comme:

- une obligation potentielle qui résulte d'événements passés et dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou de plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'Union européenne, ou
- une obligation actuelle résultant d'événements passés mais non comptabilisée, soit parce qu'il est peu probable qu'une sortie de ressources économiques représentatives d'avantages économiques ou d'un potentiel de service sera nécessaire pour régler l'obligation, soit parce qu'aucune estimation suffisamment fiable ne peut être faite du montant de l'obligation.

¹ Norme comptable internationale du secteur public – IPSAS 19 «Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels» et règle comptable n° 10 de l'UE.

Informations générales sur les engagements éventuels liés au mécanisme de résolution unique

03 Dans le cadre de l'exécution de leurs missions au titre du [règlement MRU](#), le CRU, le Conseil de l'UE et la Commission peuvent être amenés à contracter des engagements éventuels en lien avec des procédures judiciaires en cours (devant les juridictions de l'UE ou les juridictions nationales) concernant:

- **leurs décisions de résolution ou de non-résolution,**
- **le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité** (afin de préserver les droits de propriété fondamentaux, le [règlement MRU](#) dispose qu'aucun créancier ne peut être plus mal traité dans le cadre d'une procédure de résolution qu'il ne l'aurait été dans celui d'une procédure normale d'insolvabilité).

04 Le CRU peut également avoir des engagements éventuels en raison de procédures judiciaires en cours concernant son calcul et sa collecte des **contributions des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (ci-après, les «banques»)** au **Fonds de résolution unique (FRU)**.

Étendue et approche de l'audit

Étendue de l'audit

05 Aux fins du présent rapport d'audit, nous avons examiné si le CRU, la Commission et le Conseil de l'UE avaient fait état de manière appropriée des engagements éventuels découlant de leurs missions en vertu du [règlement MRU](#).

Approche d'audit

06 Pour réaliser notre audit, nous avons sélectionné et analysé un échantillon d'actions en justice ayant trait au MRU pendantes devant les juridictions de l'UE, et nous avons examiné les informations relatives aux actions en justice et procédures administratives au niveau national liées au MRU. Nos éléments probants consistent en des informations recueillies au cours d'entretiens, dans des documents du CRU, de la Commission et du Conseil de l'UE, ainsi que dans des lettres de déclaration émanant d'avocats externes. Nous avons également analysé les éléments probants provenant des autorités de résolution nationales, ainsi que des données publiques.

07 Le présent rapport est centré sur les principaux développements qui ont influé sur les comptes de 2022. Pour obtenir des informations détaillées sur l'évolution antérieure de la situation, veuillez consulter le [rapport relatif à l'exercice 2021](#).

Observations

Première partie – Engagements éventuels du CRU

08 Le *tableau 1* indique le nombre de procédures judiciaires liées au MRU qui concernent le CRU, et les engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes 2022 de celui-ci. Ces engagements se montent, au total, à 1 892 millions d’euros². Nous n’avons pas relevé de faits qui nous porteraient à croire que les engagements éventuels du CRU découlant de l’exécution de ses missions de résolution présentent une anomalie significative.

Tableau 1 – Procédures judiciaires liées au MRU qui concernent le CRU et engagements éventuels correspondants au 15 juin 2023

Description	Nombre d'affaires portées devant les juridictions de l'UE	Nombre d'affaires portées devant les juridictions nationales ou relevant de procédures administratives	Engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes du CRU (millions d'euros)
Décisions de résolution et de non-résolution	115	339	0
<i>Résolution de Banco Popular Español S.A.</i>	<i>104</i>	<i>334</i>	<i>0</i>
<i>Non-résolution de Sberbank Europe AG</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>Résolution de Sberbank banka d.d.</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>0</i>
<i>Résolution de Sberbank d.d.</i>	<i>3</i>	<i>2</i>	<i>0</i>
<i>Non-résolution d'ABLV et de PNB Banka</i>	<i>3</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

² Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – Exercice 2022, p. 33.

Description	Nombre d'affaires portées devant les juridictions de l'UE	Nombre d'affaires portées devant les juridictions nationales ou relevant de procédures administratives	Engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes du CRU (millions d'euros)
Décision fondée sur le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité pour Banco Popular Español S.A.	6	0	0
Contributions ex ante	86	198	1 892
TOTAL	207	537	1 892

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des comptes 2022 du CRU à leur date de signature et des données du CRU. Les affaires où seul un accès aux documents est demandé ou celles relatives à la taxation des dépens ou aux ressources humaines qui ne sont pas pertinentes au regard des tâches incombant au CRU en vertu du règlement MRU ne sont pas prises en considération.

Engagements éventuels liés à des recours juridictionnels faisant suite à des décisions de résolution ou de non-résolution

Recours contre la décision de résolution de Banco Popular Español

09 La première décision de résolution, adoptée en 2017, concernait Banco Popular Español S.A. (ci-après, «BPE»). La résolution comprenait la dépréciation et la conversion des instruments de fonds propres, ainsi que la vente de la banque à Banco Santander S.A. pour un montant de 1 euro. La Commission a approuvé le dispositif de résolution.

10 Fin 2022, 104 affaires contre le CRU, en lien avec BPE, étaient pendantes devant la Cour de justice de l'UE. Dans ses cinq arrêts du 1^{er} juin 2022 (considérés comme des affaires pilotes), le Tribunal a confirmé la légalité des décisions du CRU et de la Commission consistant, respectivement, à résoudre BPE et à approuver le dispositif de résolution correspondant. En outre, l'action en réparation a été rejetée, et les requérants ont été condamnés aux dépens. Cinq pourvois ont été formés contre quatre de ces arrêts. L'un de ces pourvois a été retiré par la partie requérante³. À la lumière des arrêts du Tribunal du 1^{er} juin 2022 et des moyens présentés par les requérants, le CRU estime que la probabilité d'une issue négative dans ces nouvelles

³ Affaire C-539/22 P.

affaires est faible. Quatre nouvelles actions en réparation⁴ contre le CRU sont suspendues jusqu'à ce que des arrêts définitifs soient rendus en ce qui concerne les cinq pourvois. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU.

11 En outre, 334 procédures administratives et actions en justice contre l'autorité de résolution nationale (ARN) espagnole, concernant la résolution de BPE, sont toujours pendantes au niveau national. Le CRU juge qu'il est peu probable que les juridictions nationales donnent tort à l'ARN locale en déclarant sa décision illégale. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU.

Recours contre la décision de résolution de Sberbank d.d. et de Sberbank banka d.d., et contre la décision de non-résolution de Sberbank Europe AG

12 En 2022, le CRU a pris des mesures de résolution concernant Sberbank banka d.d. et Sberbank d.d. Dans les deux cas, il a adopté un dispositif de résolution prévoyant l'application de l'instrument de cession des activités. Le CRU a décidé que la résolution de Sberbank Europe AG ne servirait pas l'intérêt public; la banque a donc fait l'objet d'une procédure d'insolvabilité ordinaire en vertu du droit national, sans participation ni soutien du FRU. Sberbank Europe AG et Sberbank of Russia OAO ont introduit huit recours devant le Tribunal. Sur ces huit recours, quatre⁵ (dont deux⁶ étaient également dirigés contre le Conseil) attaquaient les décisions de résolution du CRU et de la Commission. Deux autres⁷, formés seulement contre le CRU, avaient trait à sa décision relative à la non-résolution de Sberbank Europe AG. Les deux derniers⁸, eux aussi dirigés contre le CRU uniquement, portaient sur les frais liés à la mesure de résolution. À ce stade de la procédure et à la lumière des informations actuellement disponibles, le CRU estime que la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant des affaires pendantes est faible. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU en ce qui concerne ces affaires.

⁴ Affaires [T-294/22](#), [T-474/22](#), [T-475/22](#) et [T-477/22](#).

⁵ Affaires [T-523/22](#), [T-524/22](#), [T-525/22](#) et [T-526/22](#). Dans ces deux dernières, le Tribunal a déclaré les recours irrecevables (ordonnance du 10 octobre 2023).

⁶ Le Tribunal a déclaré ces deux recours irrecevables en ce qu'ils étaient dirigés contre le Conseil de l'UE (ordonnance du 8 septembre 2023 dans les affaires [T-523/22](#) et [T-524/22](#)).

⁷ Affaires [T-450/22](#) et [T-527/22](#). Dans ce dernier cas, le Tribunal a déclaré le recours irrecevable (ordonnance du 10 octobre 2023).

⁸ Affaires [T-571/22](#) et [T-572/22](#).

13 Fin 2022, cinq procédures administratives et actions en justice concernant la résolution d'entités du groupe Sberbank étaient pendantes au niveau national. Si une issue favorable pour les parties requérantes devant les juridictions nationales donne lieu au paiement de dommages et intérêts par l'ARN locale, le CRU pourra être tenu de rembourser en tout ou en partie les montants correspondants⁹. À ce stade, le CRU juge difficile de prédire raisonnablement l'issue de ces litiges et d'en estimer la possible incidence financière. Cette difficulté s'explique par les caractéristiques du cadre juridique relatif aux résolutions et par les circonstances propres à la mesure de résolution prise à l'égard de ces entités. C'est pourquoi le CRU a indiqué la nature des engagements éventuels associés à ce litige, mais n'est pas en mesure d'en quantifier l'incidence financière. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU en ce qui concerne ces affaires.

Engagements éventuels liés au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité

14 Six recours contre la décision du CRU du 17 mars 2020 statuant sur la nécessité d'accorder ou non un dédommagement aux anciens actionnaires et aux créanciers de BPE («décision sur la valorisation 3») sont pendants devant le Tribunal. À la lumière des arrêts du Tribunal du 1^{er} juin 2022 et des moyens présentés par les requérants, le CRU estime que la probabilité d'une issue négative dans ces affaires est faible. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU en ce qui concerne ces affaires.

Engagements éventuels liés aux contributions des banques au Fonds de résolution unique au niveau de l'UE

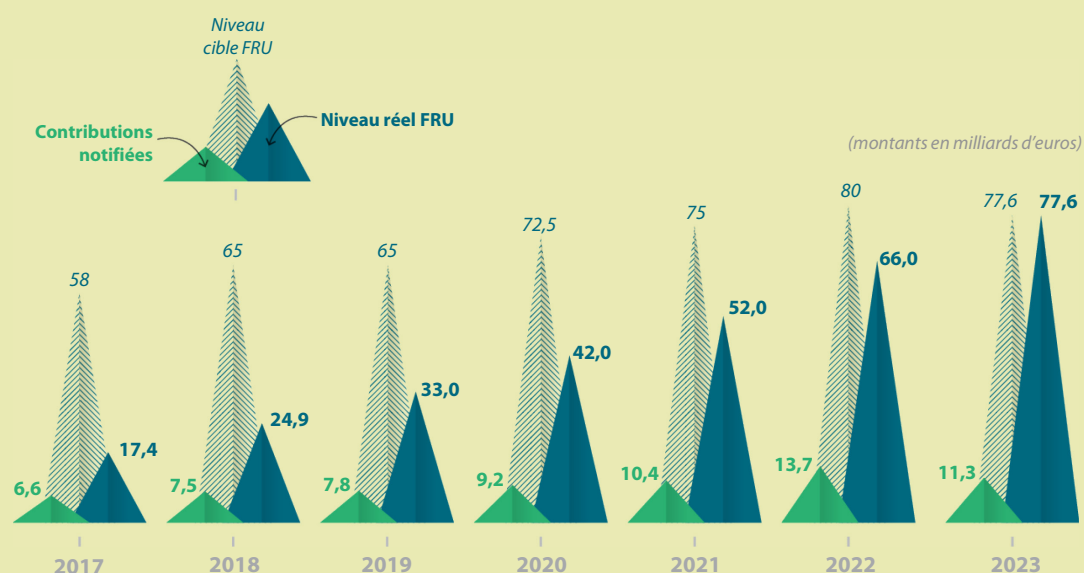
15 Les banques de l'union bancaire sont légalement tenues de verser annuellement au FRU des *contributions ex ante* qui sont fonction de leur taille et, le cas échéant, de leur profil de risque, et qui sont calculées selon la méthode présentée dans le [règlement délégué \(UE\) 2015/63 de la Commission](#), compte tenu du niveau cible annuel calculé par le CRU (voir [encadré 1](#)).

⁹ Article 87, paragraphe 4, du [règlement MRU](#).

Encadré 1

Le Fonds de résolution unique (FRU)

Le FRU se constitue durant une période initiale de huit années qui s'achève le 31 décembre 2023. Le niveau cible qu'il doit atteindre au terme de la période initiale doit s'élever au moins à 1 % du montant total des dépôts couverts de l'ensemble des banques agréées dans tous les États membres participants. Le CRU a fixé chaque année un niveau cible conforme à son obligation juridique d'atteindre le niveau cible du FRU à l'échéance du 31 décembre 2023. Comme le montre le graphique ci-après, la projection du niveau cible a été actualisée tous les ans.

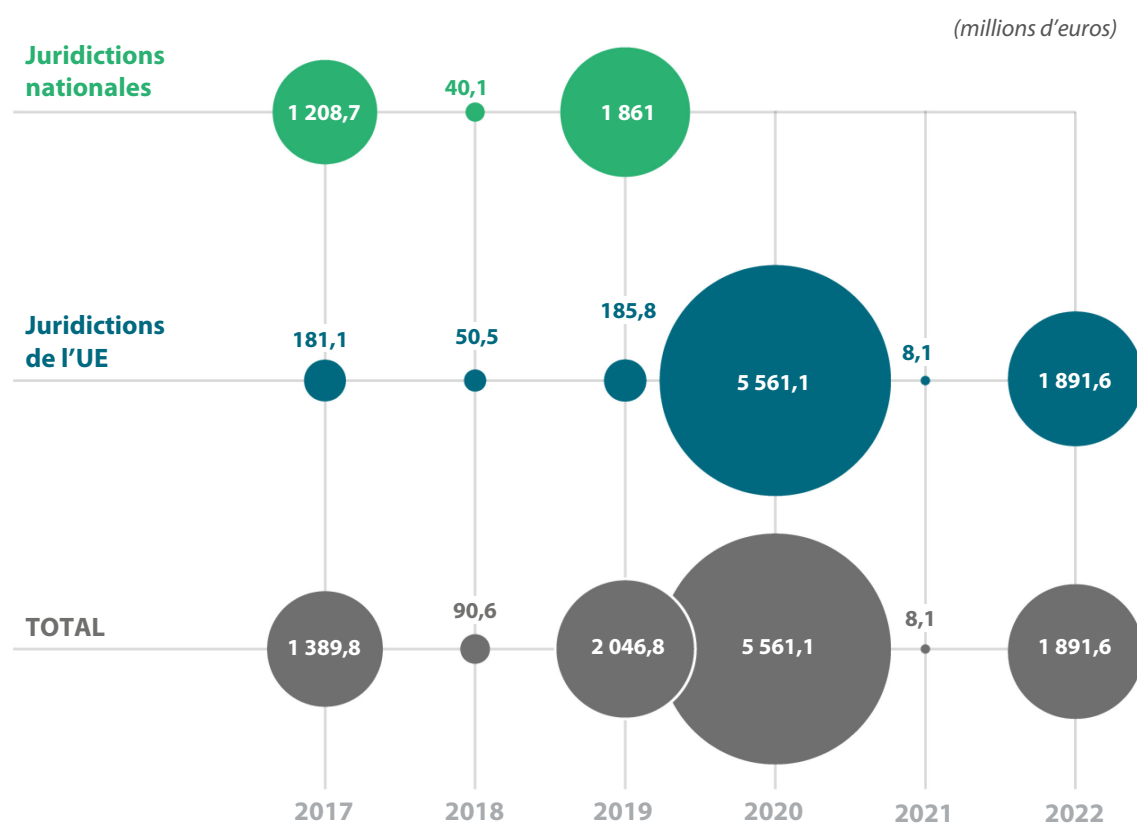


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du CRU. (Les contributions notifiées relatives à 2015 et 2016 sont comprises dans le montant cumulé de 2017. Le montant qualifié de «notifié» dans le graphique est le montant du «niveau cible annuel» ajusté compte tenu de tout retraitement applicable des années précédentes et d'une partie de la contribution de 2015, qui est compensée graduellement pendant la période initiale. Le niveau réel du FRU en 2023 tient également compte de la rémunération des espèces et du rendement du portefeuille d'investissements du FRU.)

16 Au moment de la signature des comptes définitifs du CRU relatifs à 2022, 86 procédures à son encontre, concernant les contributions ex ante, étaient pendantes devant les juridictions de l'UE (ces procédures étaient au nombre de 63 à la signature des comptes 2021).

17 Dans ses comptes définitifs relatifs à l'exercice 2022, le CRU a fait état de 1 887 millions d'euros d'engagements éventuels en lien avec les contributions ex ante, contre 5,5 millions d'euros pour 2021 (voir points **18** à **23**). Ces engagements étaient liés à 39 affaires pendantes devant le Tribunal (contre 8 affaires en 2021). Le CRU a également fait état de 4,6 millions d'euros d'engagements éventuels liés à 72 affaires et correspondant aux frais de justice des requérants, frais au paiement desquels la Cour de justice de l'Union européenne pourrait le condamner (voir **figure 1**). Le chiffre équivalent présenté dans les comptes 2021 se montait à 2,5 millions d'euros en lien avec 51 affaires.

Figure 1 – Engagements éventuels liés aux contributions ex ante au FRU et présentés dans les comptes du CRU (2017-2022)



Source: Comptes du CRU; pour ce qui est de 2022: 1 887 millions d'euros d'engagements éventuels découlant de procédures judiciaires liées à des contributions ex ante au niveau de l'UE et 4,5 millions d'euros correspondant à des frais de justice pour des affaires pendantes.

Litiges concernant le niveau cible du FRU

18 Environ **96 %** du montant total des engagements éventuels déclarés dans les comptes 2022 sont liés aux nouveaux litiges concernant la période de contribution ex ante 2022. Ceux-ci se rapportent principalement aux nouveaux moyens soulevés au sujet du niveau cible du FRU, évoqués aux points **22** et **23**.

19 Le niveau cible du FRU et les contributions ex ante correspondantes sont régis par les articles 69 et 70 du [règlement MRU](#). Le CRU a considéré le niveau cible prévu par ledit [règlement](#) comme étant dynamique par nature: ce niveau évolue au cours de la période initiale, car il doit reposer sur la projection du montant des dépôts qui seront couverts à la fin de cette période, le 31 décembre 2023. Le CRU estime donc qu'il n'est pas toujours possible d'appliquer, ou du moins d'appliquer à la lettre, les dispositions de l'article 70, paragraphe 2, du règlement MRU. En effet, pour atteindre le niveau cible final tout en respectant les dispositions de l'article 70, paragraphe 2, du [règlement MRU](#), qui plafonnent à 12,5 % par an le niveau des contributions ex ante, le CRU aurait dû estimer avec exactitude, dès le début de la période initiale, quel serait le montant des dépôts couverts à la fin de cette période. Or le niveau réel des dépôts couverts au 31 décembre 2023 ne sera connu qu'au premier trimestre 2024.

20 Étant donné les moyens financiers dont le FRU disposait fin 2021 (52 milliards d'euros) et le niveau cible estimé pour 2022 (80 milliards d'euros) (voir [encadré 1](#)), le CRU a calculé qu'il manquait 28 milliards d'euros, à collecter dans les deux années suivantes (2022-2023). Il a donc fixé le niveau cible annuel des contributions ex ante de 2022 à la moitié du montant manquant estimatif.

21 Plusieurs établissements ont fait valoir que l'adoption d'un niveau cible annuel avoisinant 14 milliards d'euros alors que le niveau cible prévu pour la fin de la période initiale s'élevait à quelque 80 milliards d'euros était incompatible avec le respect du plafond de 12,5 % par an établi à l'article 70, paragraphe 2, du [règlement MRU](#). D'autres ont affirmé que le niveau cible devait être évalué sur la base du montant des dépôts couverts au début de la période initiale.

22 Conformément à sa méthodologie pour l'estimation des différences entre les montants des contributions ex ante fixés dans la décision initiale et, le cas échéant, ceux des décisions révisées, le CRU a calculé des engagements éventuels pour 31 litiges pendants dans lesquels étaient invoqués des moyens ayant trait au niveau cible du FRU, dont 21 affaires en lien avec les contributions ex ante de 2022. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU en ce qui concerne ces affaires.

Nouvelle adoption des décisions relatives aux contributions ex ante de 2016-2020

23 Le CRU a adopté à nouveau les décisions relatives aux contributions ex ante des périodes de contribution **2016, 2017, 2018, 2019** et **2020**, qui ne respectaient pas les critères de motivation établis par la Cour de justice dans les affaires en lien avec les contributions ex ante¹⁰. Les décisions adoptées à nouveau concernaient uniquement les banques qui avaient formé des recours devant le Tribunal contre les décisions relatives aux contributions ex ante correspondantes (voir [tableau 2](#)). Le CRU a dûment informé le Tribunal de la nouvelle adoption de ces décisions, ce qui a donné aux requérants la possibilité de déposer un mémoire en adaptation modifiant ou complétant leurs moyens en fonction des décisions adoptées à nouveau. À la suite de cela, plusieurs banques ont présenté de nouveaux moyens plaidant pour que les décisions adoptées à nouveau soient déclarées illégales et annulées, y compris le niveau cible du FRU.

¹⁰ Dans les affaires jointes [C-584/20 P, Commission européenne contre Landesbank Baden-Württemberg](#) et [C-621/20 P, Conseil de résolution unique contre Landesbank Baden-Württemberg](#), ainsi que dans les affaires [C-664/20 P, Portigon AG contre Conseil de résolution unique](#), et [C-663/20 P, Hypo Vorarlberg Bank AG contre Conseil de résolution unique](#).

Tableau 2 – Décisions adoptées à nouveau ayant trait aux contributions ex ante

Année	Date de nouvelle adoption	Établissements de crédit concernés
2016	27 avril 2022 et 7 décembre 2022	4 établissements individuels
2017	15 décembre 2021 et 25 juillet 2022	3 établissements individuels
2018	8 août 2022	4 établissements individuels
2019	8 août 2022	5 établissements individuels et 126 établissements faisant partie de 5 groupes bancaires
2020	7 décembre 2022	15 établissements individuels et 121 établissements faisant partie de 4 groupes bancaires

Source: CRU.

24 Par la suite, le CRU a calculé des engagements éventuels se montant à 54 millions d’euros pour les 16 affaires en question. Nous n’avons trouvé aucun élément probant contredisant l’évaluation du CRU en ce qui concerne ces affaires.

Engagements éventuels découlant des recours relatifs aux contributions ex ante formés devant les juridictions nationales

25 En dépit d’un arrêt de décembre 2019 dans lequel la Cour de justice de l’Union européenne a décidé qu’elle seule pouvait contrôler la légalité des décisions du CRU en matière de contributions ex ante au FRU¹¹, de nouvelles procédures continuent d’être engagées au niveau national. En Autriche, en Finlande, en Allemagne et aux Pays-Bas, un certain nombre de banques ont intenté des procédures administratives ou judiciaires contre les décisions relatives à leurs contributions ex ante devant les juridictions nationales. La plupart de ces procédures ont été engagées en Allemagne.

¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 3 décembre 2019 dans l’affaire [C-414/18](#).

Le nombre d'affaires pendantes au niveau national a néanmoins fortement baissé, passant de 711 en mai 2022 à 154 en mai 2023.

26 Le CRU estime que le risque que les recours formés devant les juridictions nationales contre les contributions ex ante donnent lieu à une sortie de ressources économiques est faible. Il n'a donc pas publié d'engagements éventuels pour ces affaires¹². Nous n'avons en l'occurrence trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du CRU.

Contrôles internes relatifs aux litiges

27 Le CRU a mis en place des contrôles internes adéquats qui donnent une vue d'ensemble des litiges le concernant portés devant les juridictions nationales et celles de l'UE. Nous avons constaté qu'il avait procédé, pour chaque catégorie de contentieux (par exemple les affaires relatives à des résolutions ou aux contributions ex ante), à une évaluation interne des risques comportant le raisonnement sous-jacent. Il a également documenté ses calculs des engagements éventuels dans les affaires pour lesquelles il a jugé que le risque de sortie de ressources économiques du FRU était réel. Ces informations ont été fournies au comptable, qui a besoin d'obtenir toutes les informations pertinentes afin de garantir qu'au moment de la clôture, les comptes donnent une image fidèle de la situation. Toutefois, pour certains litiges relatifs aux contributions ex ante au sujet desquels le CRU a estimé que le risque de sortie de ressources économiques du FRU était faible, le CRU n'a pas suffisamment documenté son évaluation des risques liés aux différents moyens. Le comptable ne dispose donc pas d'une analyse approfondie de ces affaires qui lui permettrait de parvenir à une conclusion quant à la nécessité de présenter des informations à cet égard dans les comptes.

Deuxième partie – Engagements éventuels de la Commission

28 Le [tableau 3](#) indique le nombre de procédures judiciaires liées au MRU qui concernent la Commission. Dans ses [comptes 2022](#), celle-ci n'a fait état d'aucun engagement éventuel à cet égard. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation de la Commission au sujet de ces affaires.

¹² Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – Exercice 2022, p. 33.

Tableau 3 – Procédures judiciaires liées au MRU qui concernent la Commission et engagements éventuels correspondants au 28 juin 2023

Description	Nombre d'affaires pendantes devant les juridictions de l'UE	Nombre d'affaires portées devant les juridictions nationales ou relevant de procédures administratives	Engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes de la Commission (euros)
<i>Résolution de Banco Popular Español S.A.</i>	9	0	0
<i>Résolution de Sberbank d.d.</i>	2	0	0
<i>Résolution de Sberbank banka d.d.</i>	2	0	0
TOTAL	13	0	0

Source: Comptes de la Commission relatifs à l'exercice 2022 et autres sources.

29 La Commission est partie défenderesse aux quatre pourvois contre les arrêts du Tribunal concernant les affaires pilotes liées à BPE¹³ (voir point 10). L'un de ces pourvois a été retiré par la partie requérante¹⁴. La Commission est également défenderesse à quatre actions en dommages et intérêts intentées devant le Tribunal en 2022 et concernant la résolution de BPE¹⁵. Elle estime que la probabilité d'une sortie de ressources économiques liée à ces affaires est faible. Par ailleurs, elle s'est pourvue contre l'arrêt du Tribunal dans une autre affaire¹⁶, en faisant valoir que la requête ne visait pas sa propre décision d'approuver le dispositif de résolution adopté par le CRU, mais uniquement la décision de résolution du CRU¹⁷. Cependant, même une issue défavorable du pourvoi de la Commission n'entraînerait pas, pour celle-ci, une sortie de ressources économiques, excepté les frais de justice.

¹³ Affaires C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P et C-541/22 P.

¹⁴ Affaire C-539/22 P.

¹⁵ Affaires T-294/22, T-474/22, T-475/22 et T-477/22.

¹⁶ Affaire T-481/17.

¹⁷ Affaire C-551/22 P.

30 Sberbank Austria AG a déposé deux requêtes visant à obtenir l'annulation de l'approbation, par la Commission, de la décision de résolution prise par le CRU à l'égard de Sberbank banka d.d. et de Sberbank d.d., ses filiales slovène et croate¹⁸. Sberbank Russia OAO a également formé deux recours en annulation de l'approbation, par la Commission, de la même décision de résolution du CRU¹⁹. La Commission estime que la probabilité d'une issue défavorable est faible.

Troisième partie – Engagements éventuels du Conseil de l'UE

31 Le [tableau 4](#) indique le nombre de procédures judiciaires liées au MRU qui concernent le Conseil de l'UE. Dans ses [comptes 2022](#), celui-ci n'a fait état d'aucun engagement éventuel à cet égard. Nous n'avons trouvé aucun élément probant contredisant l'évaluation du Conseil.

Tableau 4 – Procédures judiciaires liées au MRU qui concernent le Conseil de l'UE et engagements éventuels correspondants au 19 juin 2023

Description	Nombre d'affaires pendantes devant les juridictions de l'UE	Nombre d'affaires portées devant les juridictions nationales ou relevant de procédures administratives	Engagements éventuels correspondants présentés dans les comptes du Conseil de l'UE (euros)
<i>Résolution de Sberbank d.d.</i>	1	0	0
<i>Résolution de Sberbank banka d.d.</i>	1	0	0
TOTAL	2	0	0

Source: Comptes du Conseil relatifs à l'exercice 2022 et autres sources.

¹⁸ Affaires T-523/22 et T-524/22.

¹⁹ Recours déclarés irrecevables par le Tribunal (ordonnance du 10 octobre 2023) dans les affaires T-525/22 et T-526/22.

32 Le Conseil de l'UE était également partie défenderesse aux deux requêtes introduites par Sberbank Austria AG afin d'obtenir l'annulation de l'approbation, par la Commission, de la décision de résolution prise par le CRU à l'égard de Sberbank banka d.d. et de Sberbank d.d., ses filiales slovène et croate²⁰. Pour ses comptes 2022, il a estimé que la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant de ces requêtes était faible. Le 16 décembre 2022, le Conseil de l'UE a soulevé, dans les deux affaires, des exceptions d'irrecevabilité dans la mesure où le recours était dirigé contre lui. Le Tribunal lui a donné raison dans son ordonnance du 8 septembre 2023²¹.

²⁰ Affaires T-523/22 et T-524/22.

²¹ Ordonnances du Tribunal du 8 septembre 2023 dans les affaires T-523/22 et T-524/22.

Conclusions et recommandations

33 Sur la base des procédures suivies, des éléments probants obtenus et des informations disponibles à la clôture des comptes 2022, nous n'avons pas relevé d'éléments qui nous porteraient à croire que les engagements éventuels découlant de l'exécution des missions de résolution du CRU, de la Commission et du Conseil de l'UE présentent une anomalie significative. Nous constatons cependant qu'il est extrêmement difficile de déterminer l'issue des procédures judiciaires concernant des décisions de résolution ou de non-résolution engagées contre le CRU, la Commission et le Conseil de l'UE. En effet, le cadre juridique relatif aux résolutions est relativement récent et a créé une situation juridique complexe, spécifique et inédite (voir point [13](#)).

34 Pour ce qui est des recours liés à des décisions de résolution ou de non-résolution au niveau de l'UE, le CRU, la Commission et le Conseil de l'UE ont jugé que le risque de sortie de ressources économiques était faible. Par conséquent, ils n'ont pas publié d'engagements éventuels (voir points [10](#), [12](#), [14](#), [28](#) et [31](#)).

35 Dans ses comptes 2022, le CRU a fait état d'engagements éventuels, d'un montant de 1 887 millions d'euros, susceptibles de devoir être décaissés par le FRU pour les affaires pendantes relatives à ses décisions en matière de contributions ex ante prises de 2016 à 2022. Il a également présenté un engagement éventuel de 4,6 millions d'euros correspondant aux frais de justice de la partie adverse (voir point [17](#)).

36 En ce qui concerne certaines affaires de la période 2016-2022, le CRU a estimé qu'une sortie de ressources économiques du FRU était possible. Les banques ont présenté de nouveaux moyens concernant non seulement des affaires de 2022, mais également des affaires plus anciennes, à cause de la nouvelle adoption des décisions relatives aux années 2016 à 2020. Ces nouveaux moyens, en particulier ceux qui ont trait aux affaires de 2022 portant sur le niveau cible du FRU, ont donné lieu à une augmentation substantielle des engagements éventuels dans les comptes de 2022 (voir point [18](#)).

37 Comme pour les exercices précédents, le CRU n'a fait état dans ses comptes d'aucun engagement éventuel lié à des procédures nationales entamées à l'encontre des contributions ex ante. Cela va dans le sens de la décision préjudicielle de la Cour de justice, selon laquelle les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour connaître des décisions du CRU en matière de contributions ex ante au FRU (voir point [25](#)).

38 Pour permettre d'établir les comptes relatifs à l'exercice 2022, le service juridique du CRU a fourni au comptable de celui-ci une évaluation des risques pour chaque catégorie de litiges en cours ainsi qu'une analyse de la nouvelle méthode de calcul des engagements éventuels (voir points 22 à 24). L'évaluation des risques comportait le raisonnement sous-jacent, mais concernant certaines affaires pour lesquelles le risque de sortie de ressources économiques a été jugé faible, elle était insuffisamment documentée (voir point 27).

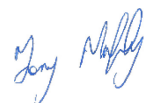
Recommandation – Renforcer les contrôles internes concernant la clôture des comptes

Le CRU devrait renforcer ses systèmes de contrôle interne liés à la clôture des comptes afin que, dans les affaires pendantes devant les juridictions de l'UE pour lesquelles le risque est estimé faible, le raisonnement permettant d'arriver à cette conclusion soit suffisamment documenté.

Quand? À la présentation des comptes du CRU pour 2023.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 novembre 2023.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexe

Annexe I – Suivi des recommandations de l’an passé

Année	Recommandation	Situation	Commentaire
2022	Avant de finaliser ses comptes annuels, le CRU devrait demander directement aux autorités de résolution nationales de fournir des déclarations écrites évaluant la probabilité d’une sortie de ressources économiques eu égard aux procédures nationales concernant les résolutions ou les contributions ex ante.	Terminée	Pour les comptes de 2022, le CRU a demandé des déclarations écrites à cet égard aux autorités nationales en mai 2023; les ARN ont répondu à sa demande avant l’approbation des comptes annuels de 2022.
2022	Au moment de quantifier les engagements éventuels liés au remboursement des frais de représentation juridique de la partie adverse, le CRU devrait affiner son analyse des affaires en question en tenant compte de leur complexité et de la longueur potentielle des procédures.	Terminée	Le CRU a affiné son analyse en ce qui concerne les frais de justice susceptibles de découler des affaires pendantes relatives à des contributions ex ante, en tenant compte de leur complexité et de la longueur potentielle des procédures.
2022	Pour les affaires relatives à des contributions ex ante pour lesquelles il juge que la sortie de ressources économiques est possible, mais n’est pas en mesure de quantifier les engagements éventuels de manière fiable, le CRU devrait faire état, dans ses comptes, de la nature et des causes de l’incertitude.	Terminée	Le CRU a fourni les informations nécessaires dans ses comptes définitifs.

Sigles, acronymes et abréviations

ARN: autorité de résolution nationale

BPE: Banco Popular Español S.A.

CRU: Conseil de résolution unique

FRU: Fonds de résolution unique

MRU: mécanisme de résolution unique

Règlement MRU: [règlement](#) sur le mécanisme de résolution unique

Glossaire

Dispositif de résolution: plan précisant les instruments à appliquer lors de la liquidation d'un établissement financier défaillant.

Niveau cible annuel: montant des contributions au Fonds de résolution unique à collecter pour un exercice donné.

Niveau cible: montant minimal que le Fonds de résolution unique est tenu de détenir à l'issue de sa période initiale de constitution (c'est-à-dire au 31 décembre 2023), et qui équivaut au moins à 1 % du montant total des dépôts couverts dans l'union bancaire.

Procédure de taxation des dépens: procédure par laquelle la Cour de justice de l'Union européenne détermine les frais de justice à payer à la suite d'un arrêt.

Résolution: liquidation ordonnée d'un établissement financier en situation de défaillance avérée ou prévisible dans le but d'assurer la continuité de ses fonctions essentielles, de préserver la stabilité financière et de protéger les fonds publics en réduisant autant que possible la nécessité de recourir à une aide financière publique.

Union bancaire: cadre financier intégré applicable aux banques de la zone euro et à celles de tout État membre qui n'appartient pas à la zone euro, mais choisit de participer à l'union.

Réponses du Conseil de résolution unique

Le CRU accepte la recommandation.

Réponses de la Commission

La Commission a pris acte du rapport de la Cour des comptes européenne.

Réponses du Conseil de l'Union européenne

Je note avec satisfaction que la Cour des comptes n'a trouvé aucun élément contredisant l'approche adoptée dans les comptes du Conseil en la matière.

La secrétaire générale du Conseil.

Équipe d'audit

En application de l'article 92, paragraphe 4, du [règlement \(UE\) n° 806/2014](#) relatif au mécanisme de résolution unique, la Cour des comptes européenne établit chaque année un rapport sur tout engagement éventuel découlant de l'exécution, par le Conseil de résolution unique, la Commission et le Conseil de l'Union européenne, des tâches qui leur incombent en vertu dudit règlement.

L'audit objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par Mihails Kozlovs, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de François-Roger Cazala, Membre de la Cour, assisté de: Dirk Pauwels, chef de cabinet; Stéphanie Girard, attachée de cabinet; Joanna Metaxopoulou, directrice; Michal Machowski, manager principal; Leonidas Tsonakas, chef de mission; Carlos Soler Ruiz, Armin Hosp et Ioannis Sterpis, auditeurs; Andreea-Maria Feipel-Cosciug, conseillère juridique.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2023

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu'une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne