COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

FR

Avis 06/2022

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

sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (refonte) [2022/0162 (COD)]

Table des matières

	Points
Introduction	01 - 03
Observations d'ordre général	04 - 05
Observations spécifiques	06 - 48
Enregistrement et conservation des données sur les destinataires des fonds de l'UE, ainsi qu'exploration de données	07 - 12
Marchés publics de l'UE et experts externes rémunérés	13 - 18
Système de détection rapide et d'exclusion (EDES – *Early-Detection and Exclusion System*)	19 - 22
Contributions de l'Union aux initiatives mondiales	23 - 26
Emprunts et prêts	27 - 31
Communication d'informations sur les instruments financiers et les garanties budgétaires	32 - 34
Procédures d'attribution de l'Union en matière de sécurité ou d'ordre public	35 - 38
Modifications diverses	39 - 48
Article 25 – Libéralités	40 - 41
Article 33 – Performance et principes d'économie, d'efficience et d'efficacité	42 - 43
Article 252 – Approbation des comptes consolidés définitifs	44 - 48
Annexe	
Modifications proposées	

Introduction

01 Le 16 mai 2022, la Commission a publié sa proposition de modification ciblée du règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (ci-après le «règlement financier»). En vertu de la base juridique de la proposition de la Commission, la consultation de la Cour des comptes européenne (ci-après «la Cour») est obligatoire[1]. En l'occurrence, le Conseil et le Parlement européen ont adressé une demande d'avis à la Cour le 2 et le 13 septembre 2022, respectivement. Le présent avis répond à cette obligation de consultation.

02 La Commission justifie cette révision par la nécessité de mettre le règlement financier en adéquation avec le paquet du cadre financier pluriannuel (CFP), afin de maintenir un corpus réglementaire unique régissant les dépenses de l'Union. Ainsi, toutes les règles financières générales figurent dans le règlement financier, pour procurer une plus grande sécurité juridique aux institutions de l'UE et aux destinataires de ses fonds.

03 En outre, la Commission a inclus d'autres modifications dans la proposition, afin:

- de mettre en œuvre des améliorations et des simplifications recensées depuis l'entrée en vigueur du règlement financier de 2018;
- de répondre à des événements et tendances récents, tels que la pandémie de COVID-19 et la gestion des crises;
- de mieux protéger les intérêts financiers de l'UE (grâce, par exemple, au recours accru à la numérisation);
- de contribuer davantage à la réalisation des objectifs d'action de l'Union et d'apporter des simplifications supplémentaires pour les destinataires des fonds de l'UE.

[1] Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 322, paragraphe 1, point a).

Observations d'ordre général

04 La Commission propose de procéder à une refonte du règlement financier plutôt qu'à une révision. Elle affirme que la refonte vise «à trouver un juste équilibre en étant axée sur les changements qui sont réellement nécessaires». Une refonte consiste en l'adoption d'un nouvel acte juridique qui intègre, dans un texte unique, les modifications de fond qu'il apporte à un acte précédent, ainsi que les dispositions de ce dernier qui restent inchangées. Dès lors, le nouvel acte juridique remplace et abroge toutes les versions de l'acte précédent.

05 Conformément à l'accord interinstitutionnel de 2001[2] relatif au recours à la technique de la refonte, l'exposé des motifs accompagnant la proposition doit justifier le lancement de la refonte, expliquer les raisons du choix de cette approche et motiver chaque modification de fond proposée. En vertu de l'accord, la méthode de présentation matérielle du texte de la refonte doit permettre d'identifier clairement les modifications de fond et les nouveaux considérants par rapport aux dispositions inchangées. Sur la base de notre analyse des conditions énoncées dans l'accord interinstitutionnel, ainsi que de la justification donnée par la Commission pour la refonte dans l'exposé des motifs, nous considérons que la proposition de la Commission respecte les conditions pour procéder à une refonte.

[2] Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques (2002/C 77/01).

Observations spécifiques

06 Cette section est consacrée à nos observations sur des modifications spécifiques proposées par la Commission. Notre avis s'articule autour des questions recensées par cette dernière dans une série de «documents informels» (non officiels) qu'elle a transmis au Parlement européen, au Conseil et à la Cour pour expliquer les modifications proposées. Nous ne traitons que les questions sur lesquelles nous formulons des observations spécifiques.

Enregistrement et conservation des données sur les destinataires des fonds de l'UE, ainsi qu'exploration de données

Articles concernés

- Article 2 – Définitions
- Article 36 – Contrôle interne de l'exécution budgétaire
- Article 275 – Dispositions transitoires

Contexte

07 L'accord interinstitutionnel[3] du 16 décembre 2020 prévoit la collecte d'informations et de chiffres concernant les destinataires et bénéficiaires finaux de fonds de l'UE, à des fins de contrôle et d'audit. Les informations sur ceux bénéficiant en dernier ressort, directement ou indirectement, d'un financement de l'UE (y compris les données sur les bénéficiaires effectifs) sont nécessaires afin de renforcer la protection du budget de l'UE et de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) contre les fraudes et les irrégularités.

08 Pour la partie du budget relevant du CFP 2021-2027 mise en œuvre en gestion partagée, ainsi que pour la FRR, la Commission a déjà proposé d'améliorer la collecte et l'interopérabilité des données transmises par les États membres sur les destinataires des fonds de l'UE, y compris sur les bénéficiaires effectifs. Cependant, la législation

[3] 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 (2020/L 433 I/28).

adoptée ne prévoit pas un usage obligatoire de l'outil unique d'exploration de données et de calcul du risque, qui doit être fourni par la Commission. La Commission propose d'introduire cette obligation pour le prochain CFP. Comme nous l'avons souligné dans notre rapport spécial sur la protection du budget de l'UE[4], cet outil devrait aussi permettre d'utiliser les données pertinentes en matière d'exclusion, disponibles dans différents registres nationaux et dans celui de l'UE.

09 La Commission propose de renforcer les systèmes en place pour prévenir et détecter les fraudes et pour y remédier, moyennant l'enregistrement et la conservation obligatoires par voie électronique des données sur les destinataires et bénéficiaires finaux des fonds de l'UE (y compris les bénéficiaires effectifs), ainsi que l'intégration de ces données dans un système informatique unique, que la Commission doit fournir, pour l'exploration de données et le calcul du risque. L'accès à ce système ne serait pas limité aux entités qui exécutent les fonds, mais serait aussi accordé aux organes d'enquête et de contrôle de l'UE, dont la Cour des comptes européenne, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et le Parquet européen.

L'avis de la Cour

10 Nous accueillons favorablement l'intention de créer un système informatique intégré unique pour l'exploration de données et le calcul du risque, l'extension de son accès aux organes d'enquête et de contrôle, ainsi que la possibilité de s'appuyer davantage sur des outils automatisés et des technologies émergentes à des fins de contrôle et d'audit. Ce système jouerait un rôle important dans la lutte contre la fraude, la corruption et les conflits d'intérêts qui portent atteinte aux fonds de l'UE. Toutefois, nous suggérons de ne pas attendre le prochain CFP pour le rendre obligatoire.

11 La proposition décrit les données spécifiques qui devraient être enregistrées concernant les destinataires et les bénéficiaires effectifs des destinataires de fonds de l'UE[5]. Cependant, l'éventail des destinataires pour lesquels des données doivent être enregistrées et conservées n'est pas aussi exhaustif que dans la réglementation sectorielle applicable à la gestion partagée et dans le règlement FRR, étant donné que les entreprises auxquelles des marchés publics financés par l'UE sont attribués n'y sont pas explicitement mentionnées.

---

[4] Rapport spécial 11/2022 intitulé «Protection du budget de l'UE – La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser».

[5] Article 36, paragraphe 6.

12 En outre, dans le cas de la gestion partagée, les données sur les destinataires finaux ne seraient pas transmises à la Commission et incorporées dans le système informatique intégré unique. Cela est dû à la proposition faite par la Commission de restreindre le sens du mot «destinataires» des fonds de l'UE[6]. Selon la proposition, «les références aux destinataires s'entendent comme des références aux bénéficiaires au sens de la réglementation sectorielle». Cette définition exclut donc les données sur les «destinataires finaux», que les États membres sont tenus de recueillir en vertu de la réglementation sectorielle, notamment pour les instruments financiers. Ces données devraient être transférées par les États membres et conservées dans le système informatique intégré unique.

Marchés publics de l'UE et experts externes rémunérés

- Article 153 – Présentation des documents relatifs à la demande
- Article 164 – Principes applicables aux marchés et champ d'application
- Article 169 – Passation interinstitutionnelle de marchés, passation conjointe de marchés et passation de marchés pour le compte des États membres
- Article 144 – Rejet d'une procédure d'attribution

Contexte

13 La pandémie de COVID-19 a mis en lumière la nécessité d'une flexibilité accrue dans les procédures de passation de marchés publics en temps de crise. L'instrument d'aide d'urgence a déjà été modifié pour introduire davantage de souplesse en matière de marchés publics (par exemple dans le cas de la passation conjointe), et la Commission propose à présent un niveau similaire de flexibilité dans le règlement financier. Cela implique d'actualiser la définition du terme «crise» pour couvrir les situations d'urgence de santé publique telles que la COVID-19. La proposition porte également sur la numérisation des procédures de passation de marchés publics et sur les marchés pour l'approvisionnement auprès de plusieurs fournisseurs. De plus, la Commission formule des propositions destinées à résoudre les problèmes rencontrés sur le marché lorsqu'elle souhaite engager des experts externes rémunérés, ainsi qu'à renforcer les dispositions sur les conflits d'intérêts professionnels.

---

[6] Article 36, paragraphe 9. Cette nouvelle définition figure aussi à l'article 38 de la proposition.

L'avis de la Cour

14 De manière générale, nous accueillons favorablement les modifications proposées. Nous souhaitons néanmoins souligner plusieurs points.

15 Pour les marchés attribués par les délégations de l'Union ou attribués exclusivement dans l'intérêt des délégations de l'Union dans les pays tiers, la Commission propose d'autoriser le pouvoir adjudicateur à limiter la transmission par lettre des documents relatifs à la demande à un seul des moyens habituellement requis[7] (soit par la poste ou par messagerie, soit par dépôt dans les locaux de l'ordonnateur compétent). Cette modification risque de restreindre la concurrence. Toute limitation concernant la transmission par lettre devrait être bien justifiée et documentée.

16 Les règles sur les marchés publics énoncées dans le règlement financier général s'appliquent directement aux organismes visés à l'article 70, ainsi qu'aux partenariats public-privé visés à l'article 71 (comme prévu dans leur règlement financier-cadre et dans leurs propres règles financières). Dans sa proposition[8], la Commission affirme que l'«ordonnateur compétent ne peut s'appuyer sur une déclaration de crise pour lancer une procédure de passation de marché que si cette procédure est justifiée par une situation d'urgence impérieuse résultant de la crise», et que la déclaration de crise dépend des «règles internes applicables». Or cette dernière exigence (déclaration de crise faite conformément aux «règles internes applicables») risque de se traduire par l'existence de règles internes diverses sur les déclarations de crise selon les organismes de l'UE, et donc de donner lieu à une application incohérente.

17 L'une des autres modifications proposées autorise le pouvoir qui a initié la procédure de marché public à ajouter d'autres pouvoirs adjudicateurs[9] en cas de déclaration de crise[10]. Il n'est pas précisé si tous les pouvoirs adjudicateurs doivent avoir fait une déclaration de crise conformément à leurs règles internes applicables ou si seul le pouvoir adjudicateur principal doit en avoir fait une. Il conviendrait d'indiquer clairement si une approche coordonnée entre les pouvoirs adjudicateurs participants est nécessaire.

---

[7] Article 153, paragraphe 5.

[8] Article 164, paragraphe 6.

[9] Article 169, paragraphe 1.

[10] Faite en vertu de l'article 164, paragraphe 6.

18 Nous saluons la modification proposée qui impose à l'ordonnateur compétent d'écarter d'une procédure d'attribution déterminée un participant qui se trouve dans une situation d'intérêts contradictoires[11]. Nous suggérons d'apporter une autre modification mineure à l'article 144 (voir ***annexe***).

Système de détection rapide et d'exclusion (EDES – *Early-Detection and Exclusion System*)

- Article 138 – Protection des intérêts financiers de l'Union par la détection des risques, l'exclusion et l'imposition de sanctions financières
- Article 139 – Critères d'exclusion et décisions d'exclusion
- Article 142 – Durée de l'exclusion et délai de prescription
- Article 152 – Systèmes d'échange électronique
- Article 153 – Présentation des documents relatifs à la demande

Contexte

19 La Commission propose plusieurs modifications de grande ampleur et détaillées concernant le système de détection rapide et d'exclusion (ci-après «EDES» – *Early-Detection and Exclusion System*), qui faisait l'objet de notre rapport spécial sur la protection du budget de l'UE[12]. Les modifications en cause concernent essentiellement la section du règlement financier spécifiquement consacrée à EDES.

L'avis de la Cour

20 Nous accueillons favorablement les modifications proposées destinées à étendre l'application d'EDES à la gestion partagée, ce qui va dans le sens de l'une des recommandations formulées dans notre rapport spécial. Nous nous félicitons également que la Commission propose de faire en sorte que des modalités d'exclusion appropriées s'appliquent aux programmes de dépenses en gestion directe, tels que la FRR, dont les bénéficiaires sont les États membres. Ces modifications contribueront à la mise en place d'une base juridique cohérente pour tous les modes de gestion

---

[11] Article 144, paragraphe 1.

[12] Rapport spécial 11/2022 intitulé «Protection du budget de l'UE – La mise sur liste noire, un outil à mieux utiliser».

lorsqu'il s'agit de traiter des preuves de fautes graves[13] transmises par des sources nationales ou de l'UE[14]. Cependant, la gestion directe offre davantage de possibilités d'exclure des cocontractants non fiables du bénéfice des fonds de l'UE que la gestion partagée. Dès lors, les cocontractants se trouvant dans une situation d'exclusion ne seront pas traités de façon cohérente dans tous les modes de gestion, ce qui est contraire à l'une des recommandations formulées dans notre rapport spécial sur la protection du budget de l'UE.

21 Nous saluons aussi la proposition de procédure accélérée d'exclusion[15] qui, selon la Commission, s'appliquerait aux cas où un jugement définitif ou une décision administrative définitive a été rendu(e) par une autorité d'un État membre ou d'un pays tiers concernant une faute grave, ou lorsqu'une décision d'exclusion a été prise par une organisation internationale, par la Banque européenne d'investissement ou par le Fonds européen d'investissement, quand ces organisations disposent d'une procédure équivalente. D'après la Commission, la modification vise à fournir une base juridique en vue de la mise en place d'une procédure contradictoire simplifiée avec le cocontractant pour les cas en question. Nous comprenons que la procédure contradictoire simplifiée sera déterminée par la Commission, en collaboration avec l'instance EDES. La Commission devrait envisager de décrire l'objectif de la procédure accélérée dans le texte de la proposition de modification.

22 Nous relevons et saluons en outre d'autres modifications destinées à renforcer EDES. Elles concernent les éléments suivants:

- l'inclusion dans le champ d'application d'EDES des bénéficiaires effectifs, des entités affiliées et des personnes dotées de responsabilités en matière de gestion des cocontractants exclus[16], comme nous le recommandions dans notre rapport spécial;

- les conflits d'intérêts parmi les motifs d'exclusion distincts (alignement sur la directive sur les marchés publics)[17];

---

[13] Article 139, paragraphe 1.

[14] Article 138, paragraphe 2.

[15] Article 139, paragraphe 8.

[16] Article 138, paragraphe 2.

[17] Article 139, paragraphe 1, point iv).

- le refus de coopérer à une enquête, à un contrôle ou à un audit effectués par des organismes de l'UE (parmi les motifs explicites d'exclusion)[18];
- l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence[19];
- l'exclusion des garants non fiables[20];
- la présomption de notification d'une lettre échangée dans le cadre de la procédure contradictoire et des décisions administratives[21];
- la preuve de mesures correctrices[22].

Contributions de l'Union aux initiatives mondiales

- Article 240 – Contributions de l'Union aux initiatives mondiales

Contexte

23 Les initiatives mondiales sont des initiatives multidonateurs et financées en commun pour soutenir la réalisation d'un objectif mondial (par exemple, l'éducation ou la lutte contre le changement climatique ou contre le sida). La Commission considère que la participation à ces financements est la manière la plus efficiente de contribuer à la réalisation des principaux objectifs stratégiques de l'UE, tout en aidant la communauté internationale à relever les défis mondiaux.

24 Selon la Commission, la structure de gouvernance des instruments budgétaires existants n'est pas appropriée pour permettre à l'UE de contribuer aux initiatives mondiales mises en place, notamment lorsque l'Union est un donateur peu important. Pour ces cas, le nouvel article prévoit la possibilité de contribuer à une initiative sous la forme d'un financement non lié directement à des coûts ou à des résultats spécifiques, pour autant que des conditions particulières soient toutefois respectées.

---

[18] Article 139, paragraphe 1, et article 142.

[19] Article 139, paragraphe 1, point vi).

[20] Article 138, paragraphe 2.

[21] Articles 152 et 153.

[22] Article 139, paragraphe 10.

L'avis de la Cour

25 Nous sommes d'avis que l'absence de lien entre les contributions et des coûts supportés ou des résultats spécifiques limite la capacité de l'UE à vérifier comment ses fonds sont utilisés. Nous notons également que la Commission ne propose aucune définition de ce qu'est une «initiative mondiale».

26 Nous considérons que le bénéficiaire de la contribution devrait fournir chaque année à la Commission suffisamment d'informations sur les dépenses opérationnelles et administratives de l'initiative mondiale concernée. La Commission devrait élaborer pour l'autorité de décharge un rapport annuel sur les risques encourus, ainsi que sur l'efficience et l'efficacité de ces contributions au regard de leurs coûts, afin de justifier la poursuite ou non de celles-ci. Nous présentons dans l'***annexe*** une proposition de modification de l'article 240.

Emprunts et prêts

- Article 52 – Présentation du budget

Contexte

27 La Commission est tenue d'informer régulièrement et de manière exhaustive le Parlement européen et le Conseil sur tous les aspects de sa stratégie de gestion de la dette[23]. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont aussi décidé conjointement qu'à la suite de l'adoption de NextGenerationEU[24], les dispositions relatives à la communication d'informations sur les opérations d'emprunt et de prêt seraient «évaluées et, si nécessaire, révisées» dans le cadre de la prochaine révision du règlement financier.

28 La Commission établit divers rapports qui couvrent différents types de programmes d'emprunts, de passifs et de gestion de trésorerie, mais les exigences relatives aux informations à communiquer ne sont pas définies de façon précise. La Commission n'élabore aucun rapport régulier et complet sur la mise en œuvre de sa stratégie de gestion de la dette ainsi que sur la réalisation des objectifs en matière de

---

[23] Article 5, paragraphe 3, de la décision 2020/2053 du Conseil (décision relative aux ressources propres).

[24] Projet de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19 (COM(2020) 441 final).

gestion de la dette relatifs à NextGenerationEU et à d'autres programmes d'emprunts de l'UE. Parmi ces objectifs figurent l'emprunt de fonds au moindre coût à moyen ou à long terme, ainsi que le maintien du risque à un niveau prudent.

29 Dans sa proposition[25], la Commission établit que le projet de budget comporte «une vue d'ensemble complète des opérations d'emprunt et de prêt».

L'avis de la Cour

30 Nous nous félicitons que la Commission vise à améliorer la documentation budgétaire sur les opérations d'emprunt et de prêt. Toutefois, l'objectif et le contenu de la «vue d'ensemble complète» proposée ne sont pas limpides. En particulier, il n'est pas indiqué si elle couvrira ou non la mise en œuvre de la stratégie de la Commission en matière de gestion de la dette. En outre, le texte n'explique pas avec clarté en quoi les informations dans la «vue d'ensemble complète» différeront de celles à fournir sur «les opérations en capital et la gestion de l'endettement en cours» en vertu de l'article 52, paragraphe 1, point d) iii). La valeur ajoutée d'une vue d'ensemble supplémentaire n'apparaît pas clairement, étant donné que plusieurs rapports donnent déjà des vues d'ensemble des opérations d'emprunt et de prêt.

31 Une vue d'ensemble supplémentaire des opérations d'emprunt et de prêt ne permet pas de remédier au manque d'informations complètes sur la mise en œuvre, par la Commission, de sa stratégie de gestion de la dette et sur la réalisation des objectifs en matière de gestion de la dette relatifs à NextGenerationEU et à d'autres programmes d'emprunts de l'UE. Si ces informations ne sont pas disponibles, l'obligation de rendre compte faite à la Commission pour certains objectifs visés par la gestion de la dette restera mal définie.

[25] Article 52, paragraphe 1, point d) iii).

Communication d'informations sur les instruments financiers et les garanties budgétaires

- Article 41 – Projet de budget
- Article 250 supprimé – Rapport annuel sur les instruments financiers, les garanties budgétaires et l'assistance financière

Contexte

32 Le règlement financier impose à la Commission plusieurs obligations en matière de transmission d'informations concernant les passifs éventuels et le fonds commun de provisionnement. La proposition de la Commission vise à rationaliser la communication d'informations sur les instruments financiers et sur les garanties budgétaires.

L'avis de la Cour

33 La Commission propose, entre autres, de supprimer l'article 250, qui impose l'établissement d'un rapport avec des informations telles qu'une synthèse de l'assistance financière aux États membres et aux pays tiers, actuellement non déclarée par ailleurs. La Commission motive la suppression de l'article 250 par son souhait de privilégier la présentation d'informations complètes sur les instruments financiers et les garanties budgétaires dans les documents de travail annexés au projet de budget et établis conformément à l'article 41, paragraphes 4 et 5.

34 Si le rapport prévu à l'article 250 n'est plus requis, les données agrégées sur les passifs éventuels de l'UE découlant des garanties budgétaires et de l'assistance financière risquent de ne pas être présentées dans la même mesure. Le rapport visé à l'article 250 donne une vue d'ensemble de l'exposition totale de l'UE aux risques et du système de celle-ci en matière de gestion des risques, et fournit une analyse des passifs éventuels par catégorie: garanties budgétaires et assistance financière aux États membres et aux pays tiers. Il comporte aussi une évaluation de la viabilité des passifs éventuels de l'UE. Actuellement, le rapport visé à l'article 250 est le seul qui présente tous les types de passifs éventuels et leurs montants totaux. Compte tenu de l'accroissement du volume et de l'importance des passifs éventuels de l'UE[26], nous suggérons de maintenir l'obligation en matière d'établissement de rapport visée à l'article 250 du règlement financier. À défaut, la Commission devrait s'assurer que le

[26] Voir chapitre 2 du rapport annuel de la Cour relatif à 2021.

contenu du rapport visé à l'article 250 soit pleinement intégré dans un autre rapport publiquement disponible.

Procédures d'attribution de l'Union en matière de sécurité ou d'ordre public

- Article 137 – Protection de la sécurité et de l'ordre public

Contexte

35 La Commission souhaite établir un cadre horizontal pour les procédures d'attribution de l'Union lorsqu'il convient d'assurer la protection de la sécurité et de l'ordre public de l'UE et de ses États membres. À cet effet, la nouvelle disposition proposée énonce plusieurs conditions particulières imposées aux entités qui participent à des procédures d'attribution de l'Union concernant la sécurité ou l'ordre public. Elle comporte aussi les règles et les procédures à suivre pour appliquer ces conditions conformément aux obligations internationales de l'Union, notamment dans le domaine des marchés publics.

L'avis de la Cour

36 Nous estimons que les modifications proposées, destinées à «établir des conditions spécifiques concernant la participation d'entités de pays tiers aux procédures d'attribution de l'Union qui portent sur la sécurité ou l'ordre public», sont dans la logique des évolutions dans ce domaine. À titre d'exemple, le règlement de 2019 sur le filtrage des investissements directs étrangers (ci-après les «IDE»)[27] impose à la Commission et aux États membres de filtrer les IDE susceptibles de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public.

37 Cependant, le règlement sur le filtrage des IDE décrit les situations qui suscitent des inquiétudes concernant «la sécurité et l'ordre public»[28], ce qui n'est pas le cas de la proposition. Nous sommes d'avis que cela risque de donner lieu à une application incohérente de la réglementation. C'est pourquoi nous suggérons de publier des orientations complètes concernant la mise en œuvre.

---

[27] Règlement (UE) 2019/452 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2019 établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union.

[28] Article 4: «Facteurs susceptibles d'être pris en considération […] Pour déterminer si un investissement direct étranger est susceptible de porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public».

38 La proposition indique en outre que, lorsqu'aucune décision de financement n'est requise, l'ordonnateur compétent décide si une procédure d'attribution spécifique est concernée par des considérations relatives à la sécurité et à l'ordre public[29]. Nous suggérons que la base sur laquelle l'ordonnateur devrait prendre cette décision soit précisée dans les orientations complètes concernant la mise en œuvre.

Modifications diverses

Contexte

39 La proposition de la Commission comporte plusieurs modifications diverses qui n'ont pas été présentées dans un document informel particulier. Elles concernent les principaux thèmes de la refonte décrits au point ***02***.

Article 25 – Libéralités

Contexte

40 Les institutions de l'UE peuvent accepter des libéralités. Toutefois, les libéralités d'un montant supérieur à 50 000 euros entraînant des coûts supérieurs à 10 % de la valeur de la libéralité sont soumises à l'autorisation du Parlement européen et du Conseil. À titre d'exemple, ces coûts peuvent concerner le transport et la distribution de vaccins offerts. Tirant des enseignements de la pandémie de COVID-19, la Commission propose de supprimer, dans des circonstances exceptionnelles, l'obligation d'obtenir l'autorisation du Parlement européen et du Conseil pour les dons en nature, y compris ceux d'une valeur supérieure à 50 000 euros[30] dans les domaines de l'aide humanitaire, de l'aide d'urgence, de la protection civile ou de l'aide à la gestion des crises.

L'avis de la Cour

41 Afin de préserver la transparence, nous suggérons que le règlement financier impose à la Commission de rendre compte au Parlement européen et au Conseil des cas où des circonstances exceptionnelles sont invoquées.

---

[29] Article 137, paragraphe 2.

[30] Article 25, paragraphe 3.

Article 33 – Performance et principes d'économie, d'efficience et d'efficacité

Contexte

42 La Commission propose que les programmes et activités soient mis en œuvre de façon à atteindre leurs objectifs sans causer de préjudice important aux objectifs environnementaux, tels que l'atténuation du changement climatique, l'adaptation à celui-ci, l'utilisation durable et la protection de l'eau, ainsi que la prévention de la pollution[31].

L'avis de la Cour

43 Nous saluons la modification apportée, que nous avions recommandée dans notre rapport spécial 22/2021 intitulé «Finance durable – L'UE doit agir de façon plus cohérente pour réorienter les financements vers les investissements durables». L'impact de cette modification dépendra de la façon dont la notion de «préjudice important» sera interprétée dans la législation sectorielle et évaluée dans la pratique.

Article 252 – Approbation des comptes consolidés définitifs

Contexte

44 La Commission propose d'avancer d'un mois la date limite imposée à la Cour pour l'envoi de ses observations sur les comptes provisoires. Elle propose également que la Cour adopte ses opinions sur la fiabilité des comptes annuels au plus tard le 31 juillet.

L'avis de la Cour

45 La Commission justifie le raccourcissement des délais en invoquant le fait qu'ils sont déjà respectés dans la pratique. La Cour transmet certes une lettre avec le résultat de ses travaux sur les comptes au plus tard le 31 juillet, à savoir avant la publication de son opinion qui intervient normalement en octobre, mais elle ne procède pas de la sorte pour les autres organismes visés à l'article 247.

---

[31] Article 33, paragraphe 2, point d).

46 Parallèlement, les dates limites pour l'envoi, par la Commission et les autres organismes[32], de leurs comptes provisoires à la Cour restent inchangées (à savoir le 31 mars et le 1er mars, respectivement).

47 Ce point représente une modification importante pour la Cour, et au premier chef pour ses audits relatifs aux organismes de l'Union visés aux articles 70 et 71, compte tenu de leur nombre. La proposition réduit d'un mois le temps dont dispose la Cour pour effectuer l'audit des comptes. Cela nuirait au caractère suffisant et à la qualité des éléments qui constituent la base des déclarations d'assurance. Ces délais plus courts impliqueraient aussi de dissocier le calendrier de l'audit des comptes de celui de l'audit relatif à la légalité et à la régularité des opérations. Cela pourrait en outre nous empêcher de mener nos travaux d'audit et les procédures contradictoires dans les délais impartis.

48 C'est pourquoi nous estimons que la modification proposée ne devrait pas être maintenue pour l'instant. Nous suggérons plutôt qu'un dialogue soit établi entre la Commission et la Cour, afin d'élaborer une approche réaliste pour revoir les dates limites, qui pourrait être prise en considération lors de la prochaine révision du règlement financier.

Le présent avis a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 27 octobre 2022.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

[32] Article 245 actuel du règlement financier.

Annexe

Modifications proposées

Vous trouverez dans le ***tableau 1*** les modifications spécifiques que nous suggérons d'apporter à la proposition de la Commission, ainsi que les remarques correspondantes. Le ***tableau 2*** comporte d'autres propositions de modification, de moindre importance, que nous n'avons pas mentionnées dans l'avis proprement dit.

Tableau 1 – Modifications examinées dans l'avis

Texte de la proposition	Modification suggérée	Remarque
Article 240, paragraphe 2 – Les contributions de l'Union aux initiatives mondiales sont soumises aux conditions suivantes, compte tenu de la nature du financement de l'Union: i) […]; ii) […]; iii) […]; iv) […]; v) […]. S'il existe un soupçon d'irrégularités graves telles que des cas de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts, l'ordonnateur compétent, le Parquet européen dans le cas des États membres participant à une coopération renforcée conformément au règlement (UE) 2017/1939, l'OLAF et la Cour des comptes suivent les règles de l'initiative pour demander des informations complémentaires et effectuer des missions conjointes d'audit, de contrôle ou d'enquête avec l'organisme compétent au titre de l'initiative, conformément à l'article 129. Paragraphe 3 – […].	Article 240, paragraphe 2 – Les contributions de l'Union aux initiatives mondiales sont soumises aux conditions suivantes, compte tenu de la nature du financement de l'Union: i) […]; ii) […]; iii) […]; iv) […]; v) […]; **vi) les règles de l'initiative garantissent les droits d'audit de la Cour des comptes européenne, conformément aux dispositions de l'article 287 du TFUE.** S'il existe un soupçon d'irrégularités graves telles que des cas de fraude, de corruption ou de conflit d'intérêts, l'ordonnateur compétent, le Parquet européen dans le cas des États membres participant à une coopération renforcée conformément au règlement (UE) 2017/1939~~,~~ **et** l'OLAF ~~et la Cour des comptes~~ suivent les règles de l'initiative pour demander des informations complémentaires et effectuer des missions	

Texte de la proposition	Modification suggérée	Remarque
Paragraphe 4 – […].	conjointes d'audit, de contrôle ou d'enquête avec l'organisme compétent au titre de l'initiative, conformément à l'article 129. Paragraphe 3 – […]. Paragraphe 4 – […]. **Paragraphe 5 – Chaque année, l'entité bénéficiaire fournira à la Commission suffisamment d'informations sur les dépenses opérationnelles et administratives de l'initiative mondiale concernée.** **Paragraphe 6 – La Commission élaborera, à l'intention de l'autorité de décharge, un rapport annuel sur les risques encourus, ainsi que sur l'efficience et l'efficacité de ces contributions au regard de leurs coûts, afin de justifier la poursuite ou non de celles-ci.**	

Tableau 2 – Autres modifications proposées

Texte de la proposition	Modification suggérée	Remarque
Article 38, paragraphe 1, dernier alinéa – «Le premier alinéa du présent paragraphe s'applique également aux autres institutions de l'Union lorsqu'elles exécutent le budget en vertu de l'article 59, paragraphe 1.»	«Le premier alinéa du présent paragraphe s'applique également aux autres institutions de l'Union lorsqu'elles exécutent le budget en vertu de l'article 59, paragraphe 1.»	Ceci reprend un élément mentionné au premier alinéa en guise de modification.
Article 144, paragraphe 1, point d) – se trouve dans une situation d'intérêts contradictoires qui pourrait avoir une incidence négative sur l'exécution du marché, telle qu'envisagée au point 20.6 de l'annexe I.	Article 144, paragraphe 1, point d) – se trouve dans une situation d'intérêts **à caractère professionnel** contradictoires qui pourrait avoir une incidence négative sur l'exécution du marché, telle qu'envisagée au point 20.6 de l'annexe I.	Alignement sur la nouvelle définition des «intérêts à caractère professionnel contradictoires» à l'article 2.
Article 158, paragraphe 4, point c) – font l'objet d'un audit externe indépendant, réalisé dans le respect des normes internationalement admises en matière d'audit par un service d'audit qui est fonctionnellement indépendant de la personne ou de l'entité en question;	Article 158, paragraphe 4, point c) – font l'objet d'un audit externe indépendant, réalisé dans le respect des normes internationalement admises en matière d'audit par un service d'audit ~~qui est fonctionnellement indépendant de la personne ou de l'entité en question~~;	Les adjectifs «externe indépendant» au début de la phrase font que la relative «qui est fonctionnellement indépendant de la personne ou de l'entité en question» est redondante.
Article 158, paragraphe 6 – Pour les actions multidonateurs, lorsque la contribution de l'Union rembourse les dépenses, la procédure énoncée au paragraphe 4 consiste à […]	Article 158, paragraphe 6 – Pour les actions multidonateurs, lorsque la contribution de l'Union rembourse les dépenses, la procédure énoncée **à l'article 159,** ~~au~~ paragraphe 4**,** consiste à […]	Nous avons constaté que l'article 158, paragraphe 6, est identique à l'article 159, paragraphe 7. Toutefois, la référence au seul paragraphe 4 est incorrecte dans ce cas et devrait être remplacée par une référence à l'article 159, paragraphe 4.