



Avis 2/2021

(présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 2, du TFUE)

sur une proposition de règlement du Conseil, présentée par la Commission, modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 afin de renforcer la prévisibilité pour les États membres et de clarifier les procédures de résolution des contentieux lors de la mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB (COM(2021) 327 final du 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

Table des matières

	Points
Introduction	01 - 06
Observations	07 - 38
Gestion de la trésorerie	08 - 09
Règles relatives à la mise à disposition des ressources propres	10 - 13
Régime applicable en matière d'intérêts de retard	14 - 18
Gestion des montants irrécouvrables de RPT	19 - 24
Procédures de résolution des contentieux	25 - 35
Cohérence des règles relatives à la gestion des différentes ressources propres	36 - 38
Conclusion	39 - 42
Annexe – Suggestions de modification de la proposition	

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, paragraphe 2,

vu la proposition de règlement du Conseil, présentée par la Commission, modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 afin de renforcer la prévisibilité pour les États membres et de clarifier les procédures de résolution des contentieux lors de la mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB (COM(2021) 327 final du 25.6.2021, 2021/0161 (NLE)),

vu la demande d'avis adressée par le Conseil le 6 juillet 2021,

vu la décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision 2014/335/UE, Euratom¹,

vu le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie², modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2016/804 du 17 mai 2016³,

vu le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée⁴, modifié en dernier lieu par le règlement (UE, Euratom) 2021/769 du Conseil du 30 avril 2021⁵,

vu le règlement (UE, Euratom) 2021/768 du Conseil du 30 avril 2021 portant mesures d'exécution du système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 608/2014⁶,

¹ JO L 424 du 15.12.2020, p. 1.

² JO L 168 du 7.6.2014, p. 39.

³ JO L 132 du 21.5.2016, p. 85.

⁴ JO L 155 du 7.6.1989, p. 9.

⁵ JO L 165 du 11.5.2021, p. 9.

⁶ JO L 165 du 11.5.2021, p. 1.

vu le règlement (UE, Euratom) 2021/770 du Conseil du 30 avril 2021 relatif au calcul de la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés, aux modalités et à la procédure de mise à disposition de cette ressource propre, aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie ainsi qu'à certains aspects de la ressource propre fondée sur le revenu national brut⁷,

vu les précédents avis⁸ émis par la Cour des comptes européenne sur le système des ressources propres de l'UE, et notamment ses avis n^{os} 7/2015 et 5/2018,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

⁷ JO L 165 du 11.5.2021, p. 15.

⁸ Avis n^{os} 11/2020 (JO C 26 du 22.1.2021, p. 1), 5/2018 (JO C 431 du 29.11.2018, p. 1), 7/2015 (JO C 5 du 8.1.2016, p. 1), 7/2014 (JO C 112 du 19.12.2014, p. 1), 2/2012 (JO C 192 du 18.4.2012, p. 1), 2/2008 (JO C 192 du 29.7.2008, p. 1), 2/2006 (JO C 203 du 25.8.2006, p. 50), 4/2005 (JO C 167 du 7.7.2005, p. 1) et 7/2003 (JO C 318 du 30.12.2003, p. 1).

Introduction

01 Le système de financement du budget de l'Union européenne (UE) n'a pas été réformé en profondeur depuis 1988. Ces 33 dernières années, les grandes catégories de recettes étaient constituées des ressources propres traditionnelles (RPT), de la ressource propre fondée sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de la ressource propre fondée sur le revenu national brut (RNB).

02 En phase avec le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027, une nouvelle décision relative aux ressources propres⁹ est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2021 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2021, une fois achevé le processus de ratification dans les États membres. La réforme du système de financement de l'UE a conservé les trois sources de recettes existantes, avec quelques modifications cependant pour deux d'entre elles (RPT et ressource propre fondée sur la TVA). Elle a par ailleurs introduit une nouvelle ressource propre fondée sur des contributions nationales calculées en fonction du poids des déchets d'emballages en plastique non recyclés.

03 Le cadre juridique actuel mettant en œuvre ladite décision comprend deux règlements relatifs à la mise à disposition des ressources propres: l'un concerne les RPT et les ressources propres fondées sur la TVA et sur le RNB (ou «règlement relatif à la mise à disposition»)¹⁰, l'autre porte sur la nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés¹¹. À cela s'ajoute un règlement distinct couvrant certains des régimes de perception de la ressource propre fondée sur la TVA¹².

04 Le règlement relatif à la mise à disposition est un pilier essentiel du système de financement de l'UE et établit les procédures à suivre pour mettre les trois ressources propres concernées à la disposition du budget de l'Union. Il vise à garantir la perception en temps utile des ressources propres, tout en assurant une égalité de traitement entre les États membres. La version actuelle du règlement est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2016, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014.

⁹ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil (voir note de bas de page n° 1).

¹⁰ Règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil (voir notes de bas de page n°s 2 et 3).

¹¹ Règlement (UE, Euratom) 2021/770 du Conseil (voir note de bas de page n° 7).

¹² Règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil (voir note de bas de page n° 5).

05 Le 25 juin 2021, la Commission a présenté une proposition¹³ de règlement du Conseil modifiant le règlement relatif à la mise à disposition des ressources propres afin de renforcer la prévisibilité pour les États membres et de clarifier les procédures de résolution des contentieux lors de la mise à disposition de ces ressources (ci-après la «proposition»). Cette proposition fait suite aux conclusions du Conseil européen de juillet 2020¹⁴, dans lesquelles la Commission était invitée «à évaluer l'opportunité de présenter une proposition en vue de [la] révision [du règlement relatif à la mise à disposition] afin de relever les défis liés à la mise à disposition des ressources propres». Le 6 juillet 2021, le Conseil de l'Union européenne nous a demandé d'émettre un avis sur la proposition en question.

06 Le présent avis vise à déterminer si les modifications proposées par la Commission concernant les dispositions du règlement relatif à la mise à disposition des ressources propres répondent à l'objectif d'amélioration des modalités en la matière tel qu'elle l'a défini dans sa proposition. Notre évaluation tient compte de l'incidence potentielle de la proposition sur le budget de l'Union, des principes généraux de contrôle interne, ainsi que des résultats de nos précédents rapports annuels et avis en lien avec le domaine des ressources propres. Nous avons inclus, au fil de notre avis, des suggestions à l'intention de la Commission et des législateurs.

¹³ Document COM(2021) 327 final du 25.6.2021.

¹⁴ Réunion extraordinaire du Conseil européen (17, 18, 19, 20 et 21 juillet 2020) – Conclusions, EUCO 10/20, point 142.

Observations

07 Nos observations concernant la proposition suivent les rubriques ci-après et portent sur les modifications suggérées par la Commission que nous considérons comme les plus importantes (les dispositions concernées étant indiquées):

- a) gestion de la trésorerie (article 9, paragraphe 1),
- b) règles relatives à la mise à disposition des ressources propres (article 10 bis, paragraphe 2, et article 10 ter, paragraphe 5),
- c) régime applicable en matière d'intérêts de retard (article 12, paragraphes 3 et 5),
- d) gestion des montants irrécouvrables de RPT (article 13, paragraphe 2),
- e) procédures de résolution des contentieux (article 10 ter, paragraphe 7, article 13, paragraphe 5, et article 13 ter),
- f) cohérence des règles relatives à la gestion des différentes ressources propres.

Gestion de la trésorerie

08 La proposition prévoit la possibilité pour la Commission d'ouvrir un **compte «ressources propres» centralisé** auprès d'un établissement financier de son choix afin de percevoir les paiements des États membres¹⁵. Ce compte complèterait ou remplacerait l'actuel système mixte, qui comprend la gestion des comptes ouverts au nom de la Commission auprès des Trésors des États membres ou des banques centrales nationales, ainsi que celle des comptes ouverts au nom de la Commission auprès de banques commerciales. Ce système génère un nombre élevé de virements bancaires de différents montants, que les États membres effectuent en faveur de la Commission à sa demande. Le recours au futur compte centralisé proposé par la Commission serait facultatif et laissé à l'appréciation de chaque État membre.

¹⁵ Voir la proposition de modification de l'article 9, paragraphe 1, du règlement relatif à la mise à disposition.

Notre évaluation des modifications proposées concernant la gestion de la trésorerie

09 La mise en place d'un compte «ressources propres» centralisé simplifierait le système de trésorerie et permettrait une approche commune de la gestion de la trésorerie. Cela pourrait potentiellement réduire le nombre et la fréquence des virements bancaires que les États membres effectuent en faveur de la Commission. Même si cette nouvelle possibilité pourrait alléger la charge administrative liée à l'utilisation de plusieurs comptes bancaires, nous relevons qu'elle n'est pas étayée par une analyse coûts-avantages poussée, tant pour ce qui est de la Commission qu'en ce qui concerne les États membres. En outre, les détails opérationnels sur la façon dont ce système de gestion centralisée de la trésorerie fonctionnerait dans la pratique n'ont pas encore été arrêtés. En conséquence, nous ne pouvons pas évaluer pleinement si cette proposition de modification du règlement pourrait permettre d'améliorer la manière dont les ressources propres sont mises à disposition.

Règles relatives à la mise à disposition des ressources propres

10 La proposition prévoit la possibilité pour les États membres de **payer les ressources propres fondées sur la TVA et le RNB par anticipation**, notamment lorsque le budget de l'Union est modifié en fin d'exercice¹⁶. Il s'agit d'une procédure exceptionnelle, fondée sur une pratique administrative existante, que la Commission peut autoriser à la suite d'une demande dûment motivée présentée par les États membres moyennant un préavis de trois semaines. Les États membres qui demandent à payer par anticipation le font principalement en raison de leurs procédures budgétaires nationales. Certains préfèrent en effet verser leurs contributions au budget de l'Union au cours de la même année que celle à laquelle le budget se rapporte, même si l'appel de fonds prévoit la mise à disposition des ressources propres en janvier de l'année suivante.

¹⁶ Voir la proposition de modification de l'article 10 bis, paragraphe 2, du règlement relatif à la mise à disposition.

11 La Commission propose également de **reporter la date de mise à disposition des ajustements aux ressources propres fondées sur la TVA et le RNB des exercices précédents** («soldes») au mois de mars de l'année suivant ($n+2$) le mois de juin de l'exercice au cours duquel la Commission a communiqué ces montants aux États membres ($n+1$)¹⁷. Ces soldes entraînent une redistribution du montant global entre les États membres en fonction de leur part respective dans la ressource propre fondée sur le RNB.

Notre évaluation des règles proposées pour la mise à disposition des ressources propres

12 Nous accueillons favorablement les dispositions proposées concernant les paiements par anticipation, car elles formalisent les pratiques existantes et donnent une plus grande sécurité juridique aux États membres. Elles sont en outre neutres pour le budget de l'Union puisque les frais supplémentaires liés à ces paiements, tels que les intérêts négatifs, seront supportés par les États membres.

13 Nous sommes favorables au report du délai de mise à disposition des soldes des ressources propres fondées sur la TVA et le RNB, car cela améliorerait la prévisibilité des paiements à effectuer par les États membres et pourrait faciliter les procédures budgétaires nationales. Nous avons précédemment soutenu la proposition prévoyant d'allonger le délai entre la date de notification et le moment où les États membres doivent mettre à disposition les montants demandés¹⁸. Le report de délai proposé ici, tout en étant neutre pour le budget de l'Union, permettra de réduire encore l'incertitude budgétaire et celle relative aux liquidités au niveau des États membres, et d'améliorer ce faisant le système des ressources propres.

¹⁷ Voir la proposition de modification de l'article 10 ter, paragraphe 5, du règlement relatif à la mise à disposition.

¹⁸ Point 11 de l'avis n° 7/2015 de la Cour des comptes européenne.

Régime applicable en matière d'intérêts de retard

14 La proposition relève le seuil de renonciation aux intérêts de retard sur les ressources propres de 500 euros à 1 000 euros¹⁹ afin d'améliorer le rapport coût-efficacité des procédures de recouvrement. Elle étend également le plafonnement des intérêts de retard sur les ressources propres — actuellement limité à 16 points de pourcentage — aux cas plus anciens où, en vertu des règles actuelles, le plafonnement ne s'appliquait pas²⁰. Dans le passé, certains États membres ont accumulé des intérêts de retard très élevés du fait des règles visées dans le règlement relatif à la mise à disposition (taux d'intérêt de 0,25 point de pourcentage par mois de retard).

15 Afin d'éviter l'accumulation de montants d'intérêts de retard disproportionnés, la précédente modification du règlement relatif à la mise à disposition²¹ avait déjà introduit un plafonnement de l'accroissement du taux d'intérêt à 16 points de pourcentage pour le dépassement du délai de mise à disposition des ressources propres, une règle applicable en cas de paiement tardif des ressources propres exigibles après le 1^{er} octobre 2016. Nous avons accueilli favorablement la proposition de plafonner l'augmentation maximale du taux d'intérêt²².

16 La proposition étend le plafonnement de l'augmentation des intérêts aux cas qui n'étaient pas concernés par le plafond actuel, c'est-à-dire au paiement tardif de ressources propres exigibles avant le 1^{er} octobre 2016. La Commission estime que cela pourrait entraîner une diminution des produits d'intérêts perçus pour le budget de l'Union équivalant à 27,5 millions d'euros par an. Entre 2015 et 2019, cinq États membres devaient à eux seuls plus de 70 % de l'ensemble des intérêts de retard.

¹⁹ Voir la proposition de modification de l'article 12, paragraphe 3, du règlement relatif à la mise à disposition.

²⁰ Voir la proposition de modification de l'article 12, paragraphe 5, du règlement relatif à la mise à disposition.

²¹ Règlement (UE, Euratom) 2016/804 du Conseil (voir note de bas de page n° 3).

²² Point 17 de l'avis n° 7/2015 de la Cour des comptes européenne.

Notre évaluation du régime proposé concernant les intérêts de retard

17 Nous approuvons le doublement du seuil de renonciation aux intérêts de retard, qui est susceptible d'améliorer le rapport coût-efficacité du processus de recouvrement. Toutefois, nous constatons qu'une telle augmentation ne bénéficierait qu'à sept cas sur 94 par an²³ et qu'elle n'aurait donc qu'une incidence limitée. Cela étant, nous ne perdons pas de vue que le régime concernant les intérêts de retard devrait aussi inciter fortement les États membres à effectuer leurs paiements dans les délais impartis.

18 S'il est vrai que l'extension proposée du plafonnement des intérêts de retard simplifierait le système actuel dans son ensemble, nous tenons à souligner qu'elle pourrait également s'avérer avantageuse pour les États membres qui n'ont pas rempli leur obligation de paiement dans les délais.

Gestion des montants irrécouvrables de RPT

19 Les États membres perçoivent les droits de douane, les inscrivent dans des comptes spécifiques et les mettent à la disposition de l'UE sur une base mensuelle. Les droits constatés mais encore impayés par un importateur font l'objet d'une comptabilité séparée dans les États membres. Il peut y avoir différentes raisons au non-versement des droits: par exemple, l'introduction par l'importateur d'un recours contre la décision douanière constatant les droits, l'insolvabilité de l'importateur ou encore un défaut de paiement.

20 Les montants inscrits dans cette comptabilité séparée sont déclarés irrécouvrables dès lors que les autorités nationales considèrent qu'elles sont dans l'impossibilité de les recouvrer. Ils sont réputés irrécouvrables au plus tard dans les cinq ans à compter de la date à laquelle le montant a été constaté. En cas de montants irrécouvrables dépassant 100 000 euros, la Commission devrait systématiquement déterminer si les raisons du non-recouvrement sont imputables aux États membres, et les enjoindre, le cas échéant, de mettre ces montants à la disposition du budget de l'Union. En cas de recours judiciaire ou de paiement échelonné, la période de cinq ans court à compter de la date de la décision définitive ou du dernier paiement effectif²⁴.

²³ Moyenne calculée à partir des informations fournies par la Commission concernant les intérêts de retard pour 2018, 2019 et 2020.

²⁴ Article 13, paragraphe 2, du règlement (UE, Euratom) n° 609/2014.

21 Dans nos rapports annuels récents²⁵, nous avons signalé des faiblesses persistantes dans la gestion de la comptabilité séparée de certains États membres, comme l'annulation ou l'enregistrement tardif des dettes dans le système comptable, ou encore des retards dans l'exécution du recouvrement des créances. Dans les comptes consolidés de l'UE relatifs à 2020, les montants recouvrables inscrits dans la comptabilité séparée représentaient au total 1,4 milliard d'euros et ont fait l'objet d'une dépréciation de 892 millions d'euros, y compris les montants des droits irrécouvrables (en 2019, ces mêmes agrégats étaient respectivement de 1,6 milliard d'euros et de 931 millions d'euros)²⁶.

22 Afin d'améliorer la gestion et d'éviter l'accumulation d'intérêts de retard dans les cas plus anciens (voir points **14** à **18**), la Commission propose d'introduire un **délai général (à savoir 10 ans) pour le retrait des montants irrécouvrables de la comptabilité séparée**, l'objectif étant de veiller à ce que les cas soient estimés et régularisés dans un délai raisonnable, indépendamment des recours judiciaires ou des paiements échelonnés²⁷. Cette proposition n'est étayée par aucune évaluation montrant qu'une telle modification améliorerait la gestion des RPT.

Notre évaluation des modifications proposées dans la gestion des montants irrécouvrables de RPT

23 Même si la proposition de modification pourrait se traduire par une réduction significative des dettes douanières inscrites dans la comptabilité séparée des RPT, il est peu probable que la gestion des ressources propres par les États membres s'en trouve simplifiée. Cela constituera une charge supplémentaire pour la Commission, car celle-ci devra évaluer si la responsabilité financière des États membres est engagée dans les cas qui font encore l'objet d'un recours judiciaire. Dans ces cas, la décision de justice définitive peut annuler la dette.

²⁵ Voir nos rapports annuels 2012 et suivants, par exemple le point 3.9 de notre rapport annuel 2019, le point 4.10 de notre rapport annuel 2018, le point 4.15 de notre rapport annuel 2017 ou encore le point 4.15 de notre rapport annuel 2016.

²⁶ Document COM(2021) 381 final du 30.6.2021.

²⁷ Voir la proposition de modification de l'article 13, paragraphe 2, cinquième alinéa, du règlement relatif à la mise à disposition.

24 Nous estimons qu'il n'est pas démontré que les modifications proposées permettront d'accroître véritablement l'efficacité des systèmes de mise à disposition des RPT. Comme nous l'avons souligné dans de précédents rapports annuels²⁸, une amélioration de la gestion de ces comptes passe par une action continue de la Commission, non seulement pour ce qui est de clarifier les règles d'inscription des droits de douane constatés qui n'ont pas été perçus, mais aussi lorsqu'il s'agit de fournir aux États membres une aide appropriée pour appliquer ces règles. En outre, la Commission devrait également renforcer son suivi de la comptabilité séparée établie par les autorités douanières nationales.

Suggestion n° 1 — Reconsidérer le projet d'introduire un délai général concernant le retrait des montants irrécouvrables de la comptabilité séparée des RPT

Étant donné qu'il n'est pas démontré que cette proposition de modification du règlement relatif à la mise à disposition permettra d'accroître l'efficacité de la gestion des ressources propres, que ce soit au niveau de l'UE ou au niveau des États membres, nous suggérons de reconsidérer le projet d'introduire un délai général pour retirer les montants irrécouvrables de la comptabilité séparée des RPT.

Procédures de résolution des contentieux

25 Le règlement actuel relatif à la mise à disposition ne prévoit aucune procédure de réexamen permettant aux États membres de résoudre leurs divergences de vues avec la Commission concernant la mise à disposition des ressources propres. Toutefois, les États membres peuvent introduire une action fondée sur l'enrichissement sans cause devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour contester les paiements. Il revient alors aux États membres d'apporter la preuve de l'enrichissement de la Commission et de leur propre appauvrissement, ce qui est difficile à démontrer en raison des obligations qui leur sont imposées en vertu du droit de l'Union régissant le système des ressources propres²⁹.

²⁸ Voir la recommandation n° 4.2 de notre rapport annuel 2018, la recommandation n° 2 du chapitre 4 de notre rapport annuel 2015 et la recommandation n° 4 du chapitre 4 de notre rapport annuel 2014.

²⁹ Points 82 à 85 de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire C-575/18 (République tchèque/Commission).

26 La proposition introduit une **nouvelle procédure de réexamen pour la résolution des contentieux** entre un État membre et la Commission concernant les RPT et la ressource propre fondée sur la TVA³⁰. Cette procédure vise à mettre en place un dialogue structuré sur les montants contestés, afin de faciliter la conclusion d'un accord. La procédure de réexamen ne dispense pas les États membres de verser leurs contributions dans les délais prescrits.

27 En cas de désaccord entre un État membre et la Commission concernant les montants des RPT ou des contributions fondées sur la TVA, la proposition prévoit également que l'État membre peut, lors de la mise à disposition des ressources propres, **émettre des réserves** quant à la position de la Commission. La période pour laquelle des intérêts courent est alors interrompue³¹. Dans les faits, ces «paiements assortis de réserves» existent déjà dans le système actuel.

28 La proposition définit différentes modalités pour la procédure de réexamen (notamment en ce qui concerne le délai d'introduction d'une demande par les États membres et le délai de transmission de ses observations par la Commission) en fonction du type de ressource propre concerné (voir [tableau 1](#)).

³⁰ Voir les propositions de modification de l'article 10 ter, paragraphe 7, de l'article 13, paragraphe 5, et de l'article 13 ter du règlement relatif à la mise à disposition.

³¹ Voir la proposition de modification de l'article 13 bis, du règlement relatif à la mise à disposition.

Tableau 1 — Procédure de réexamen prévue dans la proposition: différences entre la ressource propre fondée sur la TVA et les RPT

Type de ressource propre	Délai d'introduction de la demande par l'État membre	Justification de la demande	Délai de transmission des observations de la Commission
Ressource propre fondée sur la TVA	2 mois 	La demande PEUT être motivée. 	3 mois 
RPT	3 mois	La demande DOIT être motivée.	6 mois

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la proposition de modification du règlement relatif à la mise à disposition.

29 Le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil³² a déjà institué une procédure de réexamen pour la ressource propre fondée sur la TVA. Ce réexamen pose les mêmes exigences que la procédure proposée dans le cadre du règlement relatif à la mise à disposition, tant en ce qui concerne les délais pour la demande de l'État membre et pour la communication du résultat de la procédure par la Commission qu'en ce qui concerne le contenu de la demande. Il se conclut cependant par l'adoption d'une décision de la Commission qui peut faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la CJUE de la part de l'État membre. Cette même procédure a également été introduite pour la nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés dans le règlement (UE, Euratom) 2021/770 du Conseil³³. Comme nous l'avons relevé précédemment³⁴, la procédure de réexamen offre aux États membres une voie de recours supplémentaire en cas de désaccord avec la décision de la Commission relative à la mise à disposition des ressources propres.

³² Article 9, paragraphe 1 bis; voir note de bas de page n° 5.

³³ Article 9, paragraphe 4; voir note de bas de page n° 7.

³⁴ Point 34 de l'avis n° 11/2020 de la Cour des comptes européenne.

30 De plus, la proposition fait référence à la procédure susmentionnée concernant la ressource propre fondée sur la TVA. La proposition de modification du règlement relatif à la mise à disposition prévoit une suspension du réexamen si un État membre forme un recours en annulation devant la CJUE contre une décision adoptée par la Commission concernant le même cas, en vertu du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89³⁵.

31 Le **tableau 2** donne une vue d'ensemble des procédures de réexamen concernant les ressources propres et figurant dans d'autres actes juridiques déjà en vigueur, et montre les différences par rapport à celles visées dans la proposition.

Tableau 2 – Procédures de réexamen relatives aux ressources propres: comparaison des dispositions de la proposition avec celles des actes législatifs existants

Type de ressource propre	Base juridique	Clôture de la procédure par une décision de la Commission	Possibilité pour l'État membre d'introduire un recours en annulation devant la CJUE	Possibilité pour l'État membre d'introduire un recours fondé sur l'enrichissement sans cause devant la CJUE
Ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés	Règlement (UE) 2021/770	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ressource propre fondée sur la TVA	Règlement (UE) n° 1553/89	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Proposition	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
RPT	Proposition	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE, Euratom) 2021/70 du Conseil, du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil, et de la proposition.

³⁵ Voir la proposition de modification de l'article 13 ter, paragraphe 4, du règlement relatif à la mise à disposition.

Notre évaluation des procédures proposées pour la résolution des contentieux

32 Nous accueillons favorablement la nouvelle disposition concernant les paiements assortis de réserves, laquelle établit formellement une pratique existante qui ne figurait pas encore dans le règlement relatif à la mise à disposition. Pour en assurer l'efficacité, la Commission devra élaborer des procédures internes, en précisant notamment les cas dans lesquels ces paiements sont utilisés, la manière dont ils sont contrôlés et les cas dans lesquels les paiements deviennent définitifs, mettant ainsi un terme au caractère provisoire dû aux réserves émises par les États membres.

33 Nous prenons acte de la proposition de la Commission d'instituer une procédure de réexamen dans le règlement relatif à la mise à disposition en cas de désaccord entre la Commission et les États membres concernant la mise à disposition des RPT ou de la ressource propre fondée sur la TVA. Bien que la procédure établisse un cadre structuré permettant aux États membres de demander à la Commission de revoir sa position sur le calcul, la constatation et la perception des ressources propres, elle ne garantit pas nécessairement que les contentieux seront résolus de manière efficace. La procédure n'étant pas clôturée par une décision de la Commission, les États membres ne peuvent pas former de recours en annulation. Toutefois, ils peuvent introduire une action fondée sur l'enrichissement sans cause devant la CJUE, en cas de paiement assorti de réserves.

34 En outre, en ce qui concerne la ressource propre fondée sur la TVA, la proposition se traduit par un dédoublement des règles relatives aux procédures de réexamen, règles qui, de surcroît, sont parfois différentes. Le système de financement de l'UE en devient plus complexe, la sécurité juridique et la prévisibilité des paiements des États membres sont mises à mal, et la charge administrative de la Commission pourrait s'en trouver considérablement alourdie.

35 Par ailleurs, nous relevons que la Commission n'a pas proposé d'introduire une procédure similaire pour la ressource propre fondée sur le RNB, laquelle est calculée à l'aide de données statistiques, tout comme la nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés. La ressource propre fondée sur le RNB constitue la principale source de recettes pour le budget de l'Union (70 % en 2020).

Suggestion n° 2 — Proposer une procédure de réexamen unique pour la résolution des contentieux relatifs à la mise à disposition des ressources propres

Afin de rationaliser le processus de résolution des contentieux et de disposer d'un instrument efficace pour résoudre les différends entre les États membres et la Commission, nous suggérons qu'une procédure de réexamen unique soit proposée pour la mise à disposition de l'ensemble des ressources propres. Cette procédure devrait assurer un équilibre entre les droits de la défense des États membres et la charge administrative potentielle que cela pourrait entraîner pour la Commission. Il conviendrait de tenir compte des spécificités de chaque source de recettes et de leurs cadres juridiques respectifs. Afin d'éviter toute charge excessive dans la gestion des RPT du fait des multiples petites opérations sous-jacentes différentes, la Commission pourrait fixer un seuil de sorte à ne déclencher la procédure de réexamen que pour les cas dont l'incidence financière est significative.

Cohérence des règles relatives à la gestion des différentes ressources propres

36 Nous constatons que les règles que la proposition introduit pour la gestion des ressources propres ne sont pas toujours cohérentes avec celles énoncées dans le règlement (UE, Euratom) 2021/770 du Conseil (applicable à la ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés) et dans le règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 du Conseil (applicable à la ressource propre fondée sur la TVA). Nous pensons ici à la disposition permettant aux États membres d'effectuer des paiements par anticipation (voir point **10**), au report de la date de la mise à disposition des ajustements (voir point **11**), au seuil de renonciation aux intérêts de retard (voir point **14**) et aux procédures de résolution des contentieux (voir points **25** à **31**).

37 Dans sa proposition, la Commission considère que toutes les dispositions portant sur la mise à disposition des ressources propres devraient être regroupées ultérieurement à la suite de l'introduction de nouvelles sources de recettes, comme le prévoit l'accord interinstitutionnel sur le CFP 2021-2027³⁶. Nous prenons acte de cet objectif mais déplorons que la proposition dans sa forme actuelle n'envisage pas de regrouper l'ensemble de ces dispositions. Nous réaffirmons qu'un règlement unique comportant un ensemble complet de dispositions sur les ressources propres permettrait de simplifier le système et de le rendre plus transparent³⁷.

38 L'*annexe* comporte des suggestions de modification de quelques dispositions figurant dans la proposition. Nos suggestions ont trait à certains des points évoqués plus haut et comprennent une proposition éditoriale mineure.

³⁶ Accord interinstitutionnel du 16 décembre 2020 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur la discipline budgétaire, la coopération en matière budgétaire et la bonne gestion financière, ainsi que sur de nouvelles ressources propres, comportant une feuille de route en vue de la mise en place de nouvelles ressources propres (JO L 433 du 22.12.2020, p. 28).

³⁷ Point 12 de l'avis n° 5/2018 de la Cour des comptes européenne.

Conclusion

39 Nous estimons que la proposition de la Commission visant à modifier le règlement relatif à la mise à disposition est un pas vers une amélioration du cadre juridique actuel. Elle établit formellement un certain nombre de pratiques existantes, telles que la possibilité d'effectuer des paiements par anticipation (voir point **12**), et améliore dans une certaine mesure la prévisibilité de la gestion de la trésorerie, notamment en prévoyant un report de délai pour les ajustements des ressources mises à disposition au cours d'exercices antérieurs (voir point **13**). Cette disposition pourrait contribuer à une réduction de la charge administrative. La proposition introduit également une procédure de résolution des contentieux qui n'existait pas auparavant et qui vise à mettre en place un dialogue structuré sur les montants contestés, afin de faciliter la conclusion d'un accord (voir point **33**).

40 Nous attirons toutefois l'attention sur plusieurs inconvénients. L'extension du plafonnement des intérêts de retard aux cas plus anciens pourrait se traduire par des avantages financiers pour quelques États membres en raison de l'importance potentielle des montants en jeu (voir point **18**). Les procédures proposées pour la résolution des contentieux relatifs à la mise à disposition des ressources propres diffèrent des règles énoncées dans d'autres règlements existants, à savoir ceux relatifs à la ressource propre fondée sur la TVA et à la nouvelle ressource propre fondée sur les déchets d'emballages en plastique non recyclés (voir point **34**).

41 En outre, certaines propositions de modification des dispositions actuelles du règlement relatif à la mise à disposition ne sont pas suffisamment étayées, de sorte que leur incidence sur l'efficacité de la mise à disposition des ressources propres ne peut être démontrée. Sont concernées la mise en place d'un compte «ressources propres» centralisé (voir point **09**) et la modification des règles relatives à la gestion des montants irrécouvrables de RPT (voir point **23**). Nous déplorons également que la proposition n'envisage pas de regrouper l'ensemble des dispositions relatives à la mise à disposition des ressources propres (voir point **37**).

42 Par conséquent, nous estimons qu'il y aurait moyen d'améliorer encore la proposition législative:

- en reconsidérant la proposition d'introduire un délai général pour le retrait des montants irrécouvrables de la comptabilité séparée des RPT;
- en allant plus loin dans la révision des procédures de résolution des contentieux en proposant une procédure de réexamen unique pour toutes les ressources propres.

Le présent avis a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Tony Murphy, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 22 septembre 2021.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner Lehne

Président

Annexe – Suggestions de modification de la proposition

Proposition de règlement du Conseil, présentée par la Commission, modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 afin de renforcer la prévisibilité pour les États membres et de clarifier les procédures de résolution des contentieux lors de la mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB (COM(2021) 327 final du 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

Références aux dispositions proposées	Nos suggestions de modification	Observations
Article 13, paragraphe 2	Il conviendrait de conserver le texte de la disposition actuellement en vigueur.	Nous estimons que le projet d'introduire un délai général de 10 ans pour retirer les montants irrécouvrables de la comptabilité séparée des RPT devrait être reconsidéré (voir points 19 à 24 et suggestion n° 1).
Article 13 ter	La disposition proposée devrait être remaniée de sorte à instituer une procédure de réexamen unique pour la résolution des contentieux relatifs à la mise à disposition des ressources propres.	Une procédure de réexamen unique devrait être proposée pour la résolution des contentieux relatifs à la mise à disposition des ressources propres. Cette procédure devrait tenir compte des spécificités des différentes sources de recettes et de leurs cadres juridiques respectifs (voir points 25 à 35 et suggestion n° 2).

Proposition de règlement du Conseil, présentée par la Commission, modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 afin de renforcer la prévisibilité pour les États membres et de clarifier les procédures de résolution des contentieux lors de la mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB (COM(2021) 327 final du 25.6.2021, 2021/0161 (NLE))

Références aux dispositions proposées	Nos suggestions de modification	Observations
Article 13 ter, paragraphe 2	«Dans un délai de six mois à compter de la réception de la demande prévue au paragraphe 1, la Commission transmet [...]»	La procédure de réexamen proposée porte sur les RPT. Afin d'éviter toute ambiguïté, nous suggérons d'insérer une référence à l'article 13, paragraphe 5, de la proposition de modification du règlement relatif à la mise à disposition, tout comme la Commission fait référence à l'article 10 ter, paragraphe 7, pour la procédure relative à la ressource propre fondée sur la TVA dans la dernière phrase de l'article 13 ter, paragraphe 2: «En cas de désaccord entre un État membre et la Commission tel que visé à l'article 10 ter, paragraphe 7, la Commission transmet [...]». Cette suggestion doit être lue en lien avec les observations ci-dessus relatives à l'article 13 ter.