

Journal officiel de l'Union européenne

C 22



Édition
de langue française

Communications et informations

63^e année

22 janvier 2020

Sommaire

IV *Informations*

INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE

Conseil de résolution unique

2020/C 22/01

Rapport [en vertu de l'article 92, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 806/2014] sur tout engagement éventuel découlant de l'exécution, par le Conseil de résolution unique, le Conseil de l'Union européenne ou la Commission, des tâches qui leur incombent en vertu dudit règlement pour l'exercice 2018, accompagné des réponses du Conseil de résolution unique, de la Commission et du Conseil

1

FR

IV

*(Informations)***INFORMATIONS PROVENANT DES INSTITUTIONS, ORGANES ET
ORGANISMES DE L'UNION EUROPÉENNE****CONSEIL DE RÉSOLUTION UNIQUE**

Rapport [en vertu de l'article 92, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 806/2014] sur tout engagement éventuel découlant de l'exécution, par le Conseil de résolution unique, le Conseil de l'Union européenne ou la Commission, des tâches qui leur incombent en vertu dudit règlement pour l'exercice 2018, accompagné des réponses du Conseil de résolution unique, de la Commission et du Conseil

(2020/C 22/01)

À propos du rapport

Le mécanisme de résolution unique est le système européen de gestion de la résolution des défaillances bancaires dans la zone euro. Le Conseil de résolution unique (CRU) en est l'acteur central, les autres acteurs clés étant la Commission et le Conseil. Le CRU supervise le Fonds de résolution unique (FRU), qui peut être utilisé dans le cadre de la résolution des défaillances bancaires. La Cour des comptes européenne a l'obligation de rendre compte chaque année des engagements éventuels y afférents.

Le FRU n'a pas été utilisé à ce jour, mais le nombre de recours juridictionnels concernant une première décision de résolution et d'autres décisions, ainsi que des contributions ex ante au FRU, est élevé. Pour l'exercice 2018, le CRU a fait état d'engagements éventuels liés à des recours juridictionnels concernant des contributions ex ante, mais n'en a signalé aucun lié à une décision de résolution. Nous n'avons trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire l'évaluation du CRU. Toutefois, nous formulons deux recommandations à propos de la communication, par le CRU, d'informations relatives aux engagements éventuels.

TABLE DES MATIÈRES

	Points	Pages
Synthèse	L-XII.	3
Acronymes, sigles et abréviations		5
Introduction	1.-3.	6
Étendue et approche de l'audit	4.-11.	6
Étendue de l'audit	4.-5.	6
Approche d'audit	6.-11.	6
Observations	12.-62.	8
<i>Première partie — Engagements éventuels du CRU</i>	12.-53.	8
Engagements éventuels liés à des procédures judiciaires à la suite de décisions de résolution	18.-33.	10
Engagements éventuels liés au «principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité»	34.-37.	14
Engagements éventuels liés aux contributions des banques au Fonds de résolution unique	38.-48.	15
Engagements éventuels liés aux contributions administratives	49.-52.	18
Informations supplémentaires relatives aux procédures judiciaires	53.	19
<i>Deuxième partie — Engagements éventuels de la Commission</i>	54.-60.	19
<i>Troisième partie — Engagements éventuels du Conseil</i>	61.-62.	20
Conclusions et recommandations	63.-66.	20
ANNEXE — Suivi des commentaires de l'année précédente		22
Réponses du Conseil de résolution unique		23
Réponses de la Commission		23
Réponses du Conseil		23
Équipe d'audit		24

SYNTHÈSE

I. Le mécanisme de résolution unique (MRU) est le système européen de gestion de la résolution des défaillances bancaires dans la zone euro. L'acteur clé de ce mécanisme est le Conseil de résolution unique (CRU), un organe de l'Union européenne sis à Bruxelles. Il gère le Fonds de résolution unique, qui peut être utilisé pour financer la résolution des défaillances bancaires. Les autres acteurs essentiels du processus de résolution sont la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne.

II. Nous avons l'obligation de rendre compte chaque année de tout engagement éventuel du CRU, de la Commission ou du Conseil découlant de l'exécution des missions de résolution qui leur incombent. Les engagements éventuels et les provisions reflètent le risque financier auquel ils sont exposés.

III. Un engagement éventuel est une obligation qui résulte d'événements passés et dont l'existence sera confirmée par la survenance d'événements futurs, ou une obligation actuelle non comptabilisée, soit parce qu'une sortie de ressources est peu probable, soit parce que le montant ne peut être évalué d'une manière suffisamment fiable. Dans la pratique, si la probabilité d'une sortie de ressources n'est pas jugée faible, il convient de publier un engagement éventuel.

IV. Fin 2018, des procédures judiciaires relatives à leurs missions de résolution étaient en cours à l'encontre du CRU et de la Commission (mais pas du Conseil) devant les juridictions de l'Union et étaient susceptibles de générer des engagements éventuels. Sur un nombre total de 104 procédures, une était engagée contre la seule Commission, 74 concernaient le seul CRU, et les 29 autres, les deux à la fois. Notre audit a comporté l'examen d'un échantillon de documents relatifs à des recours contre le CRU et la Commission, ainsi que de lettres de déclaration concernant des procédures au niveau national.

V. Deux mesures du CRU sont contestées devant les juridictions de l'Union.

- En juin 2017, le CRU a adopté à l'égard de Banco Popular Español S.A. un dispositif de résolution, qui a été entériné par la Commission. Ce dispositif impliquait une dépréciation et une conversion d'instruments de fonds propres, ainsi que la vente de la banque pour un montant de 1 EUR. Ces mesures font l'objet de plus d'une centaine de procédures judiciaires engagées par des créanciers ou des actionnaires touchés, qui demandent l'annulation de la décision ou l'octroi de dommages et intérêts.
- En février 2018, le CRU a décidé qu'il ne prendrait aucune mesure de résolution concernant ABLV Bank AS et ABLV Bank Luxembourg.

VI. Dans toutes les affaires susmentionnées, le CRU a décidé de ne pas faire état d'engagements éventuels, dans la mesure où il estimait les risques connexes comme étant faibles. Nous n'avons trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire son évaluation. Cependant, celle-ci n'était étayée par aucune raison ni aucun argument.

VII. La résolution de Banco Popular Español S.A. a été mise en œuvre au niveau national par l'autorité de résolution nationale espagnole (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria*). Celle-ci est exposée à des procédures judiciaires au niveau national. Comme celles-ci dépendent en grande partie de l'issue des procédures lancées au niveau de l'Union européenne, le CRU, se fondant sur les informations communiquées par les autorités de résolution nationales, n'a publié aucun engagement éventuel y afférent.

VIII. À la suite de la résolution de Banco Popular Español S.A., le CRU a engagé une procédure conférant aux actionnaires et aux créanciers touchés le «droit d'être entendu» en ce qui concerne toute indemnisation éventuelle en vertu du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité. Ce processus n'étant pas achevé, le CRU n'est pas en mesure de déterminer s'il existe des engagements éventuels liés.

IX. Le CRU collecte également (par l'intermédiaire des autorités de résolution nationales) les contributions ex ante au Fonds de résolution unique. Il a fait état de 50 millions d'euros d'engagements éventuels liés à des procédures lancées au niveau de l'Union européenne et de 40 millions d'euros supplémentaires d'engagements éventuels liés à des procédures entamées au niveau national concernant ces contributions. Nous arrivons à la conclusion que, bien que plusieurs autorités de résolution nationales aient déclaré qu'elles n'étaient pas en mesure de déterminer si des engagements éventuels existaient ou non, le CRU a tout mis en œuvre pour les publier en tant que tels. Dans la mesure où aucune procédure judiciaire n'était en cours, il n'a publié aucun engagement éventuel lié aux contributions qu'il collecte auprès des banques pour alimenter son budget administratif.

X. La Commission fait également l'objet d'une procédure judiciaire devant les juridictions de l'Union en ce qui concerne l'affaire Banco Popular Español S.A., seule et conjointement avec le CRU. Elle n'a publié aucun engagement éventuel, dans la mesure où elle a estimé la possibilité d'une sortie de ressources en découlant comme étant faible. Nous n'avons trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire l'évaluation de la Commission. Nous notons que celle-ci a mis en place un processus permettant d'évaluer systématiquement la probabilité d'une issue négative des procédures judiciaires et, par conséquent, de déterminer si des engagements éventuels sont nécessaires pour chaque affaire.

XI. Le Conseil ne fait l'objet d'aucun recours juridictionnel concernant ses missions de résolution et n'a donc publié aucun engagement éventuel.

XII. Notre conclusion est que l'évaluation du CRU relative à des engagements éventuels liés aux affaires concernant Banco Popular Español S.A. n'était étayée par aucune raison ni aucun argument. Si la présentation comptable du CRU s'est améliorée, il existe des lacunes dans la manière dont les engagements éventuels découlant des procédures au niveau national sont déclarés. Nous formulons les recommandations ci-après.

- I. Lorsqu'il évalue la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant de procédures judiciaires, le CRU devrait inclure des raisons et des arguments adéquats à l'appui de chaque cas particulier.
- II. Si les autorités de résolution nationales ne sont pas en mesure d'évaluer la probabilité d'engagements éventuels au niveau national, le CRU devrait en publier un.

ACRONYMES, SIGLES ET ABRÉVIATIONS

Acronyme ou abréviation	Explication
ARN	Autorité de résolution nationale
BPE	Banco Popular Español S.A.
CDFUE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CRU	Conseil de résolution unique
FOLTF	<i>failing or likely to fail</i> (désigne une banque «en situation de défaillance avérée ou prévisible»)
FROB	<i>Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria</i> (autorité de résolution nationale espagnole)
FRU	Fonds de résolution unique
MRU	Mécanisme de résolution unique
Règlement MRU	Règlement (UE) n° 806/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010 (JO L 225 du 30.7.2014, p. 1).
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

INTRODUCTION

1. Le mécanisme de résolution unique (MRU), institué par le règlement (UE) n° 806/2014 (ci-après le «règlement MRU»), est le deuxième pilier de l'union bancaire de l'Union européenne. Il a été mis en place pour permettre de gérer la résolution des défaillances des banques dans le but de réduire au minimum les répercussions négatives sur l'économie réelle et le recours aux fonds publics. Le Conseil de résolution unique (CRU) est l'acteur clé de ce mécanisme et l'autorité de résolution pour toutes les banques importantes⁽¹⁾ ainsi que pour les groupes bancaires transfrontaliers moins importants établis dans la zone euro⁽²⁾. Le CRU est devenu une agence indépendante le 1^{er} janvier 2015; il est doté de tous les pouvoirs de résolution depuis le 1^{er} janvier 2016.

2. La Banque centrale européenne, le CRU, la Commission européenne et, éventuellement, le Conseil de l'Union européenne prennent part au processus conduisant à la décision de soumettre une banque à une procédure de résolution⁽³⁾. Sous certaines conditions, le Fonds de résolution unique (FRU, voir point 38) peut être utilisé pour financer la résolution. Le CRU et le FRU sont intégralement financés par le secteur bancaire.

3. Dans son article 92, paragraphe 4, le règlement MRU impose spécifiquement à la Cour des comptes européenne de faire rapport sur tout engagement éventuel (du CRU, du Conseil, de la Commission ou d'un autre organe) découlant de l'exécution par le CRU, le Conseil ou la Commission des tâches qui leur incombent en vertu dudit règlement. La Cour des comptes européenne peut demander à chacun de ces organes de lui fournir toute information utile à l'accomplissement des tâches qui lui sont conférées⁽⁴⁾.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

Étendue de l'audit

4. Le présent rapport d'audit porte exclusivement sur les engagements éventuels découlant de l'exécution, par le CRU, le Conseil et la Commission, des tâches qui leur incombent en vertu du règlement MRU⁽⁵⁾. Il couvre l'exercice 2018. Outre les engagements éventuels apparus au cours de l'exercice 2018, le comptable doit tenir compte de toute information pertinente obtenue jusqu'à la date de présentation des comptes définitifs⁽⁶⁾. Ainsi, des ajustements ou des informations complémentaires peuvent être nécessaires à une présentation fidèle des comptes, y compris des informations obtenues au cours de l'année 2019. Les comptes relatifs à l'exercice 2018 ont été présentés:

- le 21 juin 2019 par le Conseil de résolution unique;
- le 21 juin 2019 par la Commission européenne;
- le 26 juin 2019 par le Conseil de l'Union européenne.

5. La Cour des comptes européenne a également contrôlé les comptes annuels de la Commission européenne et du Conseil pour l'exercice 2018⁽⁷⁾ ainsi que ceux du CRU⁽⁸⁾, qui sont présentés dans d'autres rapports.

Approche d'audit

6. Les engagements éventuels, tels qu'ils sont définis dans la règle comptable n° 10 de l'Union européenne, fondée sur la norme comptable internationale pour le secteur public n° 19 «Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels», doivent être publiés dans les comptes annuels (voir encadré 1). En substance, les engagements éventuels et les provisions reflètent le risque financier auquel l'entité est exposée.

⁽¹⁾ Dans le présent rapport, le terme «banque» renvoie aux entités désignées à l'article 2 du règlement MRU.

⁽²⁾ La liste des banques pour lesquelles le CRU est l'autorité de résolution est disponible à l'adresse suivante: <https://srb.europa.eu/en/content/banks-under-srb-remit>

⁽³⁾ Article 18 du règlement MRU.

⁽⁴⁾ Article 92, paragraphe 8, du règlement MRU.

⁽⁵⁾ Article 92, paragraphe 4, du règlement MRU.

⁽⁶⁾ Article 98, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) 2019/715 de la Commission.

⁽⁷⁾ Rapports annuels de la Cour des comptes européenne relatifs à l'exercice 2018.

⁽⁸⁾ Rapport annuel sur les agences de l'Union européenne relatif à l'exercice 2018, section 3.35.

Encadré 1**Définition d'«engagement éventuel» (ou «passif éventuel»)**

Un passif éventuel est:

une obligation potentielle qui résulte d'événements passés et dont l'existence ne sera confirmée que par la survenance (ou non) d'un ou de plusieurs événements futurs incertains qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'Union européenne,

ou une obligation actuelle résultant d'événements passés mais non comptabilisée, soit parce qu'il est peu probable qu'une sortie de ressources représentatives d'avantages économiques ou un potentiel de service sera nécessaire pour régler l'obligation, soit parce qu'aucune estimation fiable ne peut être faite du montant de l'obligation.

7. Pour déterminer si un engagement éventuel doit être publié ou une provision, comptabilisée, il convient d'évaluer si une sortie de ressources est probable. Si une future sortie de ressources est:

- certaine, un engagement doit être comptabilisé;
- probable, une provision doit être comptabilisée;
- possible, un engagement éventuel doit être publié;
- faible, aucune information n'est nécessaire.

8. Le CRU, la Commission et le Conseil ont précisé ces probabilités dans leurs méthodes comptables respectives. Conformément aux pratiques du marché, le CRU et le Conseil ont défini une probabilité inférieure à 10 % comme étant «faible» et, partant, une probabilité comprise entre 10 % et 50 % comme étant «possible» (voir tableau 1). La Commission a quant à elle défini une probabilité inférieure à 20 % comme étant «faible» et, partant, une probabilité comprise entre 20 % et 50 % comme étant «possible».

Tableau 1**Probabilités définies par les organes compétents de l'Union européenne**

Organe de l'Union européenne	Faible	Possible	Probable	Certaine
CRU	< 10 %	≥ 10 % à ≤ 50 %	> 50 % à < 100 %	100 %
Commission	< 20 %	≥ 20 % à ≤ 50 %	> 50 % à < 100 %	100 %
Conseil	< 10 %	≥ 10 % à ≤ 50 %	> 50 % à < 100 %	100 %

Source: Pratiques comptables du CRU, de la Commission et du Conseil.

9. Les éléments probants ont consisté en des informations recueillies au cours de réunions et d'entretiens avec des agents et lors du contrôle de documents dans les locaux du CRU et de la Commission, de documents transmis par l'auditeur externe privé du CRU⁽⁹⁾ et de lettres de déclaration d'avocats externes, ainsi qu'en des données publiques.

10. Le 21 juin 2019, plusieurs procédures judiciaires relatives aux tâches qui leur incombent en vertu du règlement MRU étaient en cours à l'encontre du CRU et de la Commission (voir tableau 2). Aucune n'était en cours contre le Conseil. Afin de contrôler les engagements éventuels en cause, nous avons sélectionné un échantillon d'actions en justice pendantes devant les juridictions de l'Union et examiné les dossiers correspondants.

⁽⁹⁾ L'article 104, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2019/715 de la Commission prévoit une vérification des comptes annuels par un auditeur externe privé. La Cour des comptes européenne prend en considération les travaux d'audit réalisés par ce dernier pour élaborer son rapport annuel spécifique sur l'organe de l'Union, conformément aux dispositions de l'article 287, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Tableau 2

Procédures judiciaires à l'encontre du CRU et/ou de la Commission relatives aux tâches qui leur incombent en vertu du règlement MRU (mai 2019)

Affaires liées à la/aux	Portées devant les juridictions de l'Union	Portées devant les juridictions nationales ou procédures administratives	Points du rapport
Résolution de BPE	102	1325	18, 19, 25, 26, 30 à 32, 56 à 59
Décision relative à la non-résolution de ABLV	2	0	27, 28
Procédure fondée sur le «principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité» (dans le cas de BPE)	0	625	34 à 37
Contributions ex ante	16	1325	38 à 48, 59
Contributions administratives	0	0	49-52

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par le CRU et la Commission; pour de plus amples informations, veuillez vous référer au chapitre correspondant.

11. Conformément aux droits que nous confère le traité et au règlement MRU, le CRU, la Commission et le Conseil doivent nous fournir toute information et tout document que nous estimons utiles à l'accomplissement de nos tâches⁽¹⁰⁾. Cependant, le CRU et la Commission nous ont demandé d'examiner l'échantillon de dossiers dans leurs locaux respectifs, en invoquant la protection des informations confidentielles. Ces conditions de travail ont entraîné un accroissement des ressources nécessaires à l'accomplissement de cette tâche. Ces exigences nous ont été imposées, alors que le CRU permet à son propre personnel et à certains tiers liés par contrat de travailler à distance avec un accès direct à ses serveurs et à des informations confidentielles.

OBSERVATIONS

Première partie — Engagements éventuels du CRU

12. Le comptable du CRU a confirmé, dans une lettre de déclaration concernant les comptes annuels relatifs à l'exercice 2018, que tous les engagements éventuels visés à l'article 92, paragraphe 4, du règlement MRU avaient été signalés. Dans son rapport sur les comptes 2018 du CRU, l'auditeur externe privé a conclu qu'il avait obtenu une assurance satisfaisante quant aux engagements éventuels. En outre, sur la base des informations disponibles, il a souscrit à l'évaluation du CRU selon laquelle il n'y a pas lieu de prévoir de provisions liées à des procédures judiciaires.

13. Par rapport à la situation à la mi-2018, le CRU a développé davantage ses orientations comptables en matière de recours administratifs et d'actions en justice⁽¹¹⁾. Les orientations ont été rédigées conformément aux normes applicables (comparer avec le point 6) et définissent correctement les termes pertinents sur la base des pratiques du marché (comparer avec le point 8). Le comptable s'est fondé sur ces orientations pour l'établissement des comptes définitifs relatifs à l'exercice 2018. Étant donné que les engagements éventuels reflètent le risque financier auquel le CRU est exposé, les orientations comptables, conformément aux normes applicables, imposent des informations minimales à fournir:

- une estimation de leur effet financier;
- une indication des incertitudes relatives au montant ou à l'échéance de toute sortie;
- la probabilité de tout remboursement.

14. Les comptes du CRU sont composés de deux parties (voir illustration 1). La partie I correspond aux opérations courantes du CRU. Elle est financée par les contributions administratives annuelles de toutes les banques. Ces contributions servent au financement de l'administration et des opérations du CRU. La partie II correspond au FRU, qui est géré par le CRU. Le FRU est financé par les banques au moyen des contributions ex ante annuelles à hauteur de son niveau cible. En outre, dans certaines circonstances, le CRU peut collecter des contributions ex post. Si nécessaire, les ressources financières du FRU peuvent être utilisées pour financer une résolution au moyen d'instruments spécifiques, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies⁽¹²⁾.

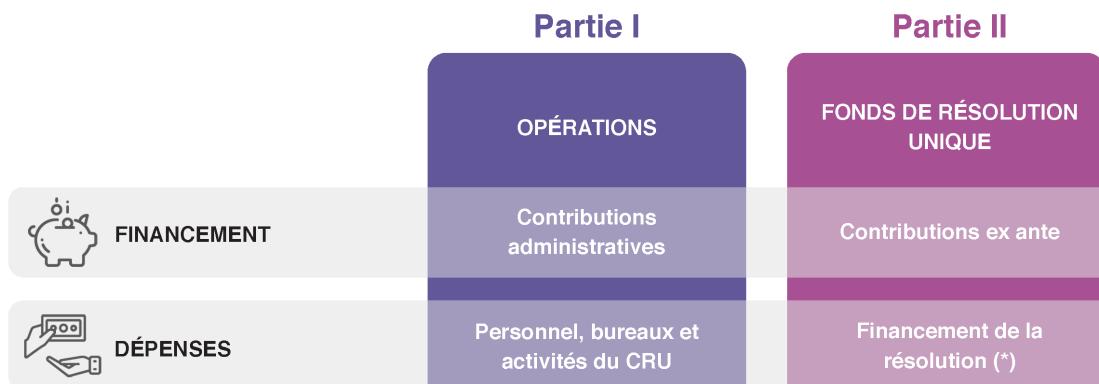
⁽¹⁰⁾ Voir article 287, paragraphe 3, du TFUE, et article 92, paragraphe 8, du règlement MRU.

⁽¹¹⁾ Il s'agissait de la première recommandation de notre rapport sur les engagements éventuels de 2017.

⁽¹²⁾ Voir article 76 du règlement MRU.

Illustration 1

Budget du Conseil de résolution unique



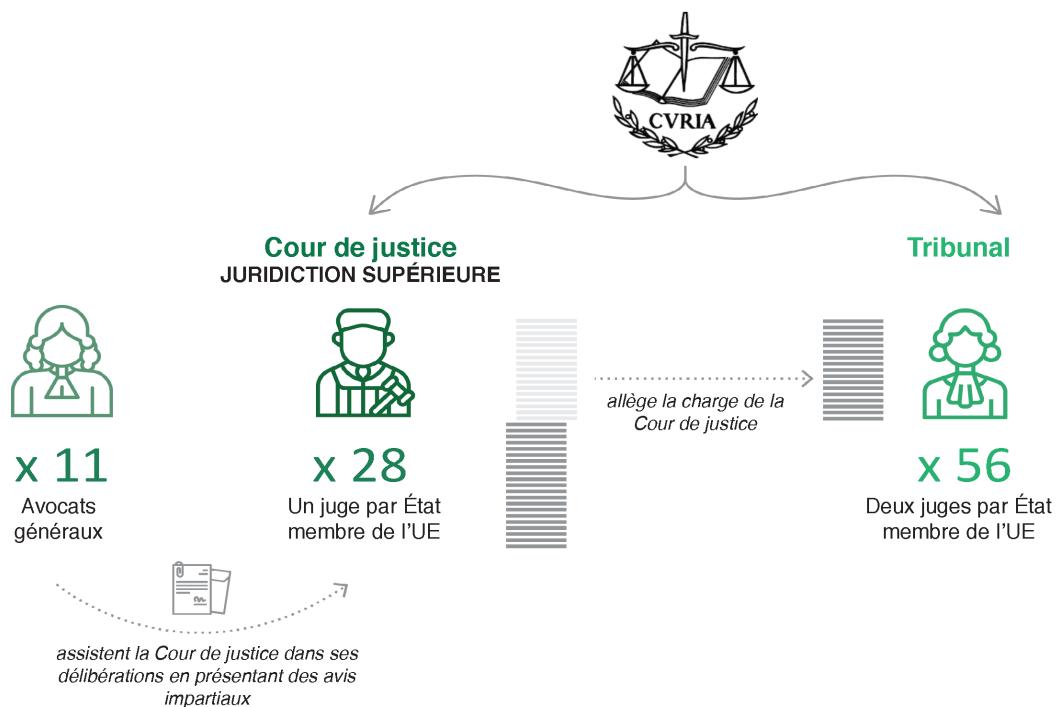
(*) Sous réserve de certaines limitations.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) n° 806/2014.

15. Les points ci-après faisant référence à des procédures judiciaires devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) (voir illustration 2), il importe de rappeler la structure et les modalités de travail de cette institution. La CJUE comprend deux juridictions: la Cour de justice et le Tribunal. Au sein de la Cour de justice, les avocats généraux présentent des avis dans les affaires dont ils sont saisis afin d'assister celle-ci dans ses délibérations.

Illustration 2

Composition de la Cour de justice de l'Union européenne



Source: Cour des comptes européenne.

16. Le Tribunal a été créé pour alléger la charge de la Cour de justice. Il est compétent pour connaître des recours introduits par des personnes physiques ou morales contre des actes de l'Union européenne et des actes réglementaires qui les concernent directement, ainsi que des recours en réparation d'un préjudice causé par les institutions, organes et organismes de l'Union. Les arrêts du Tribunal peuvent faire l'objet d'un recours, toutefois limité aux questions de droit, devant la Cour de justice dans un délai de deux mois.

17. Les engagements éventuels déclarés par le CRU, ainsi que les questions relatives à des engagements éventuels potentiels, sont présentés aux points suivants.

Engagements éventuels liés à des procédures judiciaires à la suite de décisions de résolution

18. Le 7 juin 2017 a eu lieu la première — et, à ce jour, la seule — résolution au niveau de l'Union européenne. Elle concernait Banco Popular Español S.A. (BPE). Le CRU a adopté le dispositif de résolution et la Commission l'a entériné. BPE a été considérée «en situation de défaillance avérée ou prévisible». Le CRU a conclu qu'il n'existait aucune perspective raisonnable que d'autres mesures de nature privée puissent empêcher sa défaillance, et que la résolution était nécessaire dans l'intérêt public. Cela a conduit à la dépréciation et à la conversion des instruments de fonds propres ainsi qu'à la vente de la banque pour un montant de 1 EUR (voir encadré 2).

Encadré 2

Résumé des principaux éléments de la décision de résolution du CRU concernant Banco Popular Español S.A.

- 1) Dépréciation et conversion d'instruments de fonds propres pour un montant de 4 130 millions d'euros en application de l'article 21 du règlement MRU:
 - capital social: 2 098 millions d'euros,
 - instruments de fonds propres additionnels de catégorie 1: 1 347 millions d'euros,
 - instruments de fonds propres de catégorie 2: 685 millions d'euros.
- 2) Cession des activités de Banco Santander S.A. pour un montant de 1 EUR, en application de l'article 24 du règlement MRU.

Source: Décision du Conseil de résolution unique du 7 juin 2017 (SRB/EES/2017/08).

19. Un certain nombre de procédures judiciaires concernant cette première décision de résolution et les décisions ultérieures du CRU de ne pas soumettre les deux banques ABLV à une procédure de résolution (voir point 27) ont été engagées contre le CRU et la Commission (voir tableau 3).

Tableau 3

Procédures judiciaires engagées contre le CRU et la Commission devant la CJUE fin mai 2019

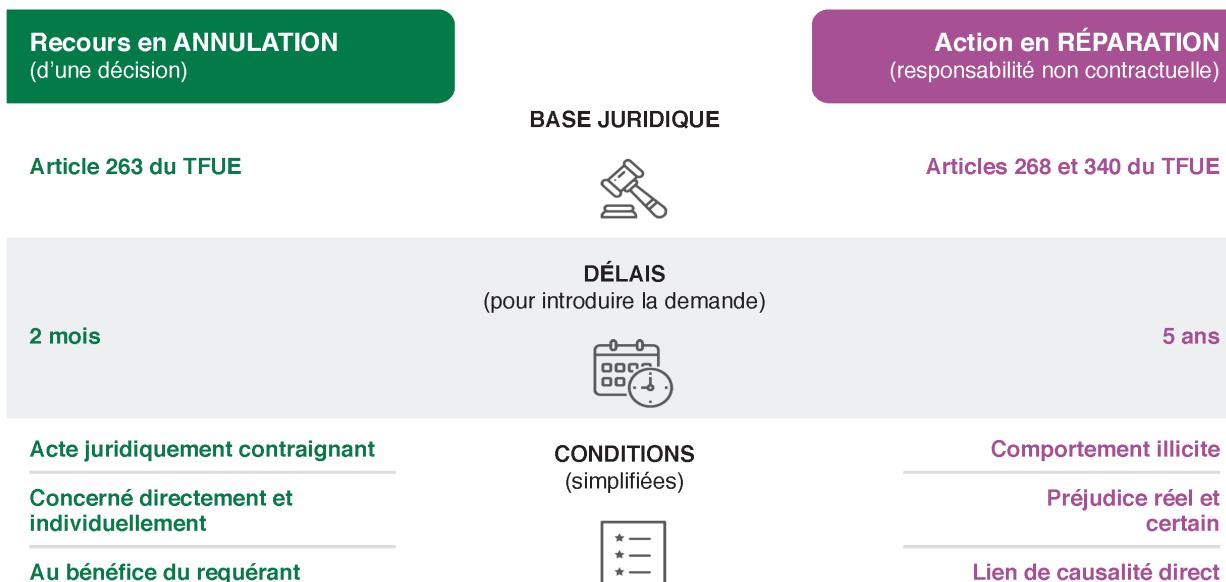
Affaires liées à la	Nombre d'affaires jointes concernant le CRU et la Commission	Nombre d'affaires concernant uniquement le CRU	Nombre d'affaires concernant uniquement la Commission	Total
Décision de résolution concernant Banco Popular Español S.A.	29	72	1	102
Décision concernant ABLV Bank AS et ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
TOTAL	29	74	1	104

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du CRU.

20. Différents types de recours juridictionnels peuvent être formés par les personnes physiques et morales contre les décisions prises par les institutions, organes et organismes de l'Union européenne (voir *illustration 3*). L'un d'entre eux est le recours en annulation formé contre une décision juridiquement contraignante dont la personne est le destinataire ou qui la concerne directement et individuellement. Pour faire annuler une décision prise par l'Union européenne ou l'un de ses organes, les requérants sont tenus de présenter leurs demandes dans un délai de deux mois à compter de la date de publication de la décision concernée⁽¹³⁾. En conséquence, la plupart des dossiers ont été déposés dans un délai de deux mois à compter de la publication de la décision de résolution et demandaient uniquement l'annulation de cette dernière. Il convient de noter que certains requérants affirment avoir droit à une indemnisation en cas d'annulation de la décision du CRU⁽¹⁴⁾. Toutefois, sur la base de la jurisprudence de l'Union européenne, les recours en annulation et les actions en dommages et intérêts poursuivent des objectifs différents. Par conséquent, ces demandes ne semblent pas donner lieu à des engagements éventuels autres que des frais juridiques.

Illustration 3

Recours juridictionnels disponibles contre des décisions prises par les institutions, organes et organismes de l'Union européenne



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du TFUE et de la jurisprudence.

21. Un autre type de recours est l'action en réparation, en vertu de laquelle la responsabilité non contractuelle de l'Union est engagée. Le délai maximal pour intenter une action en dommages et intérêts contre l'Union européenne fondée sur la prétenue responsabilité non contractuelle⁽¹⁵⁾ est de cinq ans. Pour garantir la réussite de leur action, les requérants doivent démontrer une violation suffisamment caractérisée par l'institution d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers, les dommages qu'ils ont réellement subis et un lien de causalité direct entre l'acte illicite et le préjudice qui en découle. Fin mai 2019, sur 102 affaires liées à des décisions d'adopter ou de rejeter un dispositif de résolution, 23 concernaient des requérants ayant sollicité une indemnisation des dommages allégués en sus de la demande d'annulation de la décision de résolution, et 13, des requérants ayant engagé des actions dans le seul but d'obtenir réparation des dommages prétendument subis.

22. Dans le cadre de leurs recours en annulation et/ou actions en dommages et intérêts, certains requérants avaient également soulevé des exceptions d'illégalité⁽¹⁶⁾ (voir *illustration 4*). Ils affirment que le cadre juridique sous-tendant la résolution de BPE, comme par exemple certaines dispositions du règlement MRU, n'est pas conforme au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et à la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE). Si les juridictions de l'Union en conviennent, la disposition contestée du cadre juridique pourrait donc être considérée comme inapplicable. Certains requérants ont également introduit des recours contre la décision «FOLTF» de la BCE. Toutefois, les engagements éventuels de la BCE n'entrent pas dans le cadre du présent audit (voir point 4). Par ailleurs, des recours en annulation ont été formés contre la décision d'approbation de la Commission (voir tableau 3 et point 54) et contre la décision d'exécution prise par l'autorité de résolution nationale (ARN) espagnole (*Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)*).

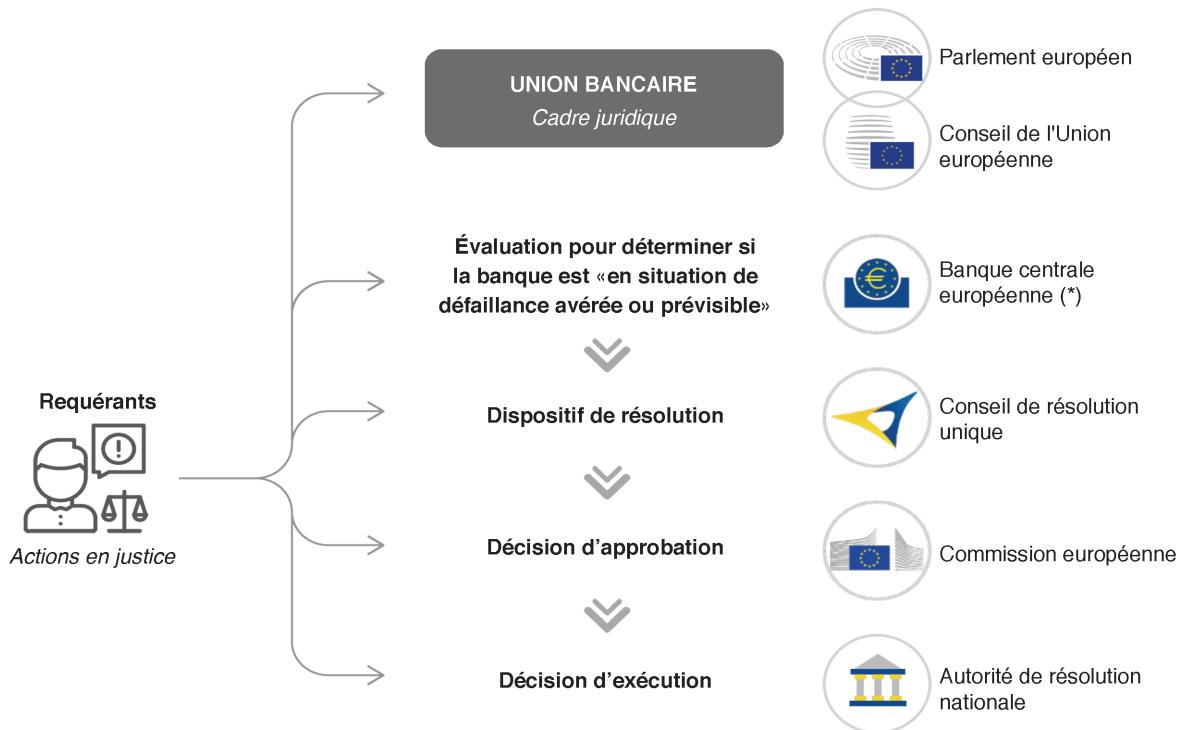
⁽¹³⁾ Le délai prévu à l'article 263 du TFUE est de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

⁽¹⁴⁾ Voir article 85, paragraphe 4, de la directive 2014/59/UE.

⁽¹⁵⁾ Article 268 du TFUE, article 87, paragraphe 5, du règlement MRU et article 46 du statut de la Cour de justice.

⁽¹⁶⁾ Article 277 du TFUE.

Illustration 4

Processus décisionnel conduisant à une résolution et litiges en cours

(*) La BCE sort du cadre du présent audit; dans des cas exceptionnels, l'évaluation des situations de défaillance avérée ou prévisible peut également être réalisée par le CRU.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du cadre juridique.

23. Toute procédure judiciaire commence par le dépôt d'une demande par le requérant, précisant les moyens et arguments invoqués, ainsi que les conclusions. Dans un délai de deux mois⁽¹⁷⁾, le défendeur est tenu de présenter un mémoire en défense. En règle générale, le requérant peut déposer une réplique en réponse à ce mémoire et le défendeur peut à son tour présenter une duplique. Les parties qui peuvent justifier d'un intérêt à la solution du litige peuvent intervenir dans la procédure en déposant un mémoire en intervention à l'appui des conclusions d'une partie. En outre, les juridictions de l'Union européenne peuvent choisir de poser des questions spécifiques aux parties, auxquelles celles-ci sont tenues de répondre. À l'issue de cette procédure écrite, les juridictions de l'Union européenne peuvent décider de tenir une audience de plaidoiries publique à la CJUE. Puis les juges délibèrent et rendent leur arrêt lors d'une audience publique (voir illustration 5).

Illustration 5

Traitements type des affaires à la CJUE

Source: Cour des comptes européenne.

⁽¹⁷⁾ Dans des circonstances exceptionnelles, ce délai peut être prorogé à la demande motivée du défendeur, sur la base de l'article 81 du règlement de procédure du Tribunal (JO L 105 du 23.4.2015, p. 1). C'est ce qui s'est produit dans la plupart des affaires concernant la résolution de BPE.

24. Sur la base des données jusqu'en 2018, la durée moyenne de toutes les procédures devant la CJUE était d'environ 18 mois⁽¹⁸⁾. La durée des affaires devant le Tribunal était d'environ 20 mois. Compte tenu du nombre et de la complexité des affaires liées à la résolution de BPE et de la similarité des moyens, le Tribunal a mis en évidence et sélectionné six affaires pilotes pour la deuxième phase de procédure écrite et d'audience de plaideries⁽¹⁹⁾. Pour ce qui est de ces six procédures, l'unique partie défenderesse est le CRU dans deux cas et la Commission dans un, tandis que le CRU et la Commission sont parties défenderesses conjointes dans les trois autres. Toutes les autres affaires ont été suspendues par le Tribunal, dans l'attente d'un jugement définitif dans ces six affaires pilotes. Bien que la plupart des dossiers aient été déposés au cours de l'été 2017, les procédures concernant la majeure partie des affaires pilotes sont toujours en cours⁽²⁰⁾.

25. En ce qui concerne les comptes définitifs en 2018, le service juridique du CRU a estimé la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant des affaires en cours concernant BPE comme étant «faible». Le CRU n'a dès lors publié aucun engagement éventuel. Cette conclusion du service juridique du CRU ne s'appuyait pas sur des raisons ou des arguments visant à déterminer si, selon lui, la probabilité d'une sortie de ressources économiques était ou non faible.

26. Nous notons que BPE était la première affaire de résolution du CRU. Bien que de nombreux dossiers aient été déposés, aucun jugement n'a encore été rendu et, par conséquent, il n'existe pas de jurisprudence au niveau de l'Union européenne. Sur la base des éléments probants examinés, la Cour des comptes européenne a constaté que certains requérants avaient déclaré que les trois conditions nécessaires relatives à l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union étaient réunies. S'il est difficile de prédire l'issue de ces procédures judiciaires à ce stade étant donné la complexité, la spécificité et le caractère inédit du système juridique créé par le nouveau cadre juridique de résolution, nous n'avons trouvé aucun élément probant parmi ceux que nous avons examinés qui viendrait contredire les conclusions du CRU.

27. Au delà de la première décision de résolution, le CRU a annoncé le 24 février 2018 qu'il ne prendrait aucune mesure de résolution concernant ABLV Bank AS et sa filiale ABLV Bank Luxembourg, étant donné qu'une résolution ne serait pas dans l'intérêt public⁽²¹⁾. La décision du CRU faisait suite à l'évaluation de la BCE selon laquelle les banques étaient «en situation de défaillance avérée ou prévisible» en raison d'une détérioration significative de leur trésorerie⁽²²⁾. En mai 2018, le CRU a été informé que deux actions en justice avaient été intentées à son encontre devant le Tribunal concernant sa décision de ne prendre aucune mesure de résolution. Ces affaires sont toujours pendantes. Le CRU a estimé la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant de ces dernières comme étant «faible»⁽²³⁾ et, partant, n'a publié aucun engagement éventuel. Aucun arrêt du Tribunal n'est attendu en 2019.

28. Nous estimons que des engagements éventuels autres que des frais juridiques ne sont pas nécessaires dans la mesure où actuellement, les deux requérants demandent uniquement au Tribunal d'annuler la décision du CRU.

29. Le règlement MRU dispose que, à la suite d'une décision de résolution et dans certaines circonstances, le CRU peut avoir à indemniser les ARN pour les dommages qu'un tribunal national leur a ordonné de payer⁽²⁴⁾. Il importe donc que le CRU soit informé des actions en dommages et intérêts engagées à l'encontre des ARN dans les États membres participants.

30. Tout dispositif de résolution approuvé par le CRU et entériné par la Commission doit être mis en œuvre au niveau national. En conséquence, à la suite de l'approbation par la Commission du dispositif de résolution de BPE, l'ARN espagnole (FROB) a adopté une décision d'exécution le 7 juin 2017⁽²⁵⁾. Plusieurs recours administratifs, actions en responsabilité et procédures judiciaires ont été introduits contre la décision du FROB. La décision d'exécution est fondée sur le droit national et, de ce fait, soumise au contrôle juridictionnel national. Le FROB communique au CRU un rapport mensuel sur la mise en œuvre du dispositif de résolution et sur tous les recours et actions afférents.

⁽¹⁸⁾ Cour de justice de l'Union européenne: rapport annuel 2018, p. 18.

⁽¹⁹⁾ Rapport annuel 2018 du CRU, section 5.4.1.

⁽²⁰⁾ Le 25 octobre 2019, le Tribunal a rejeté le recours dans l'affaire pilote T-557/17, l'estimant irrecevable.

⁽²¹⁾ Le règlement MRU prévoit que les banques devraient normalement être liquidées dans le cadre d'une procédure nationale d'insolvabilité. La seule exception concerne la résolution, lorsqu'elle est dans l'intérêt public.

⁽²²⁾ Document intitulé *Failing or Likely to Fail assessment* adopté par la BCE le 23 février: https://www.banksupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.2019_FOLTF_assessment_ABLV_Bank_AS~48046b4adb.en.pdf

⁽²³⁾ Comptes annuels définitifs du CRU, J), p. 35.

⁽²⁴⁾ Article 87, paragraphe 4, du règlement MRU.

⁽²⁵⁾ Décision adoptée par le comité de direction du FROB le 7 juin 2017 concernant Banco Popular Español S.A.: http://www.frob.es/en/Lists/Contenidos/Attachments/419/ProyectodeAcuerdoreducido_EN_v1.pdf

31. À la fin de l'année 2018, le FROB avait reçu 115 recours administratifs contre la décision d'exécution susmentionnée et les avait tous rejetés. Il avait également enregistré 1 063 demandes d'ouverture de procédures administratives concernant la responsabilité non contractuelle de l'État en vertu du droit national espagnol. En outre, 262 actions en justice avaient été intentées par des requérants à l'encontre du FROB. Il convient toutefois de souligner que celles-ci ont été suspendues par l'Audiencia Nacional espagnole jusqu'à ce que le Tribunal se prononce sur la légalité de la décision de résolution ainsi que sur des aspects connexes tels que la confidentialité des dossiers administratifs y afférents.

32. À la suite d'une demande du CRU, le FROB a estimé la probabilité d'une sortie de ressources résultant des procédures administratives comme étant faible. Il a informé le CRU qu'il n'était pas en mesure de prévoir l'issue des procédures judiciaires suspendues, étant donné que celles-ci dépendent en grande partie de l'issue des procédures au niveau de l'Union européenne.

33. Outre les procédures judiciaires décrites dans cette section, plusieurs nouvelles affaires ont été portées devant le comité d'appel du CRU⁽²⁶⁾ à propos de la résolution de BPE. Celles-ci ne concernaient toutefois que l'accès à des documents, de sorte qu'aucun engagement éventuel ne pouvait en découler.

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

34. Afin de préserver les droits de propriété fondamentaux⁽²⁷⁾, le règlement MRU dispose qu'aucun créancier ne peut être plus mal traité dans le cadre d'une procédure de résolution que dans celui d'une procédure normale d'insolvabilité. Sur la base du «principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité»⁽²⁸⁾, tout créancier qui aurait bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité doit être indemnisé par le FRU⁽²⁹⁾. Pour apprécier le traitement des créanciers et des actionnaires, il convient de réaliser une valorisation de la différence de traitement (voir encadré 3).

Encadré 3

Valorisation de la différence de traitement

Une valorisation de la différence de traitement dans le cadre de la procédure de résolution est réalisée par un expert indépendant après toute résolution afin de déterminer si les actionnaires et les créanciers à l'égard desquels des mesures de résolution ont été exécutées ont droit à une telle indemnisation. Elle est souvent appelée «valorisation 3». La valorisation de la différence de traitement part de l'hypothèse que, au lieu d'être soumise à une procédure de résolution, la banque concernée aurait fait l'objet d'une procédure normale d'insolvabilité fondée sur le droit national en matière d'insolvabilité à compter de la date de la résolution. Elle consiste ensuite à comparer la manière dont les créanciers et les actionnaires auraient été traités dans un tel scénario par rapport à la résolution.

Source: Analyse du règlement MRU par la Cour des comptes européenne.

35. Le 13 juin 2018, le CRU a annoncé qu'il avait reçu de l'expert indépendant, le cabinet Deloitte, un rapport sur la valorisation de la différence de traitement dans le cadre de la résolution de BPE. Sur la base des résultats de cette valorisation et de la conclusion préliminaire selon laquelle aucun créancier n'aurait bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure nationale d'insolvabilité, le CRU a publié, le 6 août 2018, un avis relatif à sa décision préliminaire de ne pas verser d'indemnité aux actionnaires et aux créanciers concernés par la résolution de BPE⁽³⁰⁾. Il estime leur nombre à environ 300 000⁽³¹⁾.

⁽²⁶⁾ Certaines décisions du CRU, concernant notamment les contributions administratives et l'accès aux documents, peuvent faire l'objet d'un recours devant le comité d'appel du CRU, en vertu de l'article 85 du règlement MRU.

⁽²⁷⁾ Article 17, paragraphe 1, de la CDFUE.

⁽²⁸⁾ Article 15, paragraphe 1, point g), du règlement MRU.

⁽²⁹⁾ Article 20, paragraphe 16, et article 76, paragraphe 1, point e), du règlement MRU.

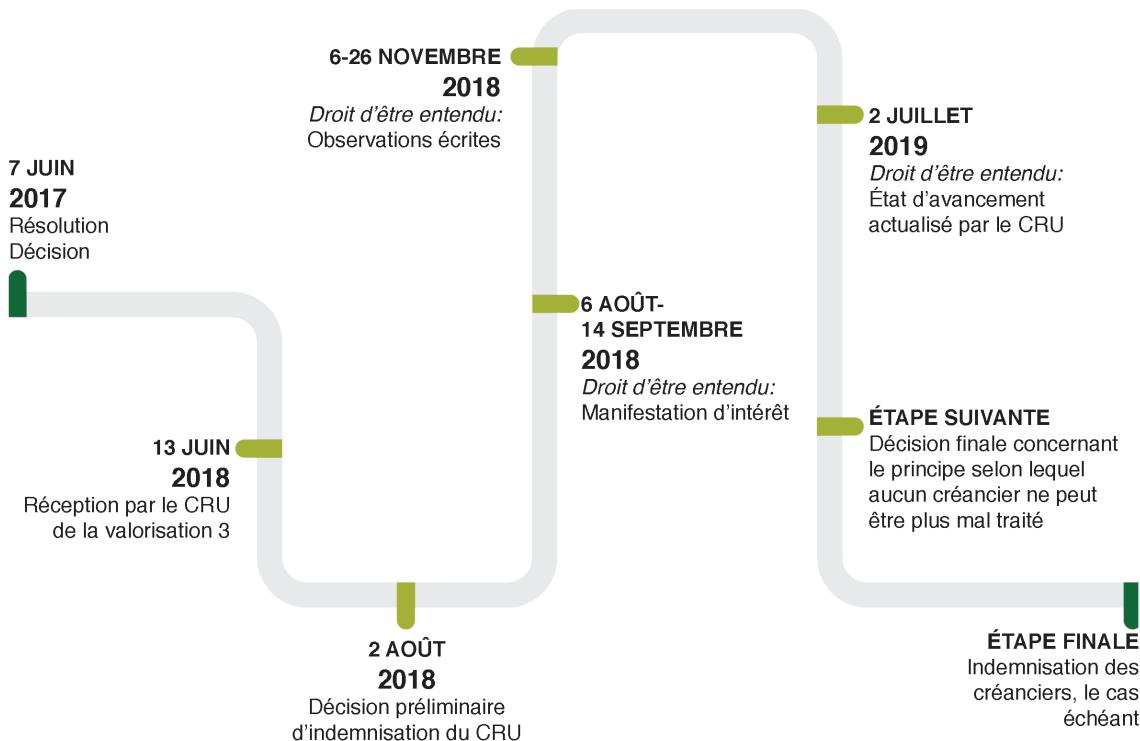
⁽³⁰⁾ Avis du Conseil de résolution unique du 2 août 2018 relatif à sa décision préliminaire sur la nécessité d'accorder ou non un dédommagement aux actionnaires et aux créanciers qui ont fait l'objet des mesures de résolution concernant Banco Popular Español S.A., et au lancement de la procédure du droit d'être entendu (SRB/EES/2018/132).

⁽³¹⁾ Rapport annuel 2018 du CRU, note de bas de page 16, p. 32.

36. Le CRU a alors engagé une procédure du «droit d'être entendu»⁽³²⁾ pour les créanciers et actionnaires concernés (voir illustration 6). Cela a permis aux parties intéressées, ou à leurs représentants, de présenter, entre le 6 et le 26 novembre 2018, des observations écrites en ce qui concerne la décision préliminaire de ne pas leur accorder d'indemnisation et les motifs qui la sous-tendent. Le CRU a indiqué qu'il examinait actuellement les observations reçues de quelque 12 000 parties intéressées⁽³³⁾ et qu'il en tiendrait compte, le cas échéant, pour prendre sa décision finale d'indemniser ou non les personnes concernées.

Illustration 6

Chronologie de la procédure fondée sur le «principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité» (cas de Banco Popular Español S.A.)



Source: Cour des comptes européenne.

37. Compte tenu du fait qu'aucune décision finale n'a encore été prise concernant d'éventuelles indemnisations, le CRU n'a inscrit aucun engagement éventuel lié au «principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité» dans ses comptes de l'exercice 2018.

Engagements éventuels liés aux contributions des banques au Fonds de résolution unique

38. Les banques de la zone euro sont légalement tenues de contribuer au FRU (voir encadré 4).

Encadré 4

Le Fonds de résolution unique (FRU)

Le niveau cible du FRU est fixé à au moins 1 % du montant total des dépôts couverts dans l'union bancaire d'ici fin 2023. Sur la base des dépôts couverts fin 2018, celui-ci s'élèverait à quelque 60 milliards d'euros. Pour atteindre cet objectif, des contributions annuelles ont été collectées en 2019 auprès de 3 186 banques, pour un montant de 7,8 milliards d'euros. En juillet 2019, le montant total perçu s'élevait à un peu moins de 33 milliards d'euros.

Source: CRU.

⁽³²⁾ Sur la base de l'article 41, paragraphe 2, premier alinéa, de la CDFUE.

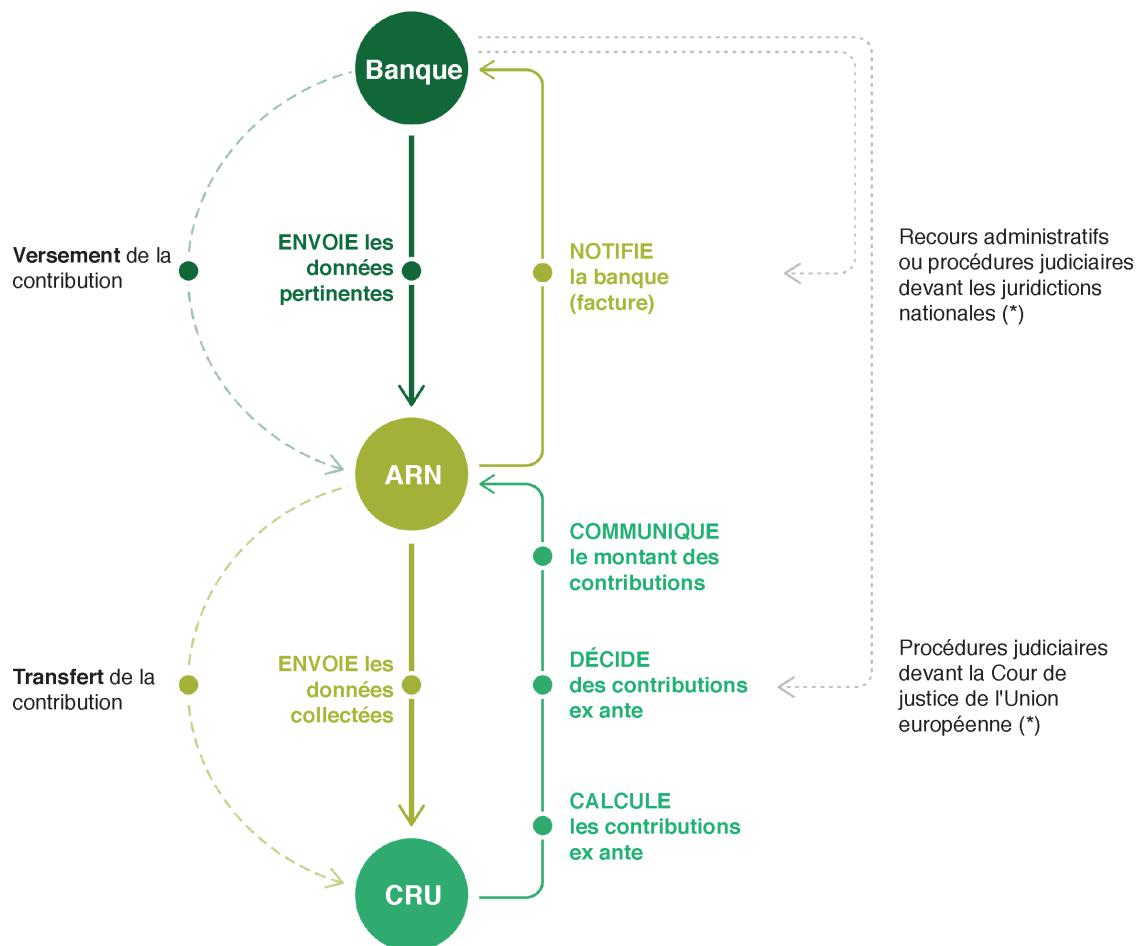
⁽³³⁾ Rapport annuel 2018 du CRU, p. 32.

39. Les contributions ex ante pour l'exercice 2015 ont été calculées et perçues par les ARN, puis transférées au CRU en janvier 2016. Les contributions ex ante annuelles sont ajustées au fil des années, jusqu'en 2023, au moyen de déductions correspondant aux montants déjà versés en 2015. Certaines ARN n'ont pas intégralement transféré les contributions 2015 au FRU en raison de mesures nationales de résolution en cours avant la fin de 2015.

40. Depuis 2016, le CRU calcule les contributions lui-même, en étroite collaboration avec les ARN. La contribution par banque est calculée sur la base d'une contribution forfaitaire et d'une contribution ajustée en fonction du risque pour les banques les plus importantes. Les informations requises sont fournies par les banques via les ARN. Le CRU fournit à toutes les ARN un formulaire type comportant toutes les informations pertinentes pour chaque banque qui relève de leur compétence, y compris le montant des contributions ex ante à payer, les détails du calcul et les données bancaires sous-jacentes. Les ARN collectent les contributions sur la base des calculs du CRU et transfèrent les montants au FRU, qui est géré par le CRU (voir *illustration 7*).

Illustration 7

Processus de perception des contributions ex ante incluant les voies de recours



(*) Voir point 42.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du cadre juridique.

41. Un certain nombre de banques ont engagé des procédures administratives ou judiciaires contre les décisions relatives à leurs contributions ex ante. Au total, quatre États membres sont concernés. La plupart des banques ont formé des recours contre la notification de l'ARN en cause⁽³⁴⁾, qui constitue le fondement juridique pour leur paiement.

⁽³⁴⁾ En fonction du cadre juridique des États membres participants, les ARN notifient les banques au moyen d'actes administratifs, de décisions ou de notifications.

En conséquence, au 21 juin 2019, 625 procédures administratives ou judiciaires concernant les contributions ex ante étaient en cours au niveau national. Toutefois, comme les contributions sont calculées et fixées par le CRU, des requérants avaient également engagé 16 actions en justice devant la CJUE contre les décisions du CRU relatives aux contributions ex ante pour les années 2016 à 2018. Au 21 juin 2019, 16 procédures étaient pendantes, dont 15 devant le Tribunal et une (un recours contre un arrêt du Tribunal) devant la Cour de justice. En outre, une juridiction nationale a adressé à la Cour de justice un renvoi préjudiciel portant sur l'interprétation du droit de l'Union en ce qui concerne les contributions ex ante⁽³⁵⁾. Toutefois, l'action n'a pas été engagée contre le CRU.

42. Comme indiqué plus haut, le système mis en place pour calculer et collecter les contributions ex ante au FRU repose sur un partage des responsabilités entre l'Union européenne et les États membres. Les procédures judiciaires concernant les contributions ex ante soulèvent donc la question difficile du contrôle juridictionnel des décisions du CRU en ce qui concerne les contributions au FRU⁽³⁶⁾. Dans le passé, le CRU a indiqué qu'il n'était pas encore certain que les requérants puissent engager des procédures judiciaires concernant les contributions ex ante au niveau européen. Dans un avis rendu le 9 juillet 2019 dans l'affaire C-414/18, l'avocat général a indiqué que, sur la base de la jurisprudence, les juridictions nationales ne peuvent pas se prononcer sur la légalité des décisions adoptées par le CRU, telles que la décision du CRU sur les contributions ex ante, et que la CJUE dispose d'une compétence exclusive en la matière⁽³⁷⁾. Toutefois, seul un arrêt définitif de la Cour de justice peut apporter une sécurité juridique. Faute d'un tel jugement, notre hypothèse de travail pour ce rapport est qu'une sortie de ressources potentielle peut résulter de procédures administratives et judiciaires engagées au niveau national contre des actes juridiques des ARN, ainsi que de procédures judiciaires engagées au niveau de l'Union européenne contre des actes juridiques du CRU concernant les contributions ex ante au FRU.

43. Dans ses comptes annuels définitifs pour l'exercice 2018, le CRU a fait état d'engagements éventuels liés à des contributions ex ante découlant de procédures judiciaires pendantes devant le Tribunal. Il a estimé que le montant des engagements éventuels liés à sept affaires atteignait 50 millions d'euros⁽³⁸⁾. Dans un souci de transparence, il a indiqué que des contributions ex ante d'un montant total de 222,7 millions d'euros avaient été contestées devant la CJUE à la fin de l'année 2018.

44. Une connaissance appropriée des risques financiers auxquels est exposé le CRU est essentielle pour garantir le caractère adéquat de la gestion des risques et de la comptabilité. Sur la base de nos recommandations pour 2018, le CRU a amélioré son système de contrôle interne des engagements éventuels liés à des contributions ex ante découlant d'actions en justice intentées au niveau national. Le CRU demande aux ARN de fournir une liste détaillée des procédures en cours concernant les contributions ex ante. En outre, les ARN sont invitées à fournir une assurance écrite quant aux informations communiquées et à apprécier les chances de succès des procédures concernant les contributions ex ante.

45. À la lumière des informations transmises par les ARN, des procédures administratives et judiciaires ont été engagées contre les décisions de contribution prises par quatre ARN. Toutefois, trois d'entre elles ont déclaré ne pas être en mesure d'évaluer la probabilité d'une issue favorable des procédures en cours, compte tenu des incertitudes décrites au point 42 et étant donné qu'il n'existe pas encore de jurisprudence en la matière. Une seule ARN a fourni au CRU une évaluation détaillée, concluant que la probabilité d'une sortie de ressources résultant d'une action en justice n'était pas faible. Alors que le CRU, se fondant sur l'évaluation de cette ARN⁽³⁹⁾, a fait état de 40 millions d'euros d'engagements éventuels liés aux procédures lancées au niveau national, il n'a publié aucun engagement éventuel lié aux affaires en cours dans les trois États membres pour lesquelles les ARN ont fait valoir qu'elles n'étaient pas en mesure de procéder à une évaluation.

46. Nous notons qu'il est difficile de parvenir à une évaluation précise des montants à risque. À cet égard, la présentation comptable du CRU concernant des engagements éventuels liés à des contributions ex ante s'est améliorée par rapport aux années précédentes, lorsque le CRU se contentait de présenter l'intégralité des montants contestés comme des engagements éventuels, sans que soient évalués les cas particuliers. Sur la base des éléments probants provenant du CRU que nous avons examinés, nous arrivons à la conclusion que ce dernier s'est raisonnablement employé à déterminer si ces cas constituaient des engagements éventuels, et les a correctement déclarés.

47. Outre la publication d'engagements éventuels liés à des contributions ex ante, le CRU a également présenté le montant total des contributions ex ante faisant l'objet de procédures administratives ou judiciaires. Ces contributions s'élèvent à environ 2 milliards d'euros, 1,8 milliard d'euros concernant des affaires nationales et 222,7 millions d'euros, des affaires portées devant le Tribunal (voir tableau 4). Même si une petite partie seulement de ces montants pourrait devoir être remboursée aux requérants et serait compensée par les futures contributions ex ante de toutes les banques relevant de la compétence du CRU, cette présentation fournit des informations générales utiles aux parties prenantes.

⁽³⁵⁾ En vertu de l'article 267 du TFUE, les juridictions des États membres peuvent demander des renvois préjudiciels portant sur l'interprétation du droit de l'Union.

⁽³⁶⁾ Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire C-414/18, présentées le 9 juillet 2019, point 26.

⁽³⁷⁾ Conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire C-414/18, présentées le 9 juillet 2019, points 29 à 31.

⁽³⁸⁾ Comptes annuels du CRU, p. 34.

⁽³⁹⁾ Comptes annuels du CRU, p. 33.

Tableau 4

Évolution du montant des contributions ex ante au FRU contestées au niveau national

Contribution pour l'exercice	Nombre d'actions en justice Mai 2019	Montants contestés Mai 2019 (en millions d'euros)	Nombre d'actions en justice Mai 2018	Montants contestés Mai 2018 (en millions d'euros)
2019	135	5,7	s.o.	s.o.
2018	114	586,8	122	597,1
2017	131	559,1	131	559,1
2016	240	562,9	241	565,5
2015	5	84,1	5	84,1
TOTAL	625	1 765,9	122	1 805,8

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données du CRU; montants arrondis au million le plus proche.

48. Comme indiqué dans les comptes du CRU, il convient de noter que, sur le montant contesté, des recours pour un montant de 198 millions d'euros ont été portés devant les tribunaux nationaux et les juridictions de l'Union européenne. Si les requérants obtiennent gain de cause, le montant correspondant ou une partie de celui-ci ne sera remboursé(e) qu'une seule fois, le cas échéant.

Engagements éventuels liés aux contributions administratives

49. Chaque année, le CRU perçoit des contributions administratives pour financer ses coûts opérationnels. Toutes les banques qui entrent dans le champ d'application du règlement MRU dans les 19 États membres participants doivent contribuer aux dépenses administratives du CRU. En janvier 2018, le système définitif de contributions aux dépenses administratives du Conseil de résolution unique est entré en vigueur, établissant un système permanent pour la perception des contributions administratives⁽⁴⁰⁾. Contrairement aux contributions ex ante au FRU, les contributions administratives ne sont pas perçues par les ARN, mais directement par le CRU. Elles sont collectées au niveau des groupes bancaires, tandis que les contributions ex ante sont perçues au niveau des entités individuelles. Le nombre de banques est donc différent selon le type de contributions.

50. En février 2019, le CRU a calculé les contributions administratives annuelles pour l'exercice 2019 sur la base des données de la BCE disponibles fin 2017. Se fondant sur ces calculs, il a adressé un avis de contribution aux banques concernées. Fin mars 2019, le CRU avait collecté des contributions administratives pour un montant de 88,8 millions d'euros auprès de 2 660 banques (voir tableau 5). Les établissements importants ont versé environ 95 % de ces contributions. Le montant perçu a été inférieur à celui de 2018, en raison de l'augmentation des montants budgétaires reportés de 2017. Si nécessaire, les contributions seront recalculées, sur la base des informations relatives aux changements concernant leur applicabilité aux établissements ou le statut de ces derniers à partir de fin 2019, au cours du prochain cycle de calcul au premier trimestre 2020.

Tableau 5

Contributions administratives collectées par le CRU

	2019	2018	2017	2016	2015
Nombre de banques	2 660	2 729 (*)	2 819 (*)	2 963 (*)	3 060 (*)
Total des montants payés (en millions d'euros)	88,8	91,4	83,0	56,7	21,8

(*) Pour la période 2015-2018, le nombre de banques tient compte d'une moyenne annuelle, étant donné que les contributions pour ces exercices ont été recalculées en 2018, lorsque le système définitif est entré en vigueur; pour le calcul des contributions administratives, l'exercice 2015 inclut novembre et décembre 2014.

Source: CRU; montants arrondis au million le plus proche.

⁽⁴⁰⁾ Règlement délégué (UE) 2017/2361 de la Commission.

51. Les avis de contribution administrative peuvent faire l'objet d'un recours auprès du comité d'appel du CRU dans un délai de six semaines⁽⁴¹⁾. Les décisions du comité d'appel peuvent être contestées devant le Tribunal. En 2018, les banques ont formé trois recours contre des avis de contribution administrative. Le comité d'appel a rejeté les trois recours, mais il a observé, dans un cas, que le CRU devrait recalculer, au cours du prochain cycle, les contributions administratives à payer par le requérant pour 2018 et rembourser les montants en découlant⁽⁴²⁾. La banque à l'origine de la contestation avait perdu son agrément bancaire au cours de l'année 2018. Elle sortait donc du champ d'application des contributions administratives pour une partie de l'exercice 2018.

52. Comme prévu dans le cadre juridique, lors de son calcul des contributions administratives pour l'exercice 2019, le CRU a recalculé les contributions annuelles dues en 2018 par les banques qui, au cours de cette même année, n'ont plus été concernées par leur application ou avaient changé de statut⁽⁴³⁾, sur la base des données de la BCE disponibles en janvier 2019. Aucun recours ni aucune procédure judiciaire concernant des contributions administratives n'étaient pendantes au 21 juin 2019. Par conséquent, le CRU n'a pas fait état d'engagements éventuels liés à des contributions administratives.

Informations supplémentaires relatives aux procédures judiciaires

53. Les procédures judiciaires engagées contre le CRU et les ARN ont un coût en ressources financières et humaines. Les coûts seront supportés directement par ces autorités et, partant, par toutes les banques, via leurs contributions. En 2018, le CRU a engagé 5 millions d'euros pour des services juridiques externes liés à des procédures juridiques pour les années à venir. Fin 2018, six agents sur les 14 employés au service juridique du CRU s'occupaient de litiges. En 2019, trois autres agents devaient être recrutés au sein de l'équipe chargée des contentieux.

Deuxième partie — Engagements éventuels de la Commission

54. La Commission européenne a confirmé qu'au 31 décembre 2018, il n'y avait aucun engagement éventuel découlant de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU.

55. La jurisprudence de l'Union européenne⁽⁴⁴⁾ limite la délégation de pouvoirs aux agences de l'Union européenne, telles que le CRU, aux pouvoirs d'exécution et, partant, limite également la délégation de pouvoirs discrétionnaires. Par conséquent, comme le prévoit le règlement MRU, un dispositif de résolution ne prend effet que s'il est entériné par la Commission. Celle-ci peut émettre des objections sur les aspects discrétionnaires du dispositif de résolution proposé. Si elle émet des objections au dispositif de résolution au regard du critère de l'intérêt public ou demande une modification importante dans l'utilisation du FRU, elle doit proposer ces changements au Conseil⁽⁴⁵⁾.

56. Le 7 juin 2017, la Commission a entériné le premier dispositif de résolution⁽⁴⁶⁾, adopté par le CRU. À cet égard, 30 procédures judiciaires ont été lancées à son encontre devant le Tribunal⁽⁴⁷⁾. Si les 30 requérants ont tous formé des recours en annulation de la décision de la Commission, huit d'entre eux ont également engagé des actions en dommages et intérêts. Ces affaires sont toujours en cours et n'ont pas fait l'objet d'un arrêt du Tribunal. Étant donné que la résolution de BPE n'a impliqué aucun soutien financier public ni aucun recours au FRU (voir point 2), la Commission n'a pas procédé à une appréciation au regard des règles en matière d'aides d'État ni à une évaluation de l'aide apportée par le Fonds.

57. Comme pour les comptes de 2017, la Commission, se fondant sur son appréciation comptable, a décidé de ne publier aucun engagement éventuel afférent à ces procédures. L'une des raisons invoquées pour justifier l'appréciation comptable est que, sur la base des informations disponibles, aucun requérant n'a suffisamment démontré la responsabilité non contractuelle de la Commission. En particulier, celle-ci a indiqué qu'il n'y avait pas violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (comparer avec le point 21). Par conséquent, selon elle, la probabilité d'une sortie de ressources liée à sa décision d'approbation est faible. En outre, la Commission a indiqué qu'aucun requérant ne pouvait avoir subi de dommages, étant donné que l'alternative à la résolution aurait été l'insolvabilité en vertu des règles nationales. Tout actionnaire ou créancier qui aurait bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité sera indemnisé dans le cadre de la procédure en cours, selon laquelle aucun créancier ne peut être plus mal traité (voir points 34 à 37). Forte de son expérience étendue, la Commission donc a indiqué que le risque financier susceptible de découler de ces procédures est faible.

⁽⁴¹⁾ Article 85, paragraphe 3, du règlement MRU.

⁽⁴²⁾ Décision du comité d'appel du CRU du 13 août 2018 dans l'affaire 04/18, point 16.

⁽⁴³⁾ Cela peut s'expliquer par le reclassement d'une banque en «moins importante» ou «importante», ou par le retrait de l'agrément bancaire.

⁽⁴⁴⁾ Doctrine Meroni telle qu'établie dans les affaires 9/56 et 10/56, Meroni & Co, Industrie Metallurgiche/Haute Autorité, Rec 1957-1958, p. 133, et l'affaire C-270/12, Royaume-Uni/Parlement européen et Conseil, ECLI:EU:C:2014:18.

⁽⁴⁵⁾ Article 18, paragraphe 7, du règlement MRU.

⁽⁴⁶⁾ Approbation du dispositif de résolution concernant Banco Popular Español S.A. (BPE).

⁽⁴⁷⁾ La Commission n'est l'unique partie défenderesse que dans une seule de ces 30 affaires.

58. Sur la base de l'examen de l'échantillon, nous avons constaté que certains requérants ont déclaré que les conditions nécessaires relatives à l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union étaient réunies. Nous notons qu'il est difficile, à ce stade, d'établir des prévisions sachant que le cadre juridique de résolution est relativement récent et qu'il a créé un système juridique complexe, spécifique et inédit. Cependant, nous n'avons trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire l'évaluation de la Commission.

59. Outre les affaires relatives à la résolution de BPE, la Commission a fait l'objet de deux actions en justice liées à des contributions ex ante au FRU. Dans les deux cas, la Commission est la partie défenderesse, conjointement avec le CRU. Une affaire est pendante devant le Tribunal; la deuxième concerne une question préjudiciable pendante devant la Cour de justice. Nous souscrivons à l'appréciation de la Commission selon laquelle il n'est pas nécessaire de faire état d'engagements éventuels afférents à ces procédures.

60. Nous notons que le service juridique de la Commission a mis en place un processus approprié permettant d'évaluer la probabilité pour chacune des procédures judiciaires et de présenter des raisons et des arguments étayant cette évaluation. Ce processus procure au comptable les évaluations nécessaires pour publier des engagements éventuels ou des provisions découlant de procédures judiciaires.

Troisième partie — Engagements éventuels du Conseil

61. Nous avons reçu une lettre de déclaration du comptable du Conseil indiquant qu'au 31 décembre 2018, le Conseil n'avait aucun engagement éventuel découlant de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU.

62. Sur la base de son évaluation d'un dispositif de résolution proposé par le CRU, la Commission peut émettre des objections au dispositif de résolution. Si ces objections sont émises au regard du critère de l'intérêt public ou concernent une demande de modification importante dans l'utilisation du FRU, la Commission doit proposer ces changements au Conseil (voir point 55). À ce jour, le Conseil n'est intervenu dans aucune décision de résolution. Cependant, fin 2017, il était concerné par une procédure judiciaire concernant la résolution de BPE. En 2018, l'affaire a été déclarée irrecevable en tant qu'elle était dirigée contre le Conseil⁽⁴⁸⁾. Celui-ci n'a donc aucun engagement éventuel.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

63. Nous notons qu'il est difficile, à ce stade, d'établir des prévisions concernant l'issue des procédures judiciaires engagées contre le CRU, la Commission et le Conseil du fait que le cadre juridique de résolution est relativement récent et qu'il a créé un système juridique complexe, spécifique et inédit. Cependant, nous n'avons trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire les évaluations du CRU, de la Commission et du Conseil relatives à tout engagement éventuel découlant de l'exécution des tâches qui leur incombent en vertu du règlement MRU (voir points 26, 46, 58, 59 et 62 respectivement). Nous avons néanmoins constaté certaines faiblesses qui devront retenir l'attention des responsables.

64. Pour ses comptes définitifs de 2018, le service juridique du CRU a estimé la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant des affaires en cours concernant BPE comme étant «faible» et n'a publié aucun engagement éventuel. Toutefois, cette appréciation n'était étayée par aucune raison ni aucun argument (voir point 25). En comparaison, la Commission a évalué les probabilités liées aux différentes procédures judiciaires et a motivé son évaluation (voir point 60).

Recommandation n° 1

Évaluation interne de la probabilité d'une sortie de ressources

Lorsqu'il évalue la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant de procédures judiciaires, le CRU devrait inclure des raisons et des arguments adéquats à l'appui de chaque cas particulier.

Quand? À la présentation des comptes du CRU pour 2019.

65. Par rapport aux années précédentes, le CRU a amélioré sa présentation comptable des engagements éventuels liés aux contributions ex ante au Fonds. Le CRU a adapté son approche afin de fournir une estimation plus précise des engagements éventuels découlant de procédures judiciaires liées à des contributions ex ante (voir point 46).

⁽⁴⁸⁾ Ordonnance du Tribunal (huitième chambre) rendue le 14 juin 2018 dans l'affaire T-553/17, Cambra Abaurrea/Parlement e.a.

66. Toutefois, des incertitudes subsistent quant à l'incidence des recours juridictionnels au niveau national et de l'Union européenne (voir point 42). Le défaut de sécurité juridique a conduit le CRU à améliorer son cadre de contrôle interne pour le suivi des affaires nationales. Néanmoins, trois des quatre ARN ont informé le CRU qu'elles n'étaient pas en mesure d'évaluer la probabilité d'une sortie de ressources résultant de procédures nationales contre des décisions des ARN relatives à des contributions ex ante. Malgré cela, le CRU n'a fait état d'aucun engagement éventuel en ce qui concerne ces affaires (voir points 44 et 45).

Recommandation n° 2

Publication d'engagements éventuels liés à des affaires au niveau national

Sila probabilité d'une sortie de ressources ne peut être estimée en raison de procédures judiciaires concernant des contributions ex ante, une sortie ne peut être exclue et un engagement éventuel devrait être publié.

Cette recommandation est subordonnée à l'évolution des procédures judiciaires (voir point 42).

Quand? À la présentation des comptes du CRU pour 2019.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 12 novembre 2019.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

ANNEXE

Suivi des commentaires de l'année précédente

Année	Recommandation	Mise en œuvre	Détails
2017	Le CRU devrait établir des orientations comptables détaillées. Ces orientations devraient également porter sur les provisions pour frais juridiques.	Terminée	Le CRU a établi des orientations comptables internes fondées sur les normes applicables.
2017	Le CRU devrait mettre en place un processus approprié faisant appel à un système informatique qui permette de veiller à ce que tous les types d'engagements éventuels soient correctement comptabilisés et dûment notifiés. Les ARN devraient avoir accès à ce système informatique pour pouvoir enregistrer les engagements éventuels échéant.	Terminée	Bien que le CRU ne dispose pas encore d'un système informatique spécifique, il a mis en place un système de contrôle interne afin de s'assurer qu'il reçoit des informations adéquates des ARN.
2018	Compte tenu de l'augmentation du nombre de recours et d'actions en justice donnant lieu à des engagements éventuels et de leur complexité, la Cour des comptes européenne réitérera la recommandation qu'elle a formulée dans le rapport relatif à l'exercice précédent. Le CRU devrait finaliser et approuver son projet d'orientations comptables. Celles-ci devraient s'appliquer intégralement à ses comptes de 2018 et inclure le provisionnement ou la publication des frais juridiques.	Terminée	Le CRU a approuvé ses orientations comptables et les a appliquées aux recours administratifs et actions en justice.
2018	Sur la base des données disponibles, telles que les créances quantifiables et les décisions de justice, mais aussi des données historiques, le CRU et la Commission devraient réexaminer la situation de manière approfondie pour leurs comptes 2018. Cette évaluation devrait être réalisée conformément à la règle comptable n° 10 «Provisions, passifs éventuels et actifs éventuels» de l'Union européenne.	Terminée	Le CRU a adapté son approche afin de fournir une estimation plus précise des engagements éventuels découlant de procédures judiciaires liées à des contributions ex ante. La Commission a évalué ses engagements éventuels sur la base des informations disponibles. Toutefois, il n'existe toujours aucune jurisprudence relative aux créances spécifiques.
2018	Conformément à ses normes de contrôle interne, le CRU devrait mettre en place des procédures et des contrôles adéquats afin de garantir l'exhaustivité, l'exhaustivité et l'actualité des informations communiquées par les ARN. Il devrait en outre veiller à ce qu'il existe une piste d'audit adéquate, afin que la Cour des comptes européenne puisse s'acquitter de ses activités d'audit obligatoires.	Terminée	Le CRU a fourni des orientations et des modèles appropriés aux ARN pour évaluer les montants à risque en cause.

RÉPONSES DU CONSEIL DE RÉSOLUTION UNIQUE

Étendue et approche de l'audit

11. Le CRU a donné à la Cour des comptes l'accès à tous les documents demandés. Le CRU est disposé à négocier plus avant les modalités de travail avec la Cour des comptes, mais tient à faire observer que la Cour des comptes n'est pas sur un pied d'égalité avec le personnel du CRU ou son conseil externe et que des garanties adéquates devraient être mises en place pour garantir la protection des informations confidentielles.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 1

Le CRU accepte cette recommandation. Lorsqu'il procédera à une évaluation interne des cas, le CRU inclura un raisonnement approprié et des arguments à l'appui, catégorie par catégorie, le cas échéant.

Recommandation n° 2

Le CRU accepte la recommandation de divulguer un engagement éventuel en ce qui concerne les cas où aucune estimation fiable du résultat n'a pu être effectuée.

Toutefois, avec l'avancement des procédures judiciaires existantes, les cas dans lesquels la probabilité de la sortie de trésorerie ne peut être évaluée de manière fiable deviendront de moins en moins courants.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

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

RÉPONSES DU CONSEIL

53. Aucun engagement éventuel au titre de l'article 92, paragraphe 4, du règlement sur le mécanisme de résolution unique ne figure dans les états financiers du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen pour l'exercice financier 2018.

ÉQUIPE D'AUDIT

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

Le présent rapport a été établi par la Chambre IV (Réglementation des marchés et économie concurrentielle), présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M^{me} Ildikó Gáll-Pelcz, Membre de la Cour, assistée de: M. Zoltán Lovas, chef de cabinet; M^{me} Joanna Metaxopoulou, directrice; M. Zacharias Koliás, manager principal; M. Matthias Blaas, chef de mission; MM. Shane Enright et Carlos Soler Ruiz, auditeurs; et M^{me} Andreea-Maria Feipel-Cosciug, conseillère juridique.

ISSN 1977-0936 (édition électronique)
ISSN 1725-2431 (édition papier)



Office des publications de l'Union européenne
L-2985 Luxembourg
LUXEMBOURG

FR