



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport

(établi 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 2019**

accompagné des réponses du Conseil de résolution unique, de la Commission et du
Conseil

À propos du rapport

Le mécanisme de résolution unique est le système européen de gestion de la résolution des défaillances bancaires dans les États membres participants. Le Conseil de résolution unique (CRU) en est l'acteur central, les autres acteurs clés étant la Commission, le Conseil et les autorités de résolution nationales. 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 de tout engagement éventuel qui en découle.

Jusqu'à présent, il n'a pas été fait appel au FRU, 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 2019, le CRU a fait état d'engagements éventuels liés à certains 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, mais nous observons que des arrêts rendus en 2020 peuvent avoir des répercussions sur les contributions au FRU.

Table des matières

	Points
Synthèse	I-IX
Introduction	01-03
Étendue et approche de l'audit	04-12
Étendue de l'audit	04-09
Approche d'audit	10-12
Observations	13-73
Première partie – Engagements éventuels du CRU	13-64
Engagements éventuels liés à des recours juridictionnels faisant suite à des décisions de résolution ou de non-résolution	16-36
Engagements éventuels liés au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité	37-40
Engagements éventuels liés aux contributions des banques au Fonds de résolution unique	41-57
Engagements éventuels liés aux contributions administratives	58-60
Autres procédures judiciaires et informations complémentaires	61-64
Deuxième partie – Engagements éventuels de la Commission	65-70
Troisième partie – Engagements éventuels du Conseil	71-73
Conclusions et recommandations	74-78
Annexes	
Annexe I – La Cour de justice de l'Union européenne et les voies de recours disponibles contre les décisions des institutions, organes et organismes de l'UE	
Annexe II – Suivi des recommandations de l'année précédente	
Acronymes et abréviations	
Réponses du Conseil de résolution unique	

Réponses de la Commission

Réponses du Conseil

Équipe d'audit

Synthèse

I Le mécanisme de résolution unique (MRU) est le système européen de gestion de la résolution des banques en situation de défaillance avérée ou prévisible dans la zone euro et dans les États membres participants. L'acteur clé de ce mécanisme est le Conseil de résolution unique (CRU), un organe de l'UE 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, le Conseil de l'Union européenne et les autorités de résolution nationales.

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 ces organes sont exposés. Dans la pratique, si la probabilité d'une sortie de ressources n'est pas jugée faible, il convient de publier un engagement éventuel ou de comptabiliser une provision.

III Au 15 juin 2020, plusieurs recours contre le CRU et la Commission (mais pas le Conseil) concernant leurs missions de résolution étaient pendants devant les juridictions de l'UE ainsi qu'au niveau national. Parmi les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne, 104 portaient sur des décisions de résolution ou de non-résolution, tandis que sept affaires étaient liées au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité, et 23, aux contributions ex ante au Fonds de résolution unique (FRU). Par ailleurs, le CRU a été informé de l'existence de 2 112 actions en justice intentées au niveau national. 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.

IV La plupart des affaires introduites au niveau de l'UE ont trait à la résolution de Banco Popular Español en 2017. Les requérants demandent l'annulation du dispositif de résolution adopté par le CRU et de la décision d'approbation de la Commission. Parallèlement, certains requérants ont soulevé des exceptions d'illégalité à l'encontre du cadre juridique sous-jacent et réclament des dommages et intérêts à l'UE. Plus de mille recours contre la résolution de Banco Popular Español ont été formés au niveau national. À cela s'ajoutent en tout trois actions visant à obtenir devant les juridictions de l'UE l'annulation des décisions de non-résolution prises par le CRU concernant les deux banques du groupe ABLV et PNB Banka.

V Pour toutes les affaires mentionnées au point IV, le CRU a décidé de ne pas faire état d'engagements éventuels, estimant que le risque correspondant était faible. Nous observons que l'appréciation des affaires juridiques est intrinsèquement subjective, car elle repose sur l'avis d'experts. Qui plus est, il est difficile de prédire à ce stade l'issue de ces recours juridictionnels, puisqu'il n'existe pas de jurisprudence en la matière. Nous n'avons toutefois trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire l'évaluation du CRU.

VI À la suite de la résolution de Banco Popular Español S.A., le CRU a engagé un processus en vue d'une éventuelle indemnisation des actionnaires et des créanciers qui auraient pu subir un préjudice, en vertu du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité. En mars 2020, le CRU a conclu qu'aucun créancier concerné n'avait été plus mal traité qu'il ne l'aurait été dans le cadre d'une procédure nationale d'insolvabilité et a donc décidé de ne pas indemniser les actionnaires et les créanciers. Cette décision fait l'objet de sept recours introduits devant les tribunaux de l'UE peu avant la signature des comptes définitifs du CRU. Par conséquent, ce dernier n'avait pas encore estimé le risque qui y était associé et n'a dès lors pas fait état d'engagements éventuels découlant de ces recours.

VII Le CRU collecte, par l'intermédiaire des autorités de résolution nationales, les contributions ex ante au Fonds de résolution unique. En juin 2020, il y avait 23 recours contre des décisions relatives aux contributions ex ante au Fonds de résolution unique. Le CRU a fait état de 186 millions d'euros d'engagements éventuels liés à des recours formés au niveau de l'UE contre ses décisions en matière de contributions ex ante et de 1 861 millions d'euros supplémentaires d'engagements éventuels liés à des procédures entamées au niveau national contre les notifications. Nous en concluons que le CRU a tout mis en œuvre pour apprécier le risque au cas par cas et pour publier les engagements éventuels correspondants. Toutefois, nous constatons que, dans un arrêt récent, qui n'est pas encore définitif, le Tribunal a estimé que le cadre juridique des contributions ex ante était partiellement illégal. Par conséquent, il a jugé que le CRU n'était pas en mesure de motiver suffisamment sa décision. En outre, il ressort également clairement de la jurisprudence récente que seules les juridictions de l'UE sont habilitées à se prononcer sur la validité des décisions du CRU en matière de contributions ex ante. Par conséquent, il est vraiment peu probable qu'un quelconque risque découle des procédures lancées au niveau national contre les contributions ex ante au FRU.

VIII La Commission, seule et conjointement avec le CRU, fait également l'objet de procédures judiciaires devant les juridictions de l'Union en ce qui concerne la résolution de Banco Popular Español. Elle n'a publié aucun engagement éventuel,

estimant que la possibilité d'une sortie de ressources en découlant était faible. Nous n'avons trouvé aucun élément probant qui viendrait contredire l'évaluation de la Commission. Le Conseil ne fait l'objet d'aucun recours juridictionnel concernant ses missions de résolution et n'a donc publié aucun engagement éventuel.

IX Nous arrivons à la conclusion que tant le CRU que la Commission ont tout mis en œuvre pour publier des engagements éventuels lorsqu'ils avaient des raisons de le faire. Le CRU a notamment amélioré la présentation comptable relative aux recours juridictionnels formés contre les contributions ex ante au Fonds de résolution unique. Nous constatons que le CRU n'a pas évalué certaines nouvelles affaires, étant donné qu'elles n'ont été soumises qu'en mai et en juin 2020. Nous recommandons que les nouveaux recours ainsi que les nouveaux arrêts soient pris en considération lors de l'établissement des comptes de l'exercice 2020. Ayant constaté que le CRU n'avait pas tenu compte de tous les recours juridictionnels dans ses livres, nous lui recommandons de prendre également en considération les informations disponibles concernant les actions intentées au niveau national contre les décisions de résolution.

Introduction

01 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'UE. Il a été mis en place pour permettre de gérer la résolution des banques en situation de défaillance avérée ou prévisible, dans le but de réduire au minimum les répercussions sur l'économie réelle et le recours aux fonds publics. Le Conseil de résolution unique (CRU), acteur clé de ce mécanisme, est l'autorité de résolution pour toutes les banques importantes¹ ainsi que pour les groupes bancaires transfrontaliers moins importants établis dans la zone euro et dans les États membres participants². 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.

02 Le CRU et la Commission européenne prennent part au processus conduisant à la décision de soumettre une banque à une procédure de résolution. Ce processus peut également faire intervenir la Banque centrale européenne (BCE) et le Conseil de l'Union européenne³. Sous certaines conditions, le Fonds de résolution unique (FRU – voir point **41**) peut être utilisé pour financer la résolution. Le CRU et le FRU sont intégralement financés par le secteur bancaire.

03 Dans son article 92, paragraphe 4, le règlement MRU impose 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 conférées⁴.

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-within-remit-srm-and-srb>.

³ Article 18 du règlement MRU.

⁴ Article 92, paragraphe 8, du règlement MRU.

Étendue et approche de l'audit

Étendue de l'audit

04 Le présent rapport d'audit porte exclusivement sur les engagements éventuels découlant de l'exécution, par le CRU, la Commission et le Conseil, des tâches qui leur incombent en vertu du règlement MRU⁵. En ce qui concerne le CRU, la Cour des comptes européenne y prend en considération tous les engagements éventuels potentiels. Il couvre l'exercice 2019. Outre les engagements éventuels apparus au cours de l'exercice 2019, le comptable doit tenir compte de toute information pertinente obtenue jusqu'à la date de présentation des comptes définitifs⁶. 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 2020. Les comptes relatifs à l'exercice 2019 ont été présentés:

- le 15 juin 2020 par le Conseil de résolution unique;
- le 18 juin 2020 par la Commission européenne;
- le 28 mai 2020 par le Conseil de l'Union européenne.

05 La Cour des comptes européenne a également contrôlé les comptes annuels de la Commission européenne et du Conseil pour l'exercice 2019⁷ ainsi que ceux du CRU⁸, qui sont présentés dans d'autres rapports.

06 Les engagements éventuels, tels qu'ils sont définis dans la règle comptable n° 10 de l'UE, 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.

⁵ Article 92, paragraphe 4, du règlement MRU.

⁶ Article 98, paragraphe 4, du règlement délégué (UE) 2019/715 de la Commission (JO L 122 du 10.5.2019, p. 1).

⁷ Rapports annuels de la Cour des comptes européenne relatifs à l'exercice 2019.

⁸ Rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2019, point 54.

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 d'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.

07 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.

08 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 définissent 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 définit quant à elle 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'UE

Organe de l'UE	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.

09 En vertu de la règle comptable n° 10 de l'UE, les informations à fournir pour chaque catégorie de passif éventuel sont les suivantes:

- une brève description de la nature du passif éventuel;
- une estimation de son effet financier;
- une indication des incertitudes relatives au montant ou à l'échéance de toute sortie;
- la probabilité de tout remboursement.

Approche d'audit

10 Le 15 juin 2020, plusieurs procédures judiciaires en lien avec les tâches incombant au CRU et à la Commission en vertu du règlement MRU étaient en cours contre ces deux organes (voir [tableau 2](#)). Aucune n'était en cours contre le Conseil. En ce qui concerne l'exercice 2019, le CRU a fait état d'engagements éventuels pour un montant de 2 047 millions d'euros, tandis que la Commission n'en a publié aucun. Les engagements éventuels publiés par le CRU concernent tous des contributions ex ante au FRU. Afin de contrôler les engagements éventuels, nous avons sélectionné un échantillon de 21 actions en justice pendantes devant les juridictions de l'UE et examiné les dossiers correspondants.

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 (au 15 juin 2020)

Affaires liées	Portées devant les juridictions de l'UE	Portées devant les juridictions nationales ou procédures administratives	Points du rapport
à la résolution de BPE	104	1 455	19 à 31; 67 et 68
aux décisions relatives à la non-résolution d'ABLV et de PNB Banka	3	Sans objet	32 à 36
à la décision fondée sur le principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité (dans le cas de BPE)	7	Sans objet	37 à 40
aux contributions ex ante	23	657	41 à 57; 70
aux contributions administratives	0	Sans objet	58 à 60
à d'autres événements	2	0	61 à 64
Total	139	2 112	

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par le CRU et la Commission; pour de plus amples informations, voir le chapitre correspondant. Le tableau ne tient pas compte des affaires où seul un accès aux documents est demandé.

11 Parallèlement à l'échantillon d'affaires portées devant les tribunaux, nous avons puisé nos éléments probants dans les informations recueillies au cours de nos entretiens avec des agents, mais aussi lors de l'examen, entre autres, de documents du CRU, de la Commission et du Conseil, et de lettres de déclaration émanant d'avocats externes et de certaines autorités de résolution nationales (ARN), ainsi que dans des données publiques. Nous nous sommes également penchés sur les documents transmis par l'auditeur externe privé du CRU (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – L'auditeur externe privé du CRU

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

12 En vertu des droits que nous confère le traité, du règlement MRU et du règlement financier, le CRU, la Commission et le Conseil doivent nous fournir toute information et tout document que nous estimons utiles à l'accomplissement de nos tâches⁹. Le CRU et la Commission nous ont présenté les documents requis dans des «chambres de données» (appelées *dark rooms*) virtuelles et sécurisées et sur des plateformes d'accès à distance.



⁹ Voir article 287, paragraphe 3, du TFUE, article 92, paragraphe 8 du règlement MRU et article 257, paragraphe 1, du règlement financier.

Observations

Première partie – Engagements éventuels du CRU

13 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 et jusqu'à hauteur de son niveau cible (voir *encadré 10*). 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 remplies¹⁰.

Illustration 1 – Budget du Conseil de résolution unique

	Partie I	Partie II
	OPÉRATIONS	FONDS DE RÉSOLUTION UNIQUE
 FINANCEMENT	Contributions administratives	Contributions ex ante
 DÉPENSES	Personnel, bureaux et activités du CRU	Financement des résolutions*

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) n° 806/2014, *sous réserve de certaines limitations.

14 Le comptable du CRU a confirmé, dans une lettre de déclaration concernant les comptes annuels relatifs à l'exercice 2019, que tous les engagements éventuels visés à l'article 92, paragraphe 4, du règlement MRU avaient été signalés. Dans son rapport sur les comptes 2019 du CRU, l'auditeur externe privé a conclu qu'il avait obtenu une assurance satisfaisante quant aux engagements éventuels. Il a d'ailleurs mis en évidence les engagements éventuels publiés, dans un paragraphe d'observations.

¹⁰ Voir article 76 du règlement MRU.

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

Engagements éventuels liés à des recours juridictionnels faisant suite à des décisions de résolution ou de non-résolution

16 Le 7 juin 2017 a eu lieu la première – et, à ce jour, la seule – résolution au niveau de l'UE. Elle concernait Banco Popular Español S.A. (BPE). Un certain nombre de procédures judiciaires ayant trait à cette première décision de résolution et aux décisions ultérieures du CRU de ne pas soumettre les deux banques du groupe ABLV et PNB Banka à une procédure de résolution ont été engagées contre le CRU et la Commission (voir [tableau 3](#)).

Tableau 3 – Recours juridictionnels engagés contre le CRU et la Commission devant la Cour de justice de l'Union européenne (au 15 juin 2020)

Affaires liées	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
à la décision de résolution concernant Banco Popular Español S.A.	25	78	1	104
à la décision concernant ABLV Bank AS et ABLV Bank Luxembourg	0	2	0	2
à AS PNB Banka	0	1	0	1
TOTAL	25	81	1	107

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par le CRU. Le tableau ne tient pas compte des affaires où seul un accès aux documents est demandé, ni de celles liées au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité.

17 Les points ci-après faisant référence à des procédures judiciaires devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), il importe de rappeler les modalités de travail de cette institution, ainsi que les recours juridictionnels disponibles contre les

décisions prises par les institutions, organes et organismes de l'UE (pour plus de détails, voir [annexe I](#)). La CJUE comprend deux juridictions: la Cour de justice et le Tribunal. 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'UE:

- le recours en annulation¹¹, formé dans les deux mois contre une décision juridiquement contraignante dont la personne est le destinataire ou qui la concerne directement et individuellement;
- l'action en réparation¹², intentée dans les cinq ans, si les requérants peuvent démontrer une violation suffisamment caractérisée, de la part de 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;
- l'exception d'illégalité¹³, qui permet de contester la légalité d'une disposition de droit, mais qui ne peut être soulevée qu'à titre accessoire (par exemple dans le cadre d'un recours en annulation).

18 Sur la base des données disponibles à la fin de 2019, la durée moyenne des procédures devant la Cour de justice était d'environ 14,4 mois¹⁴. La durée moyenne des procédures devant le Tribunal a, quant à elle, pu être réduite à 16,9 mois (elle était encore de 20 mois l'année précédente)¹⁵. Bien que la plupart des dossiers relatifs à BPE aient été déposés au cours de l'été 2017, les procédures concernant la majeure partie des affaires pilotes sont toujours en cours. Cela est dû à la complexité des affaires, à la nouveauté du cadre juridique, au nombre de moyens invoqués, à la longueur des échanges écrits, ainsi qu'à la pandémie de COVID-19, qui s'est déclenchée en mars 2020 (voir [encadré 3](#)).

¹¹ Article 263 du TFUE.

¹² Articles 268 et 340 du TFUE.

¹³ Article 277 du TFUE.

¹⁴ Cour de justice de l'Union européenne, rapport annuel 2019, p. 26.

¹⁵ Cour de justice de l'Union européenne, rapport annuel 2018, p. 18.

Encadré 3 – Incidence de la COVID-19 sur les procédures en cours

En raison du déclenchement de la pandémie de COVID-19 en mars 2020, tant la Cour de justice que le Tribunal ont été contraints d'adapter leurs modalités de travail et notamment:

- de prolonger (jusqu'au 31 août 2020 uniquement) certains délais pour le dépôt des mémoires ou des observations de parties au cours de la phase écrite de la procédure;
- de suspendre les audiences du 16 mars 2020 au 25 mai 2020 (pour la Cour de justice) et au 11 juin 2020 (pour le Tribunal).

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations publiées par la CJUE¹⁶.

Recours contre une décision de résolution

19 Le 7 juin 2017, le CRU a adopté le dispositif de résolution concernant BPE, que la Commission a ensuite 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 euro (voir [encadré 4](#)).

¹⁶ Cour de justice de l'Union européenne, pages «Covid-19 – Informations – Parties devant la Cour de justice» et «Covid-19 – Informations – Parties devant le Tribunal», 15 juillet 2020.

Encadré 4 – 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 euro, en application de l'article 24 du règlement MRU.

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

Remarque: Les instruments de fonds propres de catégorie 1 se composent généralement des capitaux propres et des bénéfices non distribués, tandis que les instruments de catégorie 2 peuvent inclure les instruments hybrides, la dette subordonnée et les réserves.

20 Fin juin 2020, sur 101 affaires liées à des décisions d'adopter ou de rejeter un dispositif de résolution, 24 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. Le Tribunal a déclaré irrecevables cinq de ces recours¹⁷ et en a considéré deux autres comme partiellement irrecevables¹⁸. La plupart des requérants ayant introduit un recours en annulation, les dossiers ont été déposés dans les deux mois de la publication de la décision de résolution.

21 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 plaidoiries¹⁹. 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 arrêt définitif dans ces six affaires pilotes. Le 24 octobre 2019, le Tribunal a statué sur la première des affaires pilotes et

¹⁷ Affaires T-473/17, T-522/17, T-577/17, T-618/17 et C-731/17 P.

¹⁸ Affaires T-553/17 et T-555/17.

¹⁹ Rapport annuel 2018 du CRU, section 5.4.1.

l'a déclarée irrecevable (voir [encadré 5](#))²⁰. Les requérants ont formé un pourvoi contre cette ordonnance²¹.

Encadré 5 — Le Tribunal considère la première affaire pilote comme irrecevable

Le Tribunal a rejeté un recours tendant, entre autres, à l'annulation partielle de la décision de résolution de BPE formé par un détenteur d'obligations, au motif que l'annulation de la conversion de certains instruments de catégorie 2 modifierait la substance de la décision de résolution.

La partie requérante avait demandé en outre la réparation du préjudice causé par la conversion d'un instrument de catégorie 2 ordonnée par la décision de résolution de BPE. Lors de la procédure écrite, elle a indiqué que cette demande d'indemnisation ne devait pas être considérée comme une action tendant à engager la responsabilité non contractuelle du CRU, mais bien comme un recours introduit en vertu de l'article 266 du TFUE. L'article en question impose à l'institution dont émane l'acte annulé de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice. Selon la partie requérante, cela inclut une réparation financière s'il n'est plus possible de restaurer la situation antérieure à la résolution de BPE. Toutefois, l'issue d'une demande d'indemnisation sur la base de l'article 266 du TFUE dépend de l'annulation de la décision contestée (en l'occurrence la décision de résolution de BPE), annulation que la partie requérante n'a pas obtenue dans ce cas précis. La demande d'indemnisation a donc elle aussi été rejetée.

22 La résolution doit être fondée sur la valorisation de la banque dont la défaillance est avérée ou prévisible. Étant donné qu'une résolution peut rapidement devenir urgente, le cadre juridique prévoit le recours à une valorisation provisoire²². Le dispositif de résolution utilisé pour BPE a fait appel à ce type de valorisation. Alors que le règlement MRU prévoit qu'une valorisation définitive ex post sera effectuée, dès que possible, pour remplacer ou compléter la valorisation provisoire, le CRU a annoncé qu'il ne demanderait pas de valorisation définitive ex post de l'actif net de BPE à l'évaluateur indépendant. Les requérants ont introduit des recours contre cette décision (voir [encadré 6](#)).

²⁰ Ordonnance du Tribunal du 24 octobre 2019 dans l'affaire T-557/17.

²¹ Affaire C-947/19 P soumise le 23 décembre 2019.

²² Article 20, paragraphe 10, du règlement MRU.

Encadré 6 – Pas d'indemnisation fondée sur une valorisation définitive ex post

Certains requérants ont formé des recours en annulation devant le Tribunal contre cette décision du CRU. Le Tribunal a déjà rendu une ordonnance dans deux affaires²³, rejetant les recours pour cause d'irrecevabilité, étant donné que la décision en question ne concernait pas directement et individuellement les parties requérantes. Qui plus est, les ordonnances ont confirmé qu'une valorisation définitive ex post ne pouvait donner lieu à une indemnisation des actionnaires et des obligataires²⁴ si l'instrument de résolution utilisé consiste en la cession des activités. Les arrêts du Tribunal ont fait l'objet d'un pourvoi devant la Cour de justice²⁵.

23 Certains requérants prétendent à une indemnisation en cas d'annulation des décisions du CRU ou de la Commission. Toutefois, il ressort de la jurisprudence de l'UE que les recours en annulation et les actions en réparation poursuivent des objectifs différents. Par conséquent, ces requêtes ne semblent pas devoir donner lieu à des engagements éventuels autres que des frais juridiques.

24 Pour les comptes définitifs relatifs à l'exercice 2019, le service juridique du CRU a estimé que la probabilité d'une sortie de ressources économiques résultant des affaires en cours concernant BPE était «faible»²⁶. Le CRU n'a dès lors publié aucun engagement éventuel y afférent. Le service juridique du CRU a fondé sa conclusion sur son appréciation des arguments avancés par les parties, tout en reconnaissant la nouveauté et la complexité du cadre juridique applicable et l'absence de jurisprudence pertinente.

25 Nous observons que BPE était le premier cas de résolution traité par le CRU et que l'appréciation des affaires juridiques est intrinsèquement subjective, car elle repose sur l'avis d'experts. Bien que de nombreux dossiers aient été déposés, aucun arrêt sur des moyens importants n'a encore été rendu et, par conséquent, il n'existe pas de jurisprudence au niveau de l'UE. Sur la base des éléments probants examinés, la Cour des comptes européenne a constaté que certains requérants avaient fait valoir que les conditions nécessaires relatives à l'engagement de la responsabilité non

²³ Affaires T-2/19 et T-599/18.

²⁴ Article 20, paragraphe 12 point a), du règlement MRU.

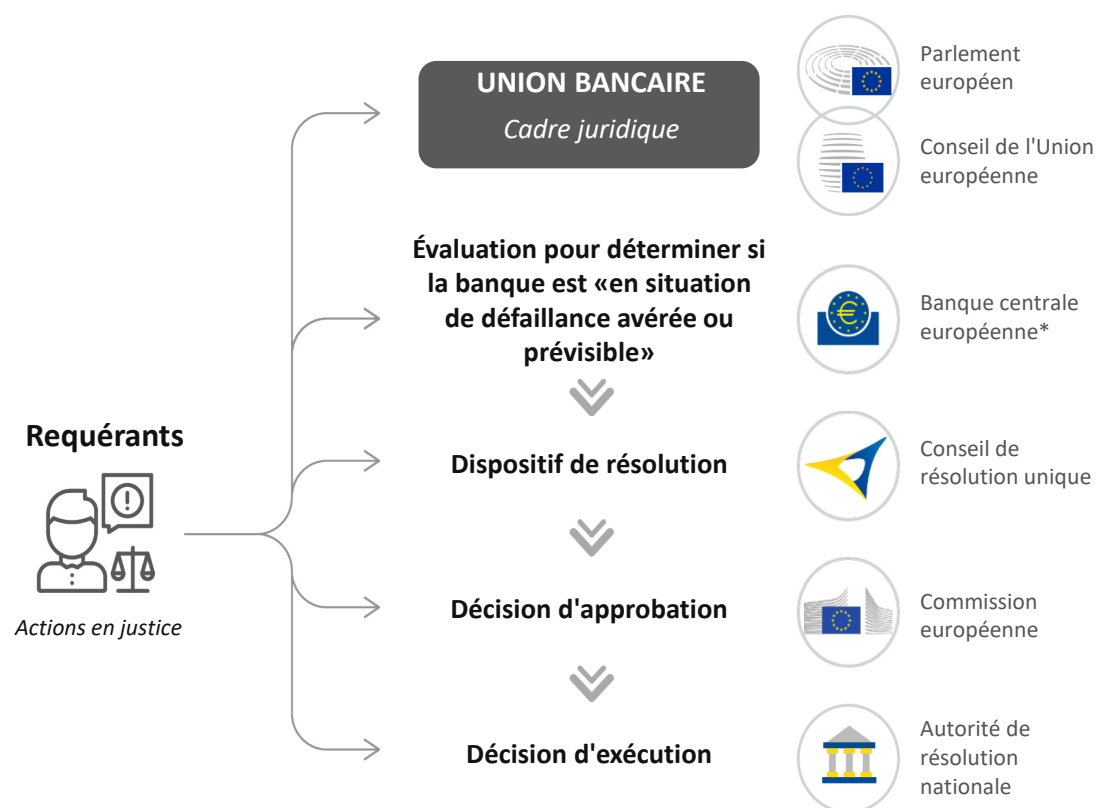
²⁵ Affaires C-874/19 P et C-934/19 P.

²⁶ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 36.

contractuelle de l'Union étaient réunies. Parallèlement, le conseil juridique externe du CRU nous a confirmé que, s'il considérait une sortie de ressources comme peu probable, le risque n'en était pas pour autant «faible», vu l'absence de jurisprudence pertinente. 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.

26 Dans le cadre de leurs recours en annulation et/ou actions en réparation, certains requérants ont également soulevé des exceptions d'illégalité (voir *illustration 2*). 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, l'une ou l'autre des dispositions contestées du cadre juridique pourrait donc être considérée comme inapplicable.

Illustration 2 – Processus décisionnel conduisant à une résolution et litiges en cours



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

27 Par ailleurs, des recours en annulation ont été formés contre la déclaration par la BCE d'une situation de défaillance avérée ou prévisible (voir [encadré 7](#)), contre la décision d'approbation de la Commission (voir [tableau 3](#) et point [65](#)) et contre la décision d'exécution (voir point [29](#)) prise par l'ARN espagnole (Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)).

Encadré 7 – Les déclarations de défaillance avérée ou prévisible ne peuvent être contestées

Les engagements éventuels de la BCE n'entrent pas dans le cadre du présent audit (voir point 04). Toutefois, il est utile de préciser que le Tribunal considère les déclarations de défaillance avérée ou prévisible²⁷ «comme des mesures préparatoires dans la procédure visant à permettre au CRU de prendre une décision quant à la résolution des établissements bancaires en cause et [qu'elles] ne peuvent donc pas faire l'objet d'un recours en annulation»²⁸. En outre, le Tribunal a estimé que la BCE n'avait «aucun pouvoir de décision dans le cadre prévu pour l'adoption d'un dispositif de résolution»²⁹.

Les ordonnances en ce sens font actuellement l'objet de pourvois devant la Cour de justice³⁰.

Recours contre la décision d'exécution d'un dispositif de résolution

28 Le règlement MRU dispose que, à la suite d'une décision de résolution, le CRU peut avoir à indemniser les ARN pour les dommages qu'un tribunal national leur a ordonné de payer, sous réserve des conditions énoncées à l'article 87, paragraphe 4. 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.

29 Tout dispositif de résolution approuvé par le CRU et entériné par la Commission doit être mis en œuvre au niveau national. Ainsi, 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 2017³¹. 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 doit communiquer au CRU un rapport

²⁷ Article 18, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 806/2014.

²⁸ Ordonnances du Tribunal du 6 mai 2019 dans les affaires T-281/18 (point 36) et T-283/18.

²⁹ Ibidem, point 34.

³⁰ Pourvois formés le 17 juillet 2019 (affaires C-551/19 P et C-552/19 P).

³¹ 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/ProyectedeAcuerdoreducido_EN_v1.pdf).

mensuel sur la mise en œuvre du dispositif de résolution et sur tous les recours et actions y afférents³².

30 À la fin du mois de juillet 2020, le FROB avait été saisi de 117 recours administratifs contre la décision d'exécution susmentionnée et les avait tous rejetés ou déclarés irrecevables. Il avait également enregistré 1 070 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. Cependant, elles ont été suspendues par l'*Audiencia Nacional* espagnole jusqu'à ce que le Tribunal de l'UE se prononce sur la légalité de la décision de résolution. Six décisions de suspension ont fait l'objet d'autant de recours devant la Cour suprême espagnole, qui en a déclaré cinq irrecevables, le sixième ayant été finalement abandonné par la partie requérante.

31 Nous observons que les recours formés au niveau national dépendent dans une large mesure de la validité du dispositif de résolution et de la décision d'approbation de la Commission. Par conséquent, il y a lieu de supposer que le risque pour le CRU dépend largement de celui afférent aux affaires soumises au niveau de l'UE. Nous avons constaté que le FROB fournissait régulièrement au CRU des informations sur les procédures entamées au niveau national. Cela étant, le CRU n'a pas demandé d'évaluation des risques associés pour ses comptes 2019, et les informations disponibles n'ont pas été communiquées au comptable aux fins de l'établissement des comptes annuels définitifs. En octobre 2020, le CRU a demandé et reçu une analyse de ces risques.

Recours contre les décisions de non-résolution

32 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 (voir [encadré 8](#)). Les décisions du CRU faisaient suite aux évaluations de la BCE selon lesquelles les banques étaient «en situation de défaillance avérée ou prévisible» en raison d'une détérioration significative de leur trésorerie³³.

³² Article 28, paragraphe 1, point b), iii), du règlement MRU.

³³ Document *ECB Failing or Likely to Fail assessment of ABLV Bank AS* adopté par la BCE le 23 février 2018.

Encadré 8 – Évaluation de l'intérêt public

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 public³⁴. Pour être considérée d'intérêt public, la résolution doit être nécessaire et constituer un moyen proportionné pour atteindre les objectifs poursuivis. L'évaluation de l'intérêt public est effectuée par le CRU sur la base du cadre juridique et de l'approche qu'il a publiée³⁵.

33 En mai 2018, le CRU a été informé que deux actions en justice concernant ses décisions de ne prendre aucune mesure de résolution avaient été intentées à son encontre devant le Tribunal. L'une d'elles est toujours pendante. Le CRU a estimé que la probabilité d'une sortie de ressources économiques due à cette affaire était «faible»³⁶ et n'a dès lors publié aucun engagement éventuel y afférent. L'autre recours, qui avait été formé par les actionnaires d'ABLV Bank AS, a été rejeté par le Tribunal³⁷, qui l'a considéré comme irrecevable au motif que les décisions contestées du CRU ne concernaient pas directement les requérants, au sens de l'article 263, paragraphe 4, du TFUE³⁸. L'ordonnance rendue par le Tribunal fait actuellement l'objet d'un pourvoi³⁹.

34 Le 15 août 2019, AS PNB Banka a été déclarée en situation de défaillance avérée ou prévisible par la BCE. Le CRU a souscrit à l'évaluation de la BCE et conclu qu'aucune mesure prudentielle ou du secteur privé susceptible d'empêcher la faillite de la banque n'était disponible. Mais il est également arrivé au constat qu'une résolution ne servirait pas l'intérêt public. Il a notamment déduit qu'AS PNB Banka n'assurait pas de fonctions critiques et que sa faillite n'aurait sans doute aucun effet négatif notable sur la stabilité financière en Lettonie ou dans d'autres États membres. Le CRU a fait part de sa décision à la commission lettone responsable des marchés financiers et des capitaux⁴⁰.

³⁴ Article 18, paragraphe 5, du règlement MRU.

³⁵ Document *Public Interest Assessment: SRB Approach*, 3 juillet 2019.

³⁶ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 37.

³⁷ Ordonnance rendue dans l'affaire T-282/18 le 14 mai 2020.

³⁸ Ibidem, point 46.

³⁹ Affaire C-364/20 P.

⁴⁰ Rapport annuel 2019 du CRU, section 3.1.

35 La décision du CRU de ne pas adopter de dispositif de résolution à l'égard de PNB Banka a été contestée par la banque et par certains de ses actionnaires dans le cadre d'une affaire jointe, actuellement pendante devant le Tribunal. Ce dernier a suspendu l'affaire jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée sur le pourvoi formé dans l'affaire ABLV. Le CRU a estimé que la probabilité d'une sortie de ressources économiques due à cette affaire était «faible»⁴¹ et n'a dès lors publié aucun engagement éventuel y afférent.

36 Nous estimons que la publication d'engagements éventuels n'est pas nécessaire pour les recours évoqués au point précédent, d'autant qu'actuellement, les requérants demandent uniquement au Tribunal d'annuler la décision du CRU.

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

37 Afin de préserver les droits de propriété fondamentaux⁴², 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. En vertu du «principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité»⁴³, tout créancier qui aurait bénéficié d'un meilleur traitement dans le cadre d'une procédure normale d'insolvabilité doit être indemnisé par le FRU⁴⁴. Pour apprécier le traitement des créanciers et des actionnaires, il convient de réaliser une valorisation de la différence de traitement (voir *encadré 9*).

⁴¹ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 37.

⁴² Article 17, paragraphe 1, de la CDFUE.

⁴³ Article 15, paragraphe 1, point g), du règlement MRU.

⁴⁴ Article 20, paragraphe 16, et article 76, paragraphe 1, point e), du règlement MRU.

Encadré 9 – 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 indemnisation à ce titre. 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.

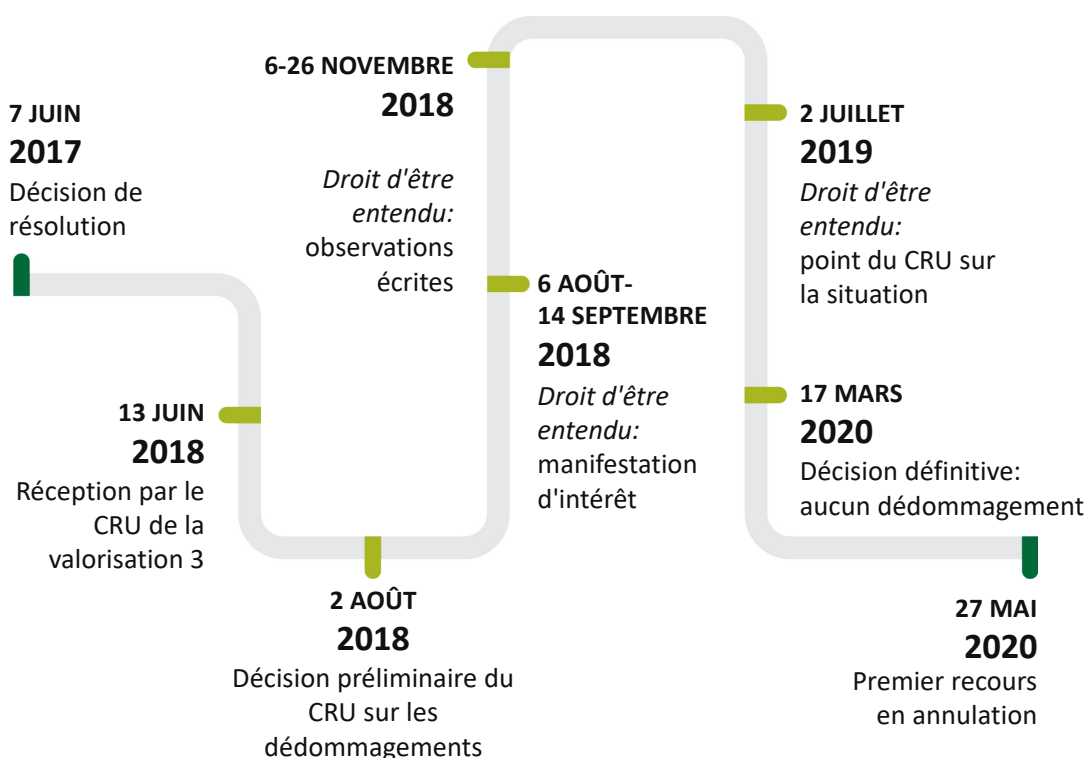
38 Le 13 juin 2018, le CRU a annoncé qu'il avait reçu de l'expert indépendant, le cabinet Deloitte, un rapport sur la valorisation de la différence de traitement dans le cadre de la résolution de BPE. Sur la base des résultats de cette valorisation et de la conclusion préliminaire selon laquelle aucun 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 BPE⁴⁵. Il estime leur nombre à environ 300 000⁴⁶.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ Rapport annuel 2018 du CRU, note de bas de page 16, p. 32.

39 Le CRU a alors engagé une procédure du «droit d'être entendu»⁴⁷ pour les créanciers et actionnaires concernés (voir *illustration 3*). 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. Au cours de cette procédure, le CRU a reçu 2 856 mémoires d'observations de la part de créanciers et d'actionnaires éligibles. En mars 2020, il a publié sa décision finale⁴⁸, déclarant que, comme une procédure d'insolvabilité aurait coûté plus cher qu'une résolution, aucun dédommagement des actionnaires et des créanciers de BPE n'était dû⁴⁹.

Illustration 3 – 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.

⁴⁷ Sur la base de l'article 41, paragraphe 2, point a), de la CDFUE.

⁴⁸ Décision du Conseil de résolution unique du 17 mars 2020 statuant 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.

⁴⁹ Rapport annuel 2019 du CRU, p. 32.

40 Un certain nombre d'actionnaires et de créanciers ont décidé de former un recours en annulation de la décision finale du CRU devant le Tribunal. En juillet 2020, sept requêtes avaient été introduites⁵⁰. L'un des requérants réclame des dommages et intérêts en sus de l'annulation. Si le Tribunal devait annuler la décision du CRU relative au dédommagement éventuel des actionnaires et des créanciers de BPE, cela n'entraînerait pas de facto une sortie de ressources, puisqu'une nouvelle décision du CRU serait requise. Dans ses comptes 2019, celui-ci n'a pas prévu d'engagements éventuels liés au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité, arguant que les dossiers concernés, qui n'avaient été introduits que récemment (la première demande a été notifiée au CRU le 27 mai 2020), étaient toujours à l'étude.

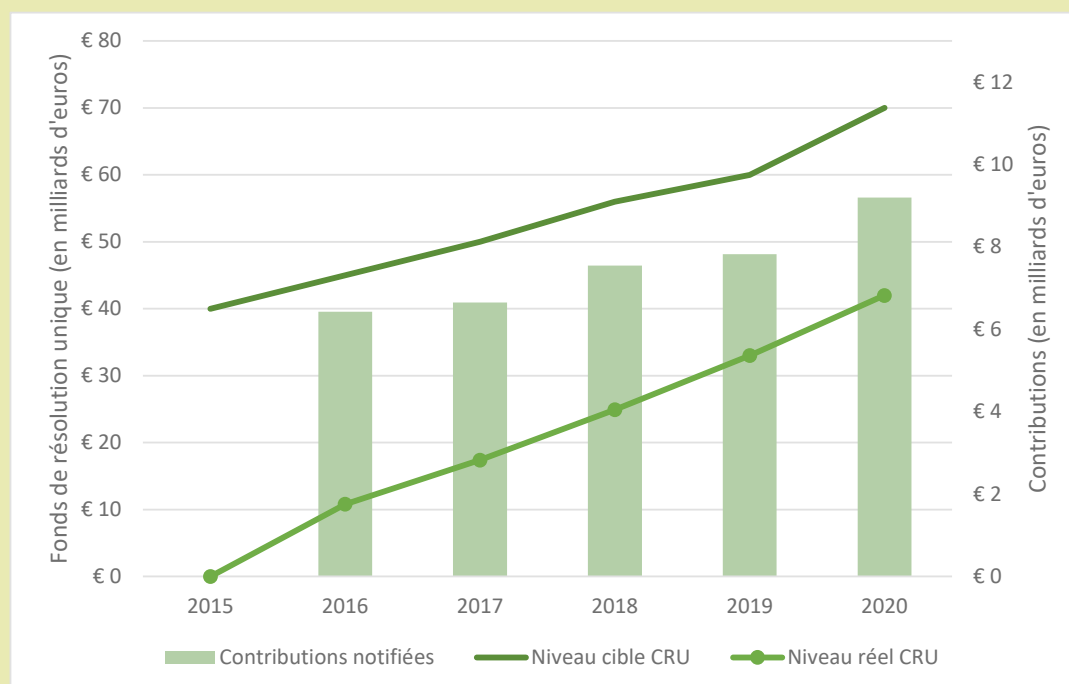
⁵⁰ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 36.

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

41 Les banques de la zone euro sont légalement tenues de contribuer au FRU (voir [encadré 10](#)).

Encadré 10 – 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. Compte tenu de la croissance annuelle actuelle de ce type de dépôts, le FRU devrait avoisiner 70 milliards d'euros. Des contributions annuelles ont été collectées en 2020 auprès de 3 066 banques, pour un montant de 9,2 milliards d'euros. En juillet 2020, environ 42 milliards d'euros avaient déjà été collectés en tout.



Remarque: Les banques n'ont pas toutes contribué en 2015. Les écarts sont ajustés chaque année et le seront jusqu'en 2023.

Dans un souci d'exhaustivité, il convient de préciser que la proposition de réforme du traité instituant un mécanisme européen de stabilité prévoit la création d'un filet de sécurité pour le FRU, dont la dotation serait équivalente à celle du FRU⁵¹.

Source: CRU.

⁵¹ Document *European Stability Mechanism: Draft guideline on the backstop facility to the SRB for the SRF* subordonné au document *Draft revised text of the treaty establishing the European Stability Mechanism as agreed by the Eurogroup on 14 June 2019*.

Processus de perception des contributions ex ante au Fonds de résolution unique

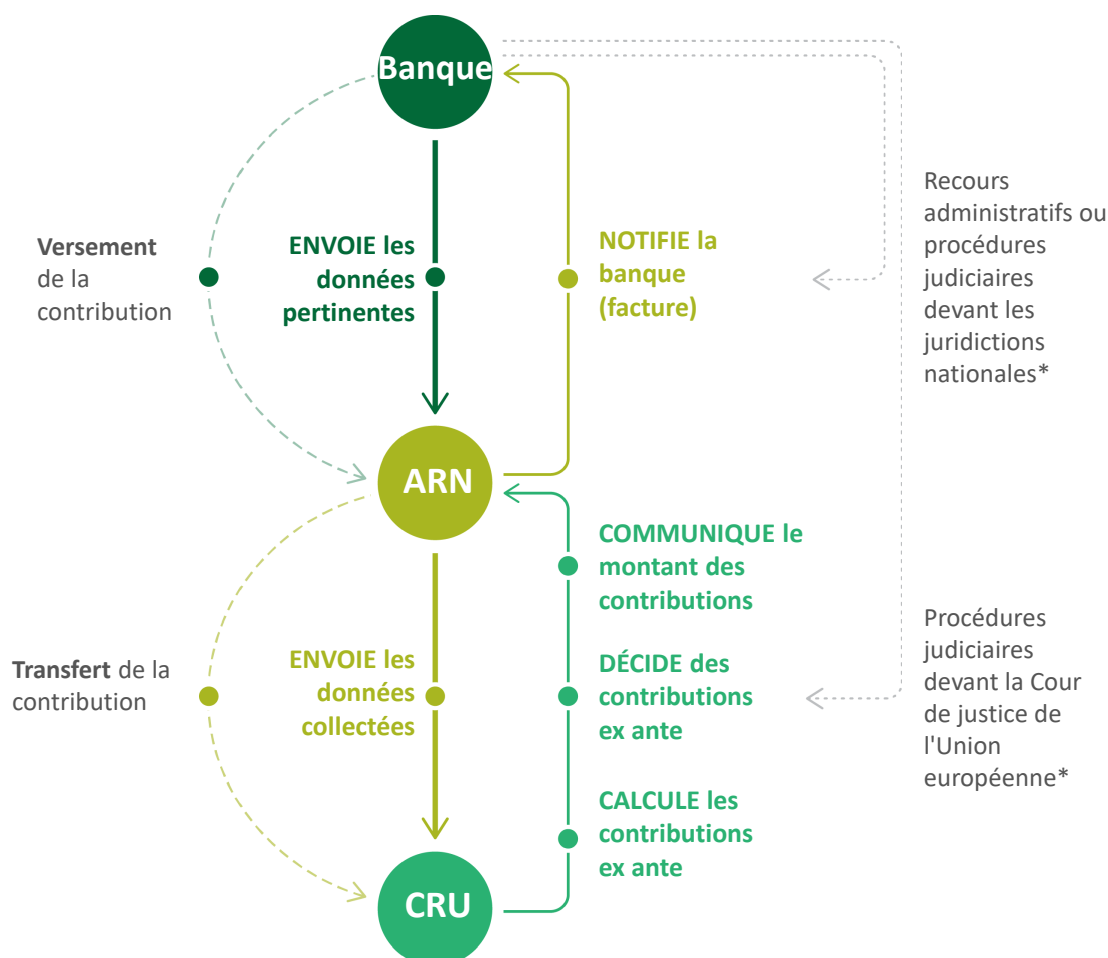
42 Depuis 2016, le CRU est chargé de calculer les contributions⁵² en étroite collaboration avec les ARN. La contribution par banque est calculée sur la base d'une contribution forfaitaire pour les banques de moindre importance et d'une contribution ajustée en fonction du risque pour les banques les plus importantes⁵³. Les informations nécessaires au calcul sont fournies au CRU par les banques par l'intermédiaire des ARN. Le CRU adresse ensuite 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 FRU⁵⁴, qui est géré par le CRU (voir *illustration 4*). Un certain nombre d'exigences procédurales formelles doivent être respectées au cours de ce processus de calcul et de notification.

⁵² Article 4 du règlement d'exécution (UE) 2015/81 du Conseil.

⁵³ Article 4, paragraphe 1, du règlement délégué (UE) 2015/63 de la Commission.

⁵⁴ Conseil de l'UE, «Accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique», 14 mai 2014.

Illustration 4 – Processus de perception des contributions ex ante et voies de recours



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du cadre juridique. *Voir point 45 et encadré 11.

Litiges relatifs aux contributions ex ante au Fonds de résolution unique

43 Un certain nombre de banques ont engagé des procédures administratives ou judiciaires contre les décisions relatives à leurs contributions ex ante. Au total, trois États membres sont concernés⁵⁵ (voir *illustration 4*). La plupart de ces banques ont formé des recours contre la notification de leur ARN compétente⁵⁶. En conséquence, au 31 mai 2020, 657 procédures administratives ou judiciaires concernant les contributions ex ante étaient en cours au niveau national, soit 32 de plus qu'en juin 2019.

⁵⁵ L'Allemagne, l'Italie et l'Autriche.

⁵⁶ En fonction du cadre juridique des États membres participants, les ARN avisent les banques au moyen d'actes administratifs, de décisions ou de notifications.

44 Toutefois, comme les contributions sont calculées et arrêtées par le CRU, des requérants avaient également engagé des actions en justice devant la CJUE contre les décisions du CRU relatives aux contributions ex ante pour les années 2016 à 2019 (voir *illustration 4*). Au 15 juin 2020, 23 affaires (contre 16 en 2019) étaient pendantes, dont 22 devant le Tribunal et une (un pourvoi contre un arrêt du Tribunal) devant la Cour de justice. Au moment de la signature des comptes définitifs du CRU pour 2019, aucun recours n'avait été formé contre ses décisions relatives aux contributions ex ante 2020. Toutefois, entre le 29 juin et le 1^{er} septembre 2020, 19 procédures judiciaires en lien avec les contributions ex ante 2020 ont été entamées⁵⁷. Ces affaires devront donc être prises en considération lors de l'établissement des comptes de l'exercice 2020.

45 Comme nous l'avons souligné dans notre rapport de l'année dernière⁵⁸, les responsabilités partagées en matière de calcul et de processus de perception des contributions ex ante ont soulevé plusieurs questions à propos du contrôle juridictionnel y afférent. En décembre 2019, la Cour de justice a apporté, dans sa décision préjudicielle, des éclaircissements sur l'interprétation de la législation de l'UE concernée (voir *encadré 11*)⁵⁹. Elle a estimé que seule la CJUE pouvait contrôler la légalité des décisions du CRU en matière de contributions ex ante au FRU, ce qui signifie que lesdites décisions ne peuvent être annulées par des juridictions nationales. En conséquence, il est très peu probable qu'à l'avenir, les recours formés devant les juridictions nationales pour contester le calcul des contributions ex ante effectué par le CRU ou tout autre aspect connexe débouchent sur une sortie de ressources pour le CRU.

Encadré 11 – Implications générales de la décision préjudicielle de la Cour de justice du 3 décembre 2019 concernant les décisions en matière de contributions ex ante

La Cour de justice a confirmé que le CRU est seul responsable du calcul des contributions ex ante au FRU et que les ARN sont uniquement chargées de lui fournir un soutien opérationnel. Par conséquent, seule la CJUE peut contrôler la légalité des décisions du CRU relatives aux contributions ex ante au FRU. Ces

⁵⁷ L'affaire T-394/20, soumise le 29 juin 2020, était la première concernant la décision du CRU relative aux contributions ex ante de 2020.

⁵⁸ Rapport 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 du règlement pour l'exercice 2018, point 42.

⁵⁹ Arrêt de la Cour de justice du 3 décembre 2019 dans l'affaire C-414/18.

décisions ne peuvent dès lors être annulées par les juridictions nationales. En outre, la Cour de justice a estimé que les juridictions de l'UE sont également seules compétentes pour déterminer, dans le cadre de ce contrôle de légalité, si les actes adoptés par une ARN, préparatoires aux décisions du CRU concernant les contributions ex ante, sont entachés de vices susceptibles d'affecter les décisions de ce dernier.

Sur la base des considérations de la Cour de justice, il apparaît que les recours formés devant les seules juridictions nationales pour réclamer une révision du calcul des contributions ex ante au FRU ou le contrôle de la légalité des actes préparatoires des ARN préalables à la décision du CRU sur les contributions ex ante, de même que les recours liés à la notification de la décision et à la mobilisation des contributions, ne se traduiront pas en principe par une sortie de ressources.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'arrêt de la Cour de justice du 3 décembre 2019 dans l'affaire C-414/18.

Engagements éventuels découlant de recours relatifs aux contributions ex ante formés devant les juridictions de l'UE

46 Pour déterminer si un recours juridictionnel nécessite la publication d'un engagement éventuel, il faut établir s'il est probable qu'il donne lieu à une sortie de ressources économiques (voir points **07** et **08**). Cette dernière peut prendre la forme d'une sortie de trésorerie ou d'une réduction des futures contributions à payer. Dans ses comptes annuels définitifs pour l'exercice 2019, le CRU a fait état de 186 millions d'euros (contre 50 millions d'euros en 2018) d'engagements éventuels liés à neuf affaires (contre sept en 2018) pendantes devant le Tribunal⁶⁰. Dans ces neuf affaires, les requérants demandent l'annulation des décisions du CRU concernant les contributions ex ante relatives aux cycles de contributions 2017 et 2018. Nous entamerons donc cette section par l'examen de ces recours avant d'aborder les affaires en lien avec les contributions pour les exercices 2016 et 2019.

47 La question de savoir s'il convient ou non de considérer les neuf affaires en cause comme des engagements éventuels est étroitement liée à un arrêt du Tribunal de novembre 2019 (voir **encadré 12**). Ce dernier y a clarifié, d'une manière générale, un certain nombre d'aspects concernant les voies de recours contre le calcul, par le CRU, des contributions ex ante au FRU. Il faut surtout en retenir que les banques peuvent contester une décision du CRU en matière de contributions ex ante directement devant le Tribunal, même si elles ne sont pas les destinataires de ladite décision. Qui

⁶⁰ Rapport annuel 2019 du CRU, p. 35.

plus est, le Tribunal a relevé certaines lacunes dans les formes substantielles du processus décisionnel de 2016, époque où le CRU n'en était encore qu'à la phase de démarrage.

Encadré 12 – Implications générales des arrêts du Tribunal du 28 novembre 2019 concernant la décision du CRU relative aux contributions ex ante de 2016

- La décision du CRU en matière de contributions ex ante n'est pas un acte préparatoire mais un acte final, qui est soumis au contrôle des juridictions de l'UE.
- Les destinataires de la décision du CRU sont les ARN, en tant que responsables de la perception des contributions financières des établissements de crédit.
- Les banques sont directement et individuellement concernées par la décision du CRU en matière de contributions ex ante, étant donné que celle-ci les désigne nommément et établit leur contribution spécifique.
- Les ARN ne disposent d'aucune marge d'appréciation à l'égard des montants des contributions individuelles indiqués dans la décision en cause. Elles ne peuvent les modifier et sont tenues de les percevoir auprès des établissements concernés.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des arrêts du Tribunal dans l'affaire T-365/16, les affaires jointes T-377/16, T-645/16 et T-809/16 ainsi que l'affaire T-323/16.

48 Le CRU affirme que les lacunes relevées par le Tribunal dans les formes substantielles du processus décisionnel de 2016, époque où le CRU était en phase de démarrage, ont été comblées depuis. Néanmoins, il a déclaré qu'il subsistait, dans les neuf affaires évoquées plus haut, un risque que le tribunal constate d'autres vices de procédure dans les décisions relatives aux contributions ex ante de 2017 et de 2018. En outre, les requérants ayant soulevé des exceptions d'illégalité, le CRU a indiqué qu'il existait un risque que le Tribunal se prononce sur la validité du cadre juridique pour le calcul des contributions ex ante. Et de fait, en septembre 2020, le Tribunal a annulé la décision du CRU en matière de contributions ex ante pour trois banques en raison de violations des formes substantielles et a déclaré comme partiellement illégale la méthode de calcul définie dans le règlement délégué (UE) 2015/63 (voir [encadré 13](#))⁶¹.

⁶¹ Arrêts rendus le 23 septembre 2020 dans les affaires T-411/17, T-414/17 et T-420/17.

Encadré 13 – Implications générales des arrêts du Tribunal du 23 septembre 2020 concernant la décision du CRU relative aux contributions ex ante de 2017

Le Tribunal a annulé la décision du CRU relative aux contributions ex ante de 2017 pour cause de violations des formes substantielles, en l'occurrence une authentification et une motivation insuffisantes, pour les trois banques qui avaient demandé l'annulation. Il a estimé que la motivation fournie aux requérants par le CRU ne leur permettait pas de vérifier si le calcul du montant de leur contribution était correct, ni de décider s'ils devaient contester ce dernier devant les tribunaux. Le Tribunal a constaté que, dans la mesure où le calcul des contributions des requérants reposait sur les données de (quelque) 3 500 autres établissements, il était intrinsèquement opaque.

Dans ses rapports relatifs aux comptes annuels du CRU pour les exercices 2017, 2018 et 2019, la Cour des comptes européenne a souligné que «[p]our des raisons de confidentialité, le CRU ne pouvait divulguer les données des établissements de crédit utilisées pour calculer les contributions au Fonds, ce qui diminue la transparence»⁶².

Dans une affaire, la partie requérante a invoqué une exception d'illégalité. Le Tribunal a conclu que la violation, par le CRU, de l'obligation de motivation concernant la partie du calcul de la contribution ex ante relative à l'ajustement au risque découlait de la méthodologie définie dans le règlement délégué (UE) 2015/63 et considérée comme partiellement illégale par le Tribunal. En conséquence, il a estimé qu'une modification dudit règlement s'imposait pour permettre au CRU d'adopter une nouvelle décision dûment motivée. À cette fin, le Tribunal a maintenu dans cette affaire les effets de la décision annulée du CRU à l'égard du requérant pour une période de six mois à compter du jour où l'arrêt devient définitif.

Le CRU ou la Commission disposent de deux mois pour former un pourvoi contre ces décisions. Si ce dernier n'aboutit pas, le risque est grand que d'autres affaires pendantes relatives à des décisions en matière de contributions ex ante connaissent la même issue pour cause de violations similaires des formes substantielles. En outre, la Commission serait tenue d'adapter la méthodologie actuelle, et le CRU devrait adopter une nouvelle décision sur les contributions ex ante de 2017 sur la base de cette méthode adaptée, pour les trois requérants. Le nouveau calcul pourrait donner lieu à une demande de remboursement ou de dédommagement, s'il devait apparaître que le montant des contributions dues par une banque est inférieur à celui qu'elle a versé pour 2017.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des arrêts rendus par le Tribunal le 23 septembre 2020 dans les affaires T-411/17, T-414/17 et T-420/17.

⁶² Rapport annuel sur les agences de l'UE relatif à l'exercice 2017, point 2.7.

49 Les effets financiers d'une annulation sont déterminés en partie par les motifs qui la sous-tendent. Étant donné que l'annulation, par le Tribunal, des décisions du CRU relatives aux contributions ex ante de trois banques pour 2016 ne s'appuyait que sur des motifs de procédure, le calcul est resté valable et le CRU a réagi en publiant une nouvelle décision pour les contributions ex ante 2016 en suivant une approche procédurale révisée. Par ailleurs, les avocats externes du CRU ont confirmé que l'arrêt rendu par le Tribunal dans les affaires relatives aux contributions ex ante 2016 se limitait aux trois banques concernées et que les autres décisions prises en matière de contributions pour 2016 restaient dès lors d'application pour toutes les autres banques. Par conséquent, si l'annulation a donné lieu à une action en justice de la part des requérants contre le CRU, ce recours n'a été que temporaire, puisqu'il a été rendu caduc par la nouvelle décision du CRU. Aucune véritable sortie de ressources ne s'est donc produite. Néanmoins, le CRU a comptabilisé une provision, étant donné qu'il devra indemniser les parties requérantes des trois affaires concernées pour les frais juridiques exposés⁶³. Le montant total de la provision constituée, soit 686 400 euros, couvre également les frais juridiques estimés pour les neuf affaires évoquées plus haut concernant les cycles de contributions 2017 et 2018 et considérées comme des engagements éventuels (voir point **45**).

50 En mai, juin et août 2020, les trois banques ont formé des recours en annulation devant le Tribunal contre la nouvelle décision du CRU relative aux contributions ex ante 2016. Au moment de notre audit, le CRU a déclaré qu'il n'était pas encore en mesure d'évaluer le risque de sortie de ressources dans ces affaires et qu'il ne pouvait dès lors faire état d'engagements éventuels. Le Tribunal a suspendu la procédure dans deux des affaires jusqu'à ce qu'il rende un arrêt dans plusieurs affaires pendantes ayant pour objet des contributions ex ante⁶⁴.

51 Au moment de la signature des comptes définitifs (voir point **04**), le CRU a estimé que le risque d'annulation de sa décision relative aux contributions ex ante pour 2019 était faible, étant donné qu'il avait amélioré ses procédures par rapport aux années précédentes en tenant compte des arrêts existants. Toutefois, à la lumière des arrêts récents du Tribunal (voir **encadré 13**) et vu que la même méthode de calcul a été utilisée de 2016 à 2020, les facteurs de risque relatifs à toutes les affaires pendantes devant les juridictions de l'UE ont changé.

⁶³ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 30.

⁶⁴ Le Tribunal a suspendu l'affaire T-336/20 jusque ce que les arrêts dans les affaires T-411/17, T-414/17 et T-420/17 deviennent définitifs. L'affaire T-339/20 a été suspendue dans l'attente d'un arrêt dans les affaires T-420/17, T-413/18 et T-481/19.

52 En résumé, nous n'avons trouvé aucun élément probant qui contredirait les conclusions tirées par le CRU sur la base des informations disponibles au moment de la clôture des comptes à la mi-juin 2020. Cependant, en raison des récents arrêts rendus par le Tribunal (voir *encadré 13*), les facteurs de risque relatifs aux recours pendants contre les décisions du CRU en matière de contributions ex ante ont changé. Le CRU devra donc tenir compte de cette évolution.

Engagements éventuels découlant des recours relatifs aux contributions ex ante formés devant les juridictions nationales

53 Afin de garantir une bonne connaissance de ses risques financiers, le CRU a élaboré, dans le cadre de son système de contrôle interne, un processus de surveillance des engagements éventuels découlant de recours formés devant les juridictions nationales. Le CRU demande aux ARN de fournir une liste détaillée des procédures en cours concernant les contributions ex ante, en précisant les requérants et les montants en cause. 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. Ces informations sont fournies au comptable du CRU.

54 Il ressort des informations transmises par les ARN que des procédures administratives et judiciaires ont été engagées contre des décisions de contribution notifiées par trois ARN. Deux d'entre elles ont estimé que pour certaines affaires juridiques et certains recours administratifs pendants devant les juridictions nationales, il n'était pas possible, pour l'instant, d'évaluer la probabilité d'une sortie de ressources économiques, en raison de la complexité et de la nouveauté des questions à traiter. En 2019, sous réserve de l'évolution de la jurisprudence, la Cour des comptes européenne a recommandé de publier des engagements éventuels pour tous les recours dont le risque ne peut être considéré comme «faible»⁶⁵. Le CRU a suivi cette recommandation et publié un engagement éventuel dont la valeur correspond au montant total contesté relatif à ces affaires et recours, soit 1 861 millions d'euros⁶⁶.

55 Ce système a été instauré sur la base de l'hypothèse du CRU selon laquelle les affaires relatives aux contributions ex ante au niveau national pouvaient donner lieu à une sortie de ressources. À l'avenir, l'information financière du CRU devra tenir

⁶⁵ Rapport 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, recommandation n° 2.

⁶⁶ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 35.

compte des effets de la décision préjudicielle de la Cour de justice concernant les décisions en matière de contributions ex ante sur les recours formés au niveau national (voir point 45 et encadré 11). Comme les juridictions de l'UE sont seules compétentes pour juger de la légalité du calcul des contributions ex ante effectué par le CRU et de tout autre aspect connexe, les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour annuler ces décisions. Il est dès lors très peu probable que les recours formés devant les juridictions nationales contre les contributions ex ante donnent lieu à une sortie de ressources économiques. Par conséquent, il ne devrait pas être nécessaire de publier des engagements éventuels pour ces affaires. Néanmoins, le CRU serait bien avisé de continuer à examiner et à suivre les recours introduits au niveau national contre les contributions ex ante qu'il a calculées (voir points 56 et 57 ci-après), du moins pendant une certaine période, en raison de la possibilité de demandes de décision préjudicielle déposées par les juridictions nationales.

Publication d'informations supplémentaires concernant les contributions ex ante contestées au niveau de l'UE et au niveau national

56 Outre la publication d'engagements éventuels liés à des contributions ex ante, le CRU a également précisé, pour plus de transparence, le montant total des contributions ex ante faisant l'objet de procédures administratives ou judiciaires. Au 31 décembre 2019, celles-ci représentaient un montant d'environ 4,9 milliards d'euros, dont 2,5 milliards d'euros pour les affaires soumises à des juridictions nationales et 2,4 milliards d'euros pour les recours formés devant le Tribunal⁶⁷. Depuis, plusieurs nouvelles affaires et nouveaux recours contre des décisions relatives aux contributions ex ante ont été introduits au niveau national (voir [tableau 4](#)). La publication de cette information est utile pour les parties prenantes.

⁶⁷ Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 36.

Tableau 4 – Évolution du montant des contributions ex ante au FRU contestées au niveau national

Contribution pour l'exercice	Nombre d'affaires Situation en mai 2020	Montants contestés Situation en mai 2020 (en millions d'euros)	Nombre d'affaires Situation en mai 2019	Montants contestés Situation en mai 2019 (en millions d'euros)
2020	31	669	s.o.	s.o.
2019	136	662	135	646
2018	114	587	114	587
2017	132	578	131	559
2016	240	563	240	563
2015	4	84	5	84
TOTAL	657	3 143	625	2 439

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

57 Comme indiqué dans les comptes du CRU, 315 millions d'euros du montant total contesté ont fait l'objet d'actions devant les tribunaux nationaux et les juridictions de l'UE. 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

58 Chaque année, le CRU perçoit des contributions administratives pour financer ses coûts opérationnels (voir *illustration 1*). 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 administratives⁶⁸. 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 d'établissements est donc différent selon le type de contributions.

⁶⁸ Règlement délégué (UE) 2017/2361 de la Commission européenne.

59 En février 2020, le CRU a calculé les contributions administratives annuelles pour l'exercice 2020 sur la base des données collectées par la BCE lors de l'exercice précédent. Se fondant sur ces calculs, il a adressé un avis de contribution aux banques concernées. Environ 2 370 banques ont reçu une notification concernant leurs contributions administratives pour 2020 (voir tableau 5). Le montant à percevoir pour le 26 mars 2020 s'élevait à 69,1 millions d'euros. L'échéance de paiement a expiré à cette date. Les établissements importants ont versé environ 95 % de ces contributions. Les entités au bilan plus modeste ont bénéficié d'une réduction d'une partie de leur contribution⁶⁹. Dans l'ensemble, le montant collecté était inférieur à celui de 2019, étant donné que le CRU avait accumulé un excédent budgétaire de 50,4 millions d'euros en 2018. Si nécessaire, les contributions de 2020 seront recalculées, sur la base des informations relatives aux changements concernant leur applicabilité aux établissements ou le statut de ces derniers, au cours du prochain cycle de calcul.

Tableau 5 – Contributions administratives facturées par le CRU

	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Nombre de banques ayant reçu une notification	2 370	2 660	2 729*	2 819*	2 963*	3 060*
Montant total à percevoir (en millions d'euros)	69,1	88,8	91,4	83,0	56,7	21,8

Source: CRU; montants arrondis au million le plus proche. *Pour la période 2015-2018, le nombre de banques correspond à 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.

60 Les avis de contribution administrative peuvent faire l'objet d'un recours auprès du comité d'appel du CRU dans un délai de six semaines⁷⁰. Les décisions du comité d'appel peuvent être contestées devant le Tribunal. En 2019 et en 2020, les banques n'ont formé aucun recours contre des avis de contribution administrative. Par conséquent, le CRU n'a pas fait état d'engagements éventuels liés à des contributions

⁶⁹ Les contributions administratives se composent de deux volets: une contribution minimale et une contribution variable. Le CRU a divisé par deux la contribution minimale des établissements importants et des banques transfrontalières dont le total des actifs est inférieur ou égal à 10 milliards d'euros, ainsi que celle des établissements moins importants dont le total des actifs est inférieur ou égal à 1 milliard d'euros.

⁷⁰ Article 85, paragraphe 3, du règlement MRU.

administratives. Cette absence de recours et de contentieux atteste la pertinence des calculs.

Autres procédures judiciaires et informations complémentaires

61 En mai 2020, le CRU s'est vu notifier deux actions intentées devant le Tribunal en lien avec des questions de personnel⁷¹. Toutefois, comme les requêtes n'ont été signifiées que le 10 juillet 2020, il n'a pas publié d'engagements éventuels ou d'informations à cet égard dans ses comptes annuels 2019⁷².

62 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 CRU⁷³. En 2019 et en 2020, plusieurs nouvelles affaires ont été soumises à ce dernier. Elles ne concernaient toutefois que l'accès à des documents, de sorte qu'aucun engagement éventuel ne devrait en découler.

63 Le CRU a démontré qu'il avait mis en place des contrôles internes adéquats, qui garantissent une vue d'ensemble des litiges pertinents devant les juridictions de l'UE et les tribunaux nationaux. Toutefois, en raison de la nature des procédures au niveau national, le CRU dépend largement de la coopération des ARN concernées. Sur la base de la vue d'ensemble disponible et de notre recommandation précédente, le service juridique du CRU procède à une évaluation interne des risques par catégorie de contentieux au niveau de l'UE et la transmet ensuite au comptable. Le conseil d'administration du CRU est régulièrement tenu informé de l'évolution des dossiers.

64 Toutes les procédures judiciaires engagées contre le CRU et les ARN ont un coût en ressources financières et humaines. Ces coûts seront supportés directement par ces autorités et, partant, par toutes les banques, au travers de leurs contributions administratives. En 2019, le CRU a versé 2,2 millions d'euros pour des services juridiques externes liés à des procédures judiciaires pour les années à venir. En 2018, ce montant était de 5,9 millions d'euros. Fin 2019, cinq équivalents temps plein (ETP) du service juridique du CRU s'occupaient des litiges. Ils étaient sept en 2018. Au 24 septembre 2020, cet effectif est passé à neuf ETP et deux collaborateurs intérimaires. Par ailleurs, l'équipe chargée du contentieux peut compter sur

⁷¹ Affaires T-270/20 et T-271/20.

⁷² Comptes annuels définitifs du Conseil de résolution unique – exercice 2019, p. 37.

⁷³ Article 85 du règlement MRU.

l'assistance régulière d'agents affectés à l'équipe de conseil juridique au sein du service juridique du CRU.

Deuxième partie – Engagements éventuels de la Commission

65 La Commission européenne a confirmé qu'au 31 décembre 2019, il n'y avait aucun engagement éventuel découlant de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU.

66 La jurisprudence de l'UE⁷⁴ limite la délégation de pouvoirs aux agences de l'UE, 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 Conseil⁷⁵.

67 Le 7 juin 2017, la Commission a entériné le premier dispositif de résolution⁷⁶, adopté par le CRU. À cet égard, à la fin du mois de juin 2020, 26 procédures judiciaires à son encontre étaient pendantes devant le Tribunal⁷⁷. Si les 26 requérants ont tous formé des recours en annulation de la décision de la Commission, cinq d'entre eux ont également engagé des actions en réparation. Ces affaires sont toujours en cours et n'ont pas encore 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 02), 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.

68 Comme pour les comptes de 2018, 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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Article 18, paragraphe 7, du règlement MRU.

⁷⁶ Approbation du dispositif de résolution concernant Banco Popular Español S.A. (BPE).

⁷⁷ La Commission n'est l'unique partie défenderesse que dans une seule de ces 26 affaires.

qu'il ressort des informations disponibles qu'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 de violation suffisamment caractérisée d'une règle de droit ayant pour objet de conférer des droits aux particuliers (comparer avec le point 17). 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 préjudice, 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 aurait été indemnisé par le FRU, conformément au principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité (voir points 37 à 40). Forte de son expérience étendue, la Commission donc a indiqué qu'en ce qui la concerne, le risque financier susceptible de découler de ces procédures est faible.

69 Sur la base de l'examen de notre échantillon, nous avons constaté que certains requérants avaient 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.

70 Outre les affaires relatives à la résolution de BPE, la Commission a fait l'objet de deux actions en justice⁷⁸ visant à faire annuler des décisions en matière de contributions ex ante et à obtenir des dommages et intérêts. Dans les deux cas, la Commission est la partie défenderesse, conjointement avec le CRU. Même si le CRU était condamné à rembourser les parties requérantes en cas d'annulation de sa décision relative aux contributions ex ante, le risque pour la Commission se limiterait au remboursement des frais juridiques des requérants. Bien que le CRU ait publié un engagement éventuel pour l'une des deux affaires, la Commission est d'avis qu'aucun comportement illégal ne peut lui être reproché, de sorte qu'elle n'a fait état d'aucun engagement éventuel. Les deux affaires en question ont été suspendues par le Tribunal jusqu'à ce que les arrêts rendus le 23 septembre 2020 dans les trois affaires relatives aux contributions ex ante de 2017 (voir *encadré 13*) deviennent définitifs.

⁷⁸ Affaires T-386/18 et T-400/19.

Troisième partie – Engagements éventuels du Conseil

71 Nous avons reçu une lettre de déclaration du comptable du Conseil indiquant qu'au 31 décembre 2019, le Conseil n'avait aucun engagement éventuel découlant de l'exécution des tâches qui lui incombent en vertu du règlement MRU.

72 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 [66](#)).

73 À ce jour, le Conseil n'est intervenu dans aucune décision de résolution. Cependant, fin 2017, il était visé 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 Conseil⁷⁹. Celui-ci n'a donc aucun engagement éventuel.

⁷⁹ Ordonnance du Tribunal (huitième chambre) rendue le 14 juin 2018 dans l'affaire T-553/17, Cambra Abaurrea/Parlement e.a.

Conclusions et recommandations

74 Nous constatons qu'il est difficile, à ce stade, d'établir des prévisions quant à l'issue des procédures judiciaires concernant des décisions de résolution ou de non-résolution engagées contre le CRU et la Commission 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 et de la Commission relatives à tout engagement éventuel découlant de l'exécution des tâches qui leur incombent en vertu du règlement MRU (voir points **25** et **36**). En conséquence, aucun engagement éventuel n'a été publié pour ces affaires.

75 Le CRU a continué à améliorer la présentation comptable de ses engagements éventuels liés aux contributions ex ante au FRU. Dans ses comptes annuels 2019, le CRU a publié des engagements éventuels d'un montant de 186 millions d'euros pour les affaires concernant les cycles de contributions 2017 et 2018 qui étaient pendantes devant les juridictions de l'UE (voir point **45**). Cette publication peut être qualifiée de prudente, étant donné qu'en septembre 2020, le Tribunal a annulé les décisions du CRU relatives aux contributions ex ante 2017 de trois banques en raison d'une authentification et d'une motivation insuffisantes, mais aussi, dans une affaire en particulier, parce qu'il a estimé que le cadre sous-tendant la décision était partiellement illégal (voir **encadré 13**). Si le pourvoi du CRU contre la décision du Tribunal n'aboutit pas, le risque est grand que toutes les autres affaires pendantes relatives à ses décisions en matière de contributions ex ante débouchent elles aussi sur une annulation. En fonction de l'évolution de la situation, le CRU devra dès lors réévaluer toutes les affaires pendantes en lien avec les contributions ex ante dans ses comptes annuels 2020.

76 Le CRU a également amélioré la présentation de ses engagements éventuels liés aux procédures nationales entamées à l'encontre des contributions ex ante. Deux des trois ARN confrontées à ces procédures ont déclaré qu'elles n'étaient pas en mesure d'évaluer le risque afférent aux affaires en cours. Conformément à notre recommandation de 2019, le CRU a publié comme engagement éventuel le montant total des contributions concernées, soit 1 861 millions d'euros, étant donné qu'une sortie de ressources ne peut être exclue dès lors qu'il existe un doute raisonnable (voir point **54**). Toutefois, vu la récente décision préjudicielle de la Cour de justice (voir **encadré 11**), les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour connaître des décisions du CRU en matière de contributions ex ante au FRU. Par conséquent, il est très peu probable qu'une contestation de ces décisions dans le cadre de procédures au

niveau national débouche sur une sortie de ressources économiques pour le CRU. Il ne faut dès lors pas déclarer d'engagements éventuels les concernant.

77 Le CRU s'est vu notifier de nouvelles affaires juridiques portées devant les juridictions de l'UE et visant:

- o sa décision de ne pas dédommager les actionnaires et les créanciers de BPE en vertu du principe selon lequel aucun créancier ne peut être plus mal traité (voir point **40**);
- o sa nouvelle décision concernant les contributions ex ante 2016 au FRU (voir point **50**);
- o sa décision relative aux contributions ex ante 2020 au FRU (voir point **44**);
- o deux cas relatifs à des questions de personnel (voir point **61**).

Cependant, comme ces affaires ont été soumises à quelques semaines de la signature des comptes définitifs du CRU et requièrent une analyse approfondie des demandes, le service juridique du CRU a déclaré que l'analyse du risque y afférent était en cours. En d'autres termes, ce dernier n'a pas pu être analysé à temps pour les comptes relatifs à l'exercice 2019. Ces affaires devront donc être prises en considération dans les comptes du CRU pour l'exercice 2020.

Recommandation n° 1 – Arrêts récents et contentieux

À la lumière des récents arrêts de la Cour de justice et du Tribunal ainsi que de tout développement ultérieur, le CRU devrait réévaluer le risque relatif à toutes les procédures pendantes contre ses décisions en matière de contributions ex ante au FRU et prendre la mesure de toute nouvelle procédure judiciaire à son encontre.

Quand? À la présentation des comptes du CRU pour 2020.

78 Afin de garantir que les comptes donnent une image fidèle de la situation, le comptable doit obtenir toutes les informations pertinentes. Pour permettre d'établir les comptes relatifs à l'exercice 2019, le service juridique du CRU a fourni au comptable de ce dernier une évaluation des risques par catégories de litiges en cours (voir point **63**). Contrairement à ce qui s'était passé pour les comptes 2018, cette évaluation comportait également le raisonnement sous-jacent. Par ailleurs, le comptable du CRU a obtenu, de la part des ARN, des informations complètes sur les procédures nationales visant les contributions ex ante (voir point **53**), mais pas sur celles concernant la résolution de BPE (voir point **31**).

Recommandation n° 2 – Informations à fournir au comptable

Le CRU devrait tenir compte de toutes les affaires juridiques dans l'établissement de ses comptes annuels définitifs, afin de garantir que ceux-ci donnent une image fidèle de la situation. Cela comprend toutes les informations sur les situations susceptibles de donner lieu à une sortie de ressources économiques, comme les procédures engagées au niveau national contre les décisions d'exécution des dispositifs de résolution approuvés.

Quand? À la présentation des comptes du CRU pour 2020.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre IV, présidée par M. Alex Brenninkmeijer, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 10 novembre 2020.

Par la Cour des comptes



Klaus-Heiner Lehne

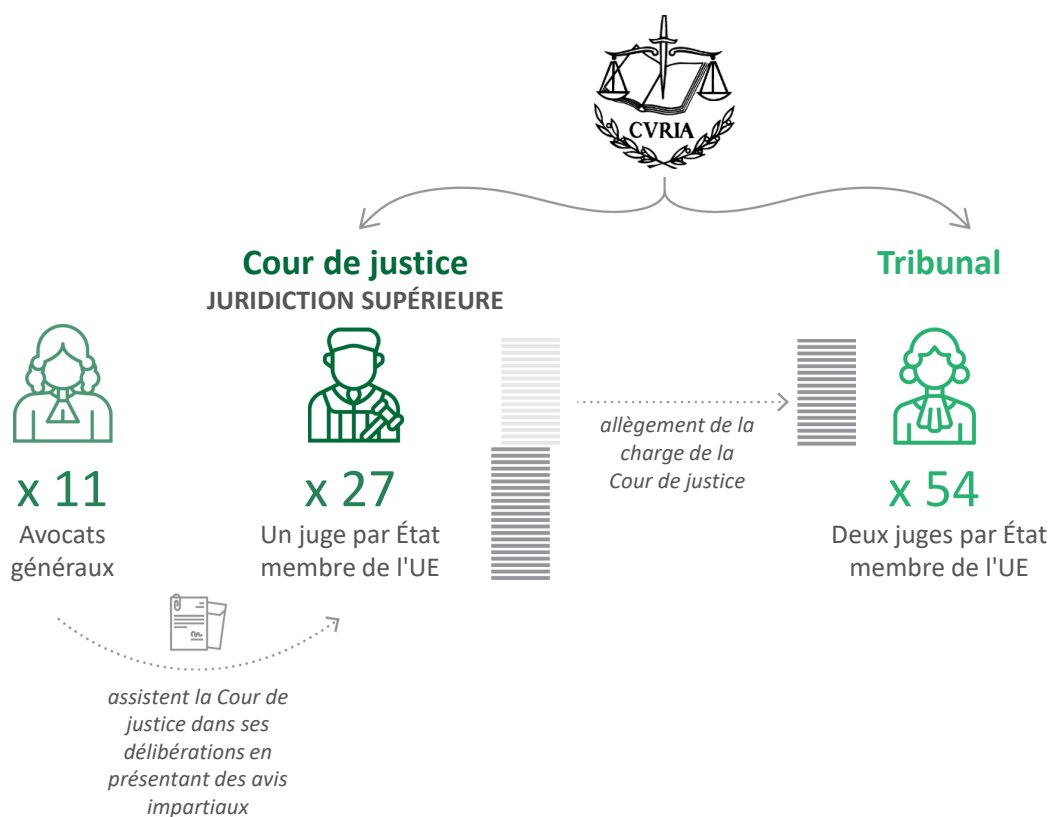
Président

Annexes

Annexe I – La Cour de justice de l'Union européenne et les voies de recours disponibles contre les décisions des institutions, organes et organismes de l'UE

01 La CJUE (voir *illustration 1*) 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. 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'UE et des actes réglementaires qui les concernent directement, ainsi que des actions 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 pourvoi, toutefois limité aux questions de droit, devant la Cour de justice dans un délai de deux mois.




Illustration 1 – Composition de la Cour de justice de l'Union européenne



Source: Cour des comptes européenne.

02 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'UE (voir *illustration 2*). 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'UE 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 concernée⁸⁰.

Illustration 2 – Recours juridictionnels disponibles contre des décisions prises par les institutions, organes et organismes de l'UE

Recours en ANNULATION (d'une décision)	Action en RÉPARATION (responsabilité non contractuelle)
Article 263 du TFUE	Articles 268 et 340 du TFUE
BASE JURIDIQUE 	
2 mois	5 ans
DÉLAIS (pour introduire la requête) 	
<p>Acte juridiquement contraignant</p> <p>Concerné directement et individuellement</p> <p>Au bénéfice du requérant</p>	<p>Comportement illicite</p> <p>Préjudice réel et certain</p> <p>Lien de causalité direct</p>
CONDITIONS (simplifiées) 	

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

03 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'UE fondée sur la prétendue responsabilité non contractuelle⁸¹ est de cinq ans. Pour garantir la réussite de leur

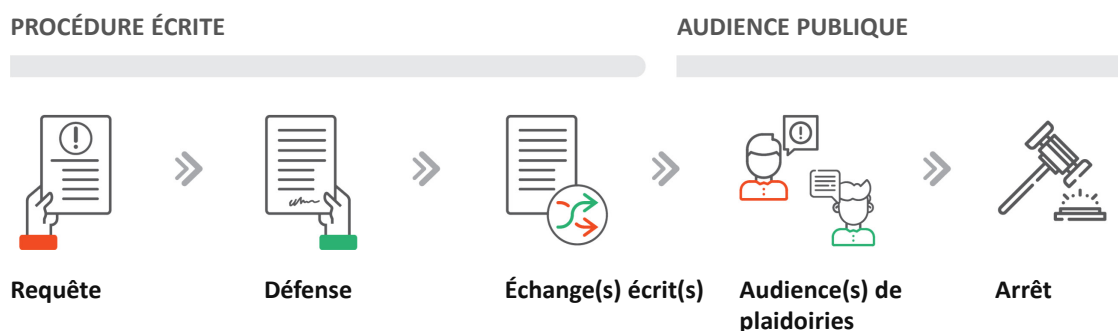
⁸⁰ Le délai prévu à l'article 263 du TFUE est de deux mois à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

⁸¹ Article 268 du TFUE, article 87, paragraphe 5, du règlement MRU et article 46 du statut de la Cour de justice.

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.

04 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 mois⁸², 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'UE 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'UE 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 3*). Les arrêts peuvent faire l'objet d'un pourvoi dans un délai de deux mois et dix jours à compter de la notification de la décision aux parties⁸³. S'ils ne font l'objet d'aucun pourvoi, ils deviennent définitifs au terme de cette période.

Illustration 3 – Traitement type des affaires à la CJUE



Source: Cour des comptes européenne.

⁸² 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.

⁸³ Article 56 du statut de la Cour de justice.

Annexe II – Suivi des recommandations de l'année précédente

Année	Recommandation	Situation	Commentaire
2019	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.	Terminée	Le CRU a procédé à une évaluation des risques par catégorie d'affaires et fourni certains motifs de ses conclusions.
2019	Si la 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.	Terminée	Le CRU a publié les contributions ex ante perçues, contestées au niveau national, comme engagements éventuels pour les affaires qui n'ont pas pu être évaluées par les ARN.

Acronymes 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
ETP	Équivalents temps plein
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

Réponse du CRU

Le CRU prend note de ce rapport et souhaite remercier la Cour des comptes pour la bonne coopération au cours de l'audit.

Recommandation 1. Le CRU accepte la recommandation 1 de la Cour des comptes.

Recommandation 2. Le CRU accepte la recommandation 2 de la Cour des comptes.

Réponse de la Commission

au rapport de la Cour des comptes européenne, en vertu de l'article 92, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 806/2014, sur tout engagement éventuel (que ce soit pour le Conseil de résolution unique, le Conseil de l'Union européenne ou la Commission) 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 2019

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

Réponses du Conseil

Le Conseil a pris acte du rapport de la Cour des comptes européenne.

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. Rimantas Šadžius, Membre de la Cour, assisté de: M. Mindaugas Pakstys, chef de cabinet; M^{me} Joanna Metaxopoulou, directrice; M. Paul Stafford, manager principal; M. Matthias Blaas, chef de mission; M^{me} Nadiya Sultan et M. Carlos Soler Ruiz, auditeurs; et M^{me} Andreea-Maria Feipel-Cosciug, conseillère juridique.



Rimantas Šadžius



Mindaugas Pakstys



Joanna Metaxopoulou



Paul Stafford



Matthias Blaas



Carlos Soler Ruiz



Nadiya Sultan



Andreea-Maria Feipel-Cosciug

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.