



Conseil de  
l'Union européenne

**Bruxelles, le 20 novembre 2023  
(OR. en)**

**13215/23  
ADD 3**

**ECOFIN 902  
FIN 937  
UEM 250**

#### **NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	19 septembre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 545 final
Objet:	ANNEXE au RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL sur la mise en oeuvre de la facilité pour la reprise et la résilience: aller de l'avant

---

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 545 final ANNEX 2.

p.j.: COM(2023) 545 final



Bruxelles, le 19.9.2023  
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

**ANNEXE**

*au*

**RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL**  
**sur la mise en oeuvre de la facilité pour la reprise et la résilience: aller de l'avant**

## *Annexe II – Annulation de mesures en lien avec des jalons et des cibles au titre de la facilité pour la reprise et la résilience*

Conformément à l'article 24, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement (UE) 2021/241 (ci-après le «règlement FRR»), «*[l]e fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante*». La présente note fournit un cadre pour l'application de cette disposition. Elle répond à une recommandation formulée par la Cour des comptes européenne<sup>1</sup> et apporte une clarté juridique et une transparence quant à la procédure à suivre en cas d'annulation, de sorte à garantir la mise en œuvre continue de la FRR. La Commission peut revoir et modifier cette méthode à mesure qu'elle accumule de l'expérience quant à son application.

### **1. Limites d'annulation**

L'annulation d'une mesure liée à un jalon ou une cible intervient lorsqu'un jalon ou une cible auparavant considéré, à juste titre, comme atteint de manière satisfaisante (et pour lequel l'État membre a été payé) ne peut plus être considéré comme tel.

Étant donné que le règlement mentionne une absence d'annulation par «*l'État membre concerné*», le déclenchement de l'article 24, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement concerne uniquement une annulation imputable à l'État membre, par action ou par omission<sup>2</sup>. Cette situation n'est pas nécessairement équivalente à un cas dans lequel le jalon ou la cible cesse simplement d'être atteint. Par conséquent, il n'est pas indiqué dans le règlement que tous les jalons et cibles doivent être continuellement atteints tout au long de la durée de vie de la FRR pour ne pas donner lieu à une annulation. Compte tenu de ce qui précède, les annulations de mesures liées à des jalons ou cibles non imputables à l'État membre ne sont pas considérées comme une base pour déclencher l'article 24, paragraphe 3, du règlement FRR<sup>3</sup>.

L'imputabilité de l'État membre peut avoir pour origine des actions ou omissions d'autres organes de l'État, d'organismes publics et d'entreprises publiques autres que le gouvernement uniquement<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport spécial 07/2023: Conception du système de contrôle de la Commission relatif à la facilité pour la reprise et la résilience.

<sup>2</sup> Cette interprétation selon laquelle une action doit être prise par l'État membre concerné est soutenue par d'autres versions linguistiques du règlement FRR. Par exemple, dans le texte français: *Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante*.

<sup>3</sup> Par exemple, si une catastrophe naturelle détruit une infrastructure construite grâce à un investissement, le jalon ou la cible peut ne plus être considéré comme atteint de manière satisfaisante, mais l'annulation n'a pas été causée par l'État membre. Autre exemple: si une PME est soumise à une procédure d'insolvabilité après avoir reçu une subvention, ce n'est pas l'action ou l'inaction de l'État membre qui a provoqué cette situation.

<sup>4</sup> Par exemple, si un jalon exigeait l'entrée en vigueur d'une législation et était considéré comme atteint de manière satisfaisante, puis que cette législation est abrogée plus tard par un tribunal, cela est considéré comme une annulation effectuée par l'État membre quand ce dernier devrait prendre rapidement des mesures pour garantir l'adoption d'une nouvelle législation qui respecte les exigences du jalon.

### *Cas à distinguer d'une annulation*

**L'inexécution, par un État membre, des étapes ultérieures d'une réforme ou d'un investissement n'indique pas, de prime abord, une annulation** de mesures en lien avec des jalons ou cibles précédemment atteints de manière satisfaisante, mais peut très bien compromettre la réalisation de manière satisfaisante d'un jalon ou d'une cible ultérieure.

Une **modification apportée à une réforme ou à un investissement qui répondrait encore aux exigences de la cible ou du jalon qui s'y rapporte ne devrait pas être considérée comme une annulation**. À cet égard, les modifications apportées à des éléments qui ne sont pas nécessaires pour atteindre de manière satisfaisante la cible ou le jalon correspondant ne peuvent pas constituer une base pour considérer que le jalon ou la cible a donné lieu à une annulation.

Dans le cas spécifique où **un manquement à l'obligation de protéger les intérêts financiers de l'Union entraînerait l'annulation d'une mesure liée à un jalon ou une cible**, l'État membre devrait prendre des mesures pour s'assurer que le jalon ou la cible est toujours atteint. Si l'État membre ne prend pas ces mesures dans un délai raisonnable, ce manquement pourrait déclencher l'article 24, paragraphe 3, deuxième phrase, du règlement FRR.

**L'annulation d'une mesure liée à un jalon ou une cible par l'État membre se distingue d'une conclusion (ex post) indiquant que les éléments de preuve étayant une demande de paiement étaient incorrects**. Une conclusion formulée par la Commission, par exemple dans le cadre de ses audits ex post, soutenant que les éléments de preuve étayant une demande de paiement étaient incorrects signifie que le jalon ou la cible n'aurait pas dû être considéré comme atteint de manière satisfaisante en premier lieu. Dans ces cas-là, les recouvrements auront lieu au titre de l'article 19, paragraphe 2, point a), de l'accord de financement.

### *Risque d'annulation*

Si les investissements et les réformes peuvent être annulés par l'État membre, il y a plus de risque qu'un État membre soit responsable de l'annulation d'une réforme liée à un jalon/une cible plutôt que d'un investissement. Une fois qu'un investissement est en place et a été évalué comme atteint de manière satisfaisante, il est peu probable que les États membres prendront des mesures pour annuler cet investissement. Ce principe est conforme aux travaux préparatoires de la disposition en question, qui a été adoptée lors des négociations dans le but de garantir que les réformes ne soient pas annulées<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Le principe de non-annulation est lié à la nouveauté de la FRR, qui finance les réformes des États membres, ainsi que les investissements. En particulier, cette disposition a été adoptée en suivant la logique que l'incidence durable de la FRR est tributaire, en grande partie, de l'application continue des réformes, qui pourraient, en raison de la nature et de l'organisation de la procédure d'élaboration des politiques, être annulées sous l'effet d'autres mesures contradictoires prises par l'État membre.

## **2. Procédure de détection des annulations**

Au cours de l'évaluation préliminaire de chaque demande de paiement, la Commission vérifiera si elle dispose d'éléments prouvant que des mesures en lien avec des jalons et cibles ont été annulées par l'État membre. Cet examen se fait sur la base:

1. *De la demande de paiement:* conformément au modèle de demande de paiement, les États membres devraient confirmer à la Commission, à chaque demande de paiement, qu'aucune mesure en lien avec des jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'a été annulée. L'absence de confirmation donnée par l'État membre (ou la confirmation explicite que des jalons ou cibles ont donné lieu à une annulation) sera un facteur déclenchant pour l'ouverture d'enquêtes approfondies par la Commission.
2. *Des notifications de l'État membre:* conformément à la clause 2.2 des modalités opérationnelles, les États membres sont tenus de notifier à la Commission toute modification de la documentation mentionnée dans le mécanisme de vérification sur laquelle l'évaluation a été effectuée, qui est de nature à compromettre de manière significative cette évaluation ou l'évaluation des jalons et cibles futurs.
3. *De tout élément de preuve supplémentaire que la Commission peut obtenir:* la Commission peut être informée, par l'intermédiaire d'autres sources (par exemple, le Semestre européen, les informations de parties prenantes ou des audits ex post), d'éléments prouvant que des mesures en lien avec des jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante ont été annulées par l'État membre.

Sur la base de ce qui précède, si l'État membre confirme dans sa demande de paiement que les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées et que la Commission ne possède pas d'éléments prouvant le contraire, cela sera confirmé auprès du Comité économique et financier dans l'évaluation préliminaire de la demande de paiement en question.

Si la Commission considère qu'une mesure en lien avec un jalon ou une cible qui était auparavant considéré comme atteint de manière satisfaisante *a pu* être annulée par l'État membre, conformément à l'article 6, paragraphe 4, de l'accord de financement, la Commission peut demander des informations supplémentaires et procéder à des vérifications ou contrôles sur site afin de déterminer si une annulation a eu lieu sous l'action de l'État membre.

## **3. Incidences d'une annulation imputable à l'État membre**

Conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement FRR, dans le cas où la Commission considère qu'une mesure liée à un jalon ou à une cible précédemment atteint de manière satisfaisante a été annulée par l'État membre, aucun autre jalon ou cible ne sera considéré comme atteint de manière satisfaisante tant que l'annulation n'a pas été traitée.

Un État membre peut traiter l'annulation d'une mesure liée à un jalon ou à une cible en prenant des mesures telles que le jalon ou la cible est à nouveau considéré comme atteint de manière satisfaisante.

Dans le cas où l'État membre ne prend aucune mesure, la Commission traite l'annulation d'une mesure en lien avec un jalon ou une cible en corrigeant le budget de l'Union comme si ce jalon ou cette cible n'avait jamais été considéré comme atteint de manière satisfaisante.

La Commission traitera l'annulation en suspendant le versement des fonds pour les demandes de paiement ultérieures. Cela conduira à une suspension et, si aucune mesure n'est prise dans les six mois, à une réduction d'un montant égal à celui perçu par l'État membre à qui peut être imputé le jalon ou à la cible ayant donné lieu à une annulation. À cette fin, la Commission aura recours à la méthode de suspension partielle, telle que détaillée à l'annexe II de la communication «*La facilité pour la reprise et la résilience deux ans après son lancement: un instrument unique au cœur de la transformation verte et numérique de l'UE*» du 21 février 2023<sup>6</sup>.

Conformément à la méthode de suspension partielle, le fait que des jalons ou des cibles en rapport avec le système d'audit et de contrôle d'un État membre qui étaient nécessaires pour se conformer à l'article 22 du règlement FRR ne soient pas atteints entraîne la suspension de la totalité de la tranche et de toutes les tranches ultérieures afin de garantir l'utilisation efficace des fonds de la FRR et de protéger les intérêts financiers de l'Union. Selon la même approche, dans le cas où une annulation concerne ces jalons ou cibles, aucun autre jalon ou cible ne sera considéré comme atteint de manière satisfaisante tant que l'annulation n'a pas été rectifiée par l'État membre.

#### **4. Cadre juridique et procédure en cas d'annulation imputable à l'État membre**

Conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement FRR, la Commission tiendra compte des potentielles annulations lors de l'évaluation des demandes de paiement ultérieures présentées par l'État membre concerné.

L'article 24, paragraphe 6, du règlement FRR concerne le cas où la Commission a établi dans son évaluation préliminaire que les jalons et cibles n'ont pas été atteints de manière satisfaisante. Ladite disposition est également applicable dans le cas où les mesures liées à des jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante ont été annulées par l'État membre concerné, étant donné que, également dans ce cas-là, ces jalons ou cibles ne peuvent plus être considérés comme atteints de manière satisfaisante.

Si la mesure liée au jalon ou à la cible est considérée comme n'étant plus atteinte de manière satisfaisante, la Commission suivra la procédure décrite à l'article 24, paragraphe 6, en cas d'évaluation préliminaire négative.

##### ***Procédure:***

- En premier lieu, la Commission informera l'État membre qu'un jalon ou une cible est évalué comme n'étant plus atteint de manière satisfaisante. Les raisons de cette évaluation préliminaire négative seront expliquées en détail à l'État membre. En deuxième lieu, l'État membre peut présenter ses observations dans un délai d'un mois après l'évaluation de la Commission. En troisième lieu, dans le cas où les observations de l'État membre concerné ne sont pas suffisantes pour modifier l'évaluation préliminaire négative, la Commission adoptera une décision de suspension. En dernier lieu, conformément à l'article 24, paragraphe 6, deuxième alinéa, du règlement FRR, si

---

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0099>

l'État membre ne corrige pas l'annulation en prenant des mesures pour garantir que le jalon ou la cible en question puisse être évalué comme atteint de manière satisfaisante dans un délai de six mois à compter de la suspension, la Commission procédera à une réduction des fonds, conformément à l'article 24, paragraphe 8, du règlement FRR.

- Pour fixer le montant à suspendre, la Commission calculera la valeur du jalon ou de la cible en lien avec la mesure annulée par l'État membre concerné et qui, par conséquent, ne peut plus être considéré comme atteint de manière satisfaisante, en utilisant la méthode de paiement partiel<sup>7</sup>.
- En parallèle, la Commission procédera à son évaluation préliminaire afin de savoir si les jalons et cibles visés dans la demande de paiement ont été atteints de manière satisfaisante et communiquera ses conclusions au Comité économique et financier.
- En adoptant la décision de suspension, la Commission corrigera l'annulation, en veillant à ce que le budget de l'Union soit protégé en se trouvant dans la même position que si aucun paiement n'avait eu lieu pour ce jalon ou cette cible. Étant donné que, à la suite de la suspension, aucun fonds n'est alloué à l'État membre pour tout jalon ou cible qui n'a pas été atteint de manière satisfaisante, l'annulation est considérée comme corrigée, conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement FRR. La Commission sera alors en mesure d'évaluer les jalons et cibles visés dans la demande de paiement et d'autoriser le versement correspondant de la tranche de la contribution financière ou du prêt (sans inclure le montant qui a été suspendu en raison de l'annulation<sup>8</sup>).

### ***Annulation en dehors du contexte d'une demande de paiement***

Si la Commission est informée d'une annulation en dehors du contexte d'une demande de paiement, les services de la Commission n'attendent pas la présentation de la prochaine demande de paiement et engageront immédiatement un dialogue technique avec l'État membre concerné pour déterminer si une annulation a eu lieu. À la suite de ce dialogue technique, si les explications de l'État membre confirment les risques d'une annulation, la Commission devrait informer par écrit l'État membre qu'elle estime qu'une annulation a (ou pourrait avoir) eu lieu et lui demander de communiquer ses observations dans un délai d'un mois. Une telle évaluation en dehors de la procédure d'une demande de paiement donnerait à l'État membre le délai maximal pour traiter l'annulation. À cet égard, l'État membre connaîtrait les opinions de la Commission et, à moins qu'il ne prenne des mesures correctives avant la prochaine demande de paiement, une partie du prochain paiement serait suspendue conformément à la procédure susmentionnée.

---

<sup>7</sup> Conformément à ladite communication, la valeur maximale ne peut pas excéder le montant total de la ou des tranches contenant les jalons annulés, sauf si les jalons et les cibles en rapport avec le système de contrôle d'un État membre n'ont pas été atteints.

<sup>8</sup> En cas de besoin, ces montants seront également suspendus dans les demandes de paiement ultérieures si le montant de la tranche pour la demande de paiement en cours est inférieur à la valeur qui devrait être suspendue.

## **Appendice: dispositions juridiques**

Article 24, paragraphe 3, du règlement FRR:

*La Commission évalue à titre préliminaire, sans retard injustifié et au plus tard dans un délai de deux mois à compter de la réception de la demande, si les jalons et cibles pertinents fixés dans la décision d'exécution du Conseil visée à l'article 20, paragraphe 1, ont été atteints de manière satisfaisante. Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

Article 6, paragraphe 4, de l'accord de financement:

*La Commission peut demander des informations supplémentaires et/ou effectuer des vérifications et des contrôles sur place afin de s'assurer que les jalons et les cibles ont été atteints, notamment en ce qui concerne le caractère non réversible des jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

Clause 2.2 des modalités opérationnelles:

*[...] Conformément à l'article 24, paragraphe 3, du règlement relatif à la FRR, le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante. [L'État membre] notifie à la Commission toute modification de la documentation mentionnée dans le mécanisme de vérification visé à l'annexe I sur la base de laquelle l'évaluation a été effectuée, qui est de nature à affecter de manière significative cette évaluation ou l'évaluation des jalons et cibles futurs.*

Lettre de demande de paiement par l'État membre:

*Nous confirmons que les mesures liées à des jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante n'ont pas été annulées.*