



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 – <i>Early-Detection and Exclusion System</i>)	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 obligatoire¹. 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 2001² 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 interinstitutionnel³ 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'UE⁴, 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'UE⁵. 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.

46 Parallèlement, les dates limites pour l'envoi, par la Commission et les autres organismes³², de leurs comptes provisoires à la Cour restent inchangées (à savoir le 31 mars et le 1^{er} 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

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

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
<p>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:</p> <p>i) [...];</p> <p>ii) [...];</p> <p>iii) [...];</p> <p>iv) [...];</p> <p>v) [...].</p> <p>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.</p> <p>Paragraphe 3 – [...].</p>	<p>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:</p> <p>i) [...];</p> <p>ii) [...];</p> <p>iii) [...];</p> <p>iv) [...];</p> <p>v) [...];</p> <p>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.</p> <p>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</p>	

Texte de la proposition	Modification suggérée	Remarque
Paragraphe 4 – [...].	<p>conjointes d'audit, de contrôle ou d'enquête avec l'organisme compétent au titre de l'initiative, conformément à l'article 129.</p> <p>Paragraphe 3 – [...].</p> <p>Paragraphe 4 – [...].</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	

Tableau 2 – Autres modifications proposées

Texte de la proposition	Modification suggérée	Remarque
<p>Article 38, paragraphe 1, dernier alinéa –</p> <p>«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.»</p>	<p>«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.»</p>	<p>Ceci reprend un élément mentionné au premier alinéa en guise de modification.</p>
<p>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.</p>	<p>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.</p>	<p>Alignement sur la nouvelle définition des «intérêts à caractère professionnel contradictoires» à l'article 2.</p>
<p>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;</p>	<p>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;</p>	<p>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.</p>
<p>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 [...]</p>	<p>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 [...]</p>	<p>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.</p>