



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

FR

Avis 02/2022

(présenté en vertu de l'article 322, paragraphe 1, du TFUE)

**sur la proposition de la
Commission concernant un
règlement du Parlement
européen et du Conseil
modifiant le règlement (UE,
Euratom) 2018/1046 relatif
aux règles financières
applicables au budget général
de l'Union [2022/0125 (COD)]**

Table des matières

	Points
Introduction	01 - 14
Amendes, autres astreintes et sanctions	01 - 02
Gestion des amendes et des astreintes en vertu des dispositions actuelles du règlement financier	03 - 07
Jurisprudence récente	08 - 10
La proposition	11 - 14
Observations d'ordre général	15 - 18
Observations spécifiques	19 - 27
Indemnisation	19 - 21
Recettes négatives	22 - 25
Intérêts de retard	26
Inscription au budget du montant définitif des amendes et des astreintes	27
Modifications que nous suggérons d'apporter à la proposition	28
Annexe	
Annexe I – Modifications que nous suggérons d'apporter à la proposition et remarques correspondantes	

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 322, paragraphe 1,

vu la proposition de la Commission concernant un règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) 2018/1046 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, adoptée le 22 avril 2022¹,

vu la demande d'avis adressée par le Conseil le 6 mai 2022,

vu la demande d'avis adressée par le Parlement européen le 16 mai 2022,

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° 966/2012² (le «règlement financier»),

considérant ce qui suit:

- 1) Le règlement financier établit les principes et les règles financières générales applicables à la gestion du budget de l'UE, y compris les recettes et les dépenses.
- 2) À la suite de la jurisprudence récente concernant les amendes en matière de concurrence, la Commission a proposé cette modification du règlement financier afin de réduire dans les plus brefs délais la pression excessive qui pèse sur le volet des dépenses du budget de l'UE. Il s'agit d'une proposition distincte de celle de refonte des règles financières applicables au budget de l'UE³,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

¹ COM(2022) 184 final – 2022/0125(COD).

² JO L 193 du 30.7.2018, p. 1.

³ COM(2022) 223 final – 2022/0162(COD).

Introduction

Amendes, autres astreintes et sanctions

01 La Commission impose des amendes, d'autres astreintes et des sanctions aux entreprises qui enfreignent le droit de l'Union ou aux États membres qui ne l'appliquent pas, selon les modalités décrites ci-après:

- o la Commission impose des **amendes** aux entreprises qui ont enfreint les règles de concurrence relevant des articles 101 ou 102 du TFUE. En vertu des règles de concurrence applicables de l'UE⁴, la Commission détermine le montant de l'amende à imposer de manière à ce qu'il reflète la gravité et la durée de la participation de l'entreprise à l'infraction à la concurrence. Toutefois, le montant en question ne doit pas excéder 10 % du chiffre d'affaires total réalisé par l'entreprise au cours de l'exercice précédant la décision;
- o la Commission peut également imposer **d'autres astreintes et des sanctions** au titre du TFUE ou du traité Euratom. Il s'agit le plus souvent de sanctions financières, qui découlent généralement de poursuites engagées à l'encontre des États membres qui ne mettent pas (correctement) en œuvre la législation de l'UE. La Commission saisit ensuite la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en application de l'article 260 du TFUE. Les sanctions financières peuvent prendre la forme d'un paiement forfaitaire et/ou d'une astreinte journalière. Leur montant est calculé en tenant compte de l'importance des règles enfreintes et de l'impact de l'infraction, de la durée de la non-application du droit de l'UE et de la capacité de paiement du pays.

02 Les amendes, autres astreintes et sanctions perçues par la Commission sont versées au budget de l'UE dans la rubrique «autres recettes». Leur montant varie d'une année à l'autre, en fonction des montants définitifs fixés, et payés par les entreprises et les États membres. En 2021, il s'élevait à 1,6 milliard d'euros (0,7 % du budget de l'UE).

⁴ Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002 relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO L 1 du 4.1.2003, p. 1).

Gestion des amendes et des astreintes en vertu des dispositions actuelles du règlement financier

03 Lorsqu'une amende ou une astreinte imposée par la Commission est contestée devant la CJUE, la partie sanctionnée peut soit verser le montant de l'amende ou de l'astreinte à titre provisoire, soit constituer une garantie bancaire couvrant le montant en question⁵. En cas de paiement provisoire, le débiteur transfère le montant de l'amende ou de l'astreinte sur un compte bancaire de la Commission. Depuis 2009, ces amendes et astreintes sont déposées dans un fonds spécifique («BUFI», pour *Budgetary Fines*) qui est investi dans des obligations sûres dans le but de préserver le principal en percevant les intérêts produits, tout en assurant la liquidité des fonds au cas où l'amende serait restituée à l'entreprise concernée.

04 Lorsque l'amende ou l'astreinte n'est pas payée dans le délai imparti, la Commission réclame des intérêts de retard au taux appliqué par la Banque centrale européenne (BCE) à ses opérations principales de refinancement en vigueur le premier jour civil du mois du délai, majoré de trois points et demi de pourcentage, jusqu'à ce que le paiement ait été effectué (taux REFI de la BCE, majoré de 3,5 points de pourcentage)⁶. Si la partie sanctionnée opte pour la constitution d'une garantie bancaire plutôt que pour le paiement provisoire, celle-ci doit porter sur le paiement non seulement de l'amende ou de l'astreinte, mais également des intérêts au taux REFI de la BCE, majoré de 1,5 point de pourcentage.

05 Après épuisement de toutes les voies de recours possibles et **confirmation de l'amende ou de l'astreinte** par la CJUE, les montants provisoirement perçus et le retour sur investissement produit par ceux-ci sont inscrits au budget de l'UE. Lorsqu'une garantie financière a été constituée, elle est dûment exécutée et les montants correspondants (à savoir l'amende ou l'astreinte, majorée des intérêts) sont inscrits au budget de l'UE⁷.

⁵ Article 108, paragraphes 1 et 2, du règlement financier (RF).

⁶ Article 99, paragraphe 4, du RF.

⁷ Article 108, paragraphe 3, du RF.

06 Lorsque le montant de l'amende ou de l'astreinte est augmenté par l'arrêt de la CJUE, la Commission réclame la différence due et fixe un délai de paiement. Si l'amende ou l'astreinte augmentée n'est pas payée dans le délai imparti, la Commission réclame des intérêts de retard pour la période allant de la date de l'arrêt de la CJUE à la date du paiement (voir point **04**).

07 Si l'amende ou l'astreinte a été annulée ou son montant réduit à la suite de la procédure contentieuse, les montants perçus à titre provisoire ou, en cas de réduction, la partie concernée de ces montants (y compris le retour sur investissement correspondant) sont remboursés au tiers concerné. Lorsque le rendement est négatif, les pertes subies sont déduites du montant à rembourser. Lorsqu'une garantie financière a été constituée, celle-ci est libérée intégralement ou, le cas échéant, proportionnellement à la réduction décidée par la CJUE⁸.

Jurisprudence récente

08 Dans son arrêt du 20 janvier 2021 concernant un pourvoi contre un recours en indemnité, la CJUE a jugé qu'à la suite de la réduction ou de l'annulation de l'amende payée à titre provisoire, la Commission devait payer des intérêts pour remboursement tardif de l'amende annulée ou réduite, de la date du paiement provisoire de l'amende par l'entreprise à la date du remboursement⁹. Cet arrêt de la CJUE va au-delà de l'article 108, paragraphe 4, du règlement financier (RF), lequel impose à la Commission de rembourser le montant de l'amende, majoré (ou minoré) du seul rendement correspondant.

09 La CJUE a condamné la Commission à payer ces intérêts pour remboursement différé afin d'**indemniser** la privation de jouissance de la créance. Ils ont été calculés en appliquant le taux de refinancement de la BCE, majoré de 2 points de pourcentage, pour la période allant de la date du paiement provisoire de l'amende à la date fixée pour le remboursement de l'amende annulée par l'arrêt. Il s'agit du taux demandé par la partie concernée à titre d'indemnisation. En outre, elle a reconnu que **des intérêts moratoires sur cette indemnité** étaient dus de la date à laquelle l'entreprise sanctionnée a introduit le recours en indemnité auprès de la CJUE à la date effective du remboursement par la Commission, au taux de refinancement de la BCE, majoré de

⁸ Article 108, paragraphe 4, du RF.

⁹ Affaire C-301/19 P, pourvoi contre l'arrêt rendu dans l'affaire T-201/17.

3,5 points de pourcentage. Il s'agit du taux appliqué par analogie avec l'article 99, paragraphe 4, du RF.

10 Suivant l'arrêt précité de la CJUE, une «indemnisation» est due aux parties concernées au titre des intérêts sur les remboursements différés lorsque le rendement est inférieur à celle-ci, ou lorsqu'il n'y a pas d'intérêts produits sur les montants des amendes versées à titre provisoire à la Commission, comme le prévoient les dispositions actuelles du RF. Dans le cadre d'un pourvoi portant sur une affaire similaire¹⁰, la Commission a demandé à la CJUE de revoir sa position sur la reconnaissance d'une indemnisation consistant en des intérêts pour remboursement différé d'amendes réduites ou annulées couvertes par des paiements provisoires. Plusieurs affaires sont actuellement pendantes devant la CJUE, qui n'ont pas encore été jugées en première instance ou qui font l'objet d'un pourvoi¹¹.

La proposition

11 Indépendamment de l'issue du recours en justice susmentionné et d'autres affaires, la Commission estime que des mesures législatives doivent être proposées d'urgence pour éviter qu'une pression excessive résultant de la jurisprudence récente ne pèse sur le budget de l'UE.

12 Le 22 avril 2022, la Commission a présenté au Parlement européen et au Conseil une proposition (ci-après «la proposition») visant à modifier le règlement financier. Le Conseil et le Parlement européen ont demandé à la Cour des comptes européenne les 6 et 16 mai 2022 respectivement, d'émettre un avis sur cette proposition.

13 Selon l'exposé des motifs de la Commission, la proposition vise à garantir une indemnisation appropriée représentant la valeur temps de la privation de jouissance des créances en cas de remboursement d'amendes, d'autres astreintes ou de sanctions payées à titre provisoire ayant été annulées ou réduites. La proposition prévoit également l'inscription de cette indemnisation au budget de l'UE en tant que recette

¹⁰ Affaire C-221/22 P, pourvoi formé le 28 mars 2022 contre l'arrêt rendu dans l'affaire T-610/19.

¹¹ Il s'agit des affaires T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 et T-94/20.

négative, de manière à éviter tout effet indu sur le volet des dépenses et à permettre à l'Union de s'acquitter plus efficacement des obligations financières qui en découlent.

14 À ce jour, la Commission a confirmé avoir payé un montant total de 2 millions d'euros à titre d'indemnisation à la suite des arrêts de la CJUE sur des recours en indemnité dans deux affaires¹². Sur la base de son évaluation d'avril 2022 concernant l'issue des affaires clôturées et des actions actuellement pendantes devant la CJUE, la Commission a estimé que des demandes d'indemnisation susceptibles d'être introduites par des parties faisant l'objet d'amendes et d'astreintes annulées ou réduites couvertes par des paiements provisoires pourraient atteindre 1,2 milliard d'euros.

¹² Il s'agit des affaires T-201/17 et T-610/19.

Observations d'ordre général

15 Dans l'ensemble, nous accueillons favorablement les modifications du RF proposées, dans la mesure où elles visent à garantir une indemnisation raisonnable des entreprises et des États membres en cas de remboursement d'une amende ou d'une astreinte payée à titre provisoire qui a été annulée ou réduite. Nous émettons toutefois certaines réserves à l'égard des règles prévues en matière d'inscription au budget des coûts financiers de l'indemnisation.

16 Bien qu'elle lui donne une plus grande souplesse dans la gestion du budget, la proposition d'inscrire ces coûts en tant que recette négative a pour corollaire que la Commission ne sera pas tenue de suivre les procédures budgétaires ordinaires applicables aux dépenses.

17 Nous formulons également des observations spécifiques sur les points suivants:

- a) le calcul de l'indemnisation (voir points [19](#) à [21](#));
- b) l'impact de l'inscription de recettes négatives (voir points [22](#) à [25](#));
- c) l'apport de précisions concernant les intérêts de retard (voir point [26](#));
- d) l'inscription au budget du montant définitif des amendes et des astreintes (voir point [27](#)).

18 Nous constatons que la proposition a été présentée alors que la CJUE examine un pourvoi dans une affaire similaire. D'autres affaires liées à des indemnisations concernant des amendes et astreintes sont également en cours (voir point [10](#)). Nous suggérons à la Commission de suivre activement l'issue de ces affaires et d'évaluer leur incidence sur le RF.

Observations spécifiques

Indemnisation

19 La Commission a proposé que le montant des intérêts compensatoires soit calculé au taux REFI de la BCE, majoré de 1,5 point de pourcentage¹³. Nous notons que le taux proposé est inférieur à celui fixé dans l'arrêt récemment rendu par la CJUE dans le pourvoi lié à un recours en indemnité (à savoir taux REFI de la BCE, majoré de 2 points de pourcentage), qui correspondait à la demande de l'entreprise concernée.

20 Nous prenons acte du fait qu'il est proposé d'appliquer le taux REFI de la BCE, majoré de 1,5 point de pourcentage, par analogie avec le taux d'intérêt à payer lorsqu'un débiteur constitue une garantie financière (au lieu d'effectuer un paiement provisoire) pour la durée de la procédure contentieuse (voir point **26**). Toutefois, la différence entre le taux proposé à l'article 108, paragraphe 4, du RF et celui résultant de la jurisprudence précitée crée un risque que des entreprises ou des États membres introduisent des recours en indemnité devant la CJUE afin d'obtenir une indemnisation plus élevée plutôt que d'appliquer le taux proposé.

21 Nous constatons également que la Commission n'a pas proposé d'ajouter de disposition relative aux intérêts de retard (calculés sur la base du taux de refinancement de la BCE, majoré de 3,5 points de pourcentage) en cas de non-remboursement du montant de l'indemnisation dans les délais impartis (voir point **09**). Afin de clarifier le libellé, nous suggérons à la Commission d'ajouter cette disposition dans sa proposition de modification de l'article 108, paragraphe 4, du RF (voir *annexe I*) et d'appliquer les conditions relatives aux intérêts de retard énoncées à l'article 116, paragraphe 5, du RF.

¹³ Article 108, paragraphe 4, de la proposition de modification du RF.

Recettes négatives

22 Du point de vue budgétaire, une amende ou une astreinte est inscrite en tant que recette après fixation et paiement du montant définitif. Durant la procédure contentieuse devant la CJUE, les montants des amendes ou des astreintes ne sont pas budgétisés. Les coûts financiers de l'indemnisation des amendes ou astreintes annulées ou réduites sont actuellement imputés au budget de l'UE en tant que dépenses, à la rubrique 7 «Administration publique européenne».

23 Les modifications de l'article 48, paragraphe 1, du RF proposées par la Commission visent à comptabiliser les coûts financiers de l'indemnisation en tant que recettes négatives, en les déduisant des montants définitifs budgétisés des amendes et astreintes. Nous estimons que le fait d'imputer l'indemnisation comme une recette négative plutôt que comme une dépense aurait une incidence financière neutre sur le budget de l'UE dans son ensemble. Cela pourrait certes permettre de réduire la pression excessive qui pèse sur le budget, mais la Commission ne serait tenue ni de suivre les procédures budgétaires ordinaires applicables aux dépenses (appliquer les procédures relatives aux virements budgétaires et/ou aux budgets rectificatifs¹⁴) afin de garantir la disponibilité des crédits nécessaires, ni d'inclure les coûts susmentionnés dans le total des dépenses autorisées, dans les limites des plafonds des ressources propres¹⁵ et du cadre financier pluriannuel (CFP)¹⁶.

24 Le fait d'imputer des coûts financiers comme recettes négatives n'est pas une pratique budgétaire courante. Toutefois, nous prenons acte du fait qu'en vue d'améliorer les informations financières, la Commission a l'intention de créer une ligne budgétaire distincte afin de recenser les montants d'indemnisation négatifs qui ont été déduits des recettes provenant des amendes et des astreintes. Elle prévoit également de fournir, parmi les pièces justificatives requises pour l'adoption du budget et de ses amendements, davantage d'informations sur cette indemnisation (comme les montants payés ou dus pour l'exercice en cours et les montants estimés pour l'exercice suivant).

¹⁴ Articles 30 et 44 du RF.

¹⁵ 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, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1).

¹⁶ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 11).

25 Selon la proposition, les coûts financiers seraient couverts par les recettes résultant des montants des amendes et des astreintes qui sont devenues définitives. La Commission estime que cela est généralement suffisant. Selon nous, il existe toutefois un risque que les amendes ou astreintes définitives ne couvrent pas les indemnisations dues au cours du même exercice. Cela signifie que, si ce risque se concrétise, l'indemnisation devrait être financée par d'autres recettes ou, en dernier ressort, par des contributions nationales supplémentaires fondées sur le revenu national brut (RNB) des États membres (voir point [27](#)).

Intérêts de retard

26 Nous saluons la modification proposée de l'article 99, paragraphe 4, du RF, visant à déplacer à l'article 108, paragraphe 1, du RF proposé la référence aux intérêts à payer lorsqu'une garantie est fournie pour couvrir des amendes ou des astreintes (au taux REFI de la BCE, majoré de 1,5 point de pourcentage). La proposition précise que les intérêts de retard (au taux REFI de la BCE, majoré de 3,5 points de pourcentage) ne s'appliquent qu'aux cas où les montants des amendes et des astreintes imposées par des décisions de la Commission n'ont été ni payés ni couverts par une garantie.

Inscription au budget du montant définitif des amendes et des astreintes

27 L'inscription au budget du montant définitif des amendes et des astreintes (comme proposé au nouvel article 107, paragraphe 2, du RF) pour la fin de l'exercice suivant celui où les amendes sont devenues définitives permettrait au budget de l'UE de répondre aux besoins financiers de manière plus souple. En effet, la proposition permettrait, si nécessaire, de budgétiser les recettes provenant des amendes et des astreintes jusqu'à la fin de l'exercice suivant celui où les montants correspondants sont devenus définitifs, afin de couvrir les indemnisations dues sans recourir à d'autres sources de recettes (voir point [25](#)).

Modifications que nous suggérons d'apporter à la proposition

28 Vous trouverez à l'*annexe I* les modifications que nous suggérons d'apporter à la proposition ainsi que les remarques correspondantes.

Le présent avis a été adopté par la Chambre V, présidée par M. Tony Murphy, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 28 juin 2022.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexe

Annexe I – Modifications que nous suggérons d'apporter à la proposition et remarques correspondantes

Texte de la proposition	Modification proposée	Remarque
<p><i>Article premier de la proposition</i></p> <p>(...)</p> <p>4)</p> <p>L'article 108 est modifié comme suit:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) le paragraphe 4 est modifié comme suit:</p> <p>i) (...)</p> <p>Le montant ou la partie en question de ce montant, visés au premier alinéa, point a), est augmenté d'un intérêt au taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement tel qu'il est publié dans la série C du <i>Journal officiel de l'Union européenne</i> en vigueur le premier jour civil du mois au cours duquel la décision imposant une amende, une autre astreinte ou sanction a été adoptée, majoré d'un point et demi de pourcentage.</p> <p>ii) (...).</p>	<p><i>Article premier de la proposition</i></p> <p>(...)</p> <p>4)</p> <p>L'article 108 est modifié comme suit:</p> <p>a) (...)</p> <p>b) le paragraphe 4 est modifié comme suit:</p> <p>i) (...)</p> <p>Le montant ou la partie en question de ce montant, visés au premier alinéa, point a), est augmenté d'un intérêt au taux appliqué par la Banque centrale européenne à ses opérations principales de refinancement tel qu'il est publié dans la série C du <i>Journal officiel de l'Union européenne</i> en vigueur le premier jour civil du mois au cours duquel la décision imposant une amende, une autre astreinte ou sanction a été adoptée, majoré d'un point et demi de pourcentage. Si l'intérêt visé au point i) n'est pas versé dans le délai fixé par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne ou, en l'absence d'un tel délai, dans les 30 jours suivant le prononcé de l'arrêt, des intérêts de retard sont appliqués conformément à l'article 116, paragraphe 5.</p> <p>ii) (...).</p>	<p>Nous proposons de préciser que la Commission peut être tenue de verser des intérêts de retard en cas de remboursement tardif du montant de l'indemnisation, en appliquant les conditions relatives aux intérêts de retard énoncées à l'article 116, paragraphe 5, du RF (voir point 21).</p>