



Bruxelles, le 24 juin 2020  
(OR. en)

9062/20

**LIMITE**

<b>JUR 288</b>	<b>AGRISTR 49</b>
<b>ECOFIN 538</b>	<b>COMPET 290</b>
<b>FIN 404</b>	<b>RECH 240</b>
<b>UEM 230</b>	<b>ENER 215</b>
<b>EF 122</b>	<b>TRANS 279</b>
<b>FSTR 120</b>	<b>ENV 375</b>
<b>FC 51</b>	<b>EDUC 259</b>
<b>REGIO 157</b>	<b>TELECOM 99</b>
<b>CADREFIN 133</b>	<b>IA 35</b>
<b>RESPR 23</b>	<b>ACP 58</b>
<b>POLGEN 84</b>	<b>RELEX 475</b>
<b>CODEC 552</b>	<b>ASIM 41</b>
<b>DEVGEN 84</b>	<b>MAMA 78</b>
<b>SUSTDEV 77</b>	<b>COEST 126</b>
<b>SOC 418</b>	<b>COAFR 172</b>
<b>SAN 213</b>	<b>EMPL 329</b>
<b>PECHE 160</b>	<b>CLIMA 125</b>
<b>JAI 524</b>	<b>COHAFA 33</b>
<b>AGRI 190</b>	<b>PROCIV 43</b>
<b>AGRIFIN 52</b>	<b>PHARM 24</b>
<b>AGRILEG 71</b>	<b>MI 199</b>
<b>AGRIOG 46</b>	

**AVIS DU SERVICE JURIDIQUE <sup>1</sup>**

- Objet: Propositions relatives à Next Generation EU
- Compatibilité de l'ensemble de mesures avec les principes de l'Union d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire énoncés à l'article 310 du TFUE
  - Compatibilité de l'ensemble de mesures avec l'intégrité du système des ressources propres (article 311 du TFUE)
  - Aptitude de l'article 122 du TFUE à servir de base juridique à la proposition relative à l'instrument de relance
  - Compatibilité de l'ensemble de mesures avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE (clause de non-renflouement)

<sup>1</sup> Le présent document contient des avis juridiques faisant l'objet d'une protection au titre de l'article 4, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, et non rendus accessibles au public par le Conseil de l'Union européenne. Le Conseil se réserve la faculté de faire valoir tous ses droits en cas de publication non autorisée.

## SOMMAIRE

I.	<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	4
II.	<b><u>CONCLUSIONS DU SERVICE JURIDIQUE DU CONSEIL</u></b> .....	6
A.	<b>NEXT GENERATION EU EST-IL COMPATIBLE AVEC LES PRINCIPES DE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE (ARTICLE 310 DU TFUE) ET AVEC L'INTÉGRITÉ DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES (ARTICLE 311 DU TFUE)?</b> .....	6
1.	<b><u>Observations préliminaires</u></b> .....	6
2.	<b><u>Les "emprunts destinés à des dépenses" sont-ils compatibles avec les principes de l'Union d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire énoncés à l'article 310 du TFUE?</u></b> .....	7
	a) <b><u>Cadre juridique</u></b> .....	7
	b) <b><u>Analyse juridique</u></b> .....	8
	i) Les "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU compromettent-ils l'équilibre budgétaire? .....	14
	ii) Les "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU sont-ils budgétairement neutres, c'est-à-dire dûment compensés par un actif? .....	16
	c) <b><u>Conclusions intermédiaires</u></b> .....	21
3.	<b><u>Le recours à grande échelle à des recettes affectées externes est-il compatible avec l'intégrité du système des ressources propres de l'Union et avec les principes budgétaires fondamentaux?</u></b> .....	21
	a) <b><u>Cadre juridique</u></b> .....	21
	b) <b><u>Analyse juridique</u></b> .....	23
	c) <b><u>Conclusions intermédiaires</u></b> .....	29
4.	<b><u>L'article 311 du TFUE constitue-t-il une base juridique appropriée pour établir les éléments liés à Next Generation EU, en particulier ceux liés à l'emprunt de fonds?</u></b> .....	29
	a) <b><u>Cadre juridique</u></b> .....	30
	b) <b><u>Analyse juridique</u></b> .....	31
	i) <b>Observations préliminaires</b> .....	31
	ii) <b>Contenu et objectif des mesures concernant le remboursement des emprunts établies dans la proposition de décision RP</b> .....	33
	<b><i>Inclusion de l'habilitation à emprunter des fonds dans la proposition de décision RP</i></b> .....	36
	<b><i>Inclusion de mesures de gestion de trésorerie dans la proposition de décision RP (article 6, paragraphe 4)</i></b> .....	39
	c) <b><u>Conclusions intermédiaires</u></b> .....	40

5.	<b><u>Dans sa formulation actuelle, l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP, qui établit les règles applicables en cas de défaillance sur un prêt ou de crédits budgétaires insuffisants, au regard du règlement relatif à la mise à disposition, est-il susceptible d'entraîner des responsabilités solidaires et conjointes pour les États membres?</u></b>	41
	a) <b><u>Cadre juridique</u></b>	41
	b) <b><u>Analyse juridique</u></b>	43
	c) <b><u>Conclusions intermédiaires</u></b>	46
B.	<b>LA BASE JURIDIQUE CHOISIE POUR L'INSTRUMENT DE RELANCE (ARTICLE 122 DU TFUE) EST-ELLE APPROPRIÉE?</b>	46
1.	<b><u>Observations préliminaires</u></b>	46
2.	<b><u>Cadre juridique</u></b>	47
3.	<b><u>Analyse juridique</u></b>	47
	a) <b><u>Examen de l'instrument de relance</u></b>	50
	i) Objectifs de l'instrument de relance	50
	ii) Contenu de l'instrument de relance	50
	<i>Caractère exceptionnel des mesures</i>	51
	<i>Caractère temporaire des mesures</i>	55
	<i>Caractère économique des mesures</i>	56
	b) <b><u>Examen des actes sectoriels recevant les fonds</u></b>	57
	i) Observations préliminaires	57
	ii) Proposition établissant une facilité pour la reprise et la résilience	58
	iii) Proposition établissant le Fonds pour une transition juste	60
	iv) Propositions relatives au programme "L'UE pour la santé", à Horizon 2020 et à rescEU	61
4.	<b><u>Conclusions intermédiaires</u></b>	62
C.	<b>NEXT GENERATION EU EST-IL COMPATIBLE AVEC L'ARTICLE 125, PARAGRAPHE 1, DU TFUE (CLAUSE DE NON-RENFOUEMENT)?</b>	63
1.	<b><u>Cadre juridique</u></b>	63
2.	<b><u>Analyse juridique</u></b>	63
3.	<b><u>Conclusions intermédiaires</u></b>	65
III.	<b><u>CONCLUSIONS GÉNÉRALES</u></b>	66

## I. INTRODUCTION

1. Le 28 mai 2020, la Commission a présenté un ensemble de propositions intitulé "Next Generation EU". Ces propositions visent à répondre aux besoins en matière de relance de l'UE et de ses États membres à la suite de la crise de la COVID-19. Next Generation UE consiste dans le renforcement temporaire, pour un montant total de 750 milliards d'EUR, du cadre financier pluriannuel (CFP) global de l'Union. Ce montant serait financé par des emprunts de l'Union sur les marchés. Les produits de ces emprunts seraient consacrés à des dépenses pour un montant de 500 milliards d'EUR et à l'octroi de prêts pour un montant de 250 milliards d'EUR.
2. L'ensemble de mesures comprend trois types de propositions: i) celles qui introduisent de nouveaux instruments (en particulier l'instrument de l'UE pour la relance et la facilité pour la reprise et la résilience), ii) celles qui modifient un certain nombre de propositions présentées dans le cadre du CFP 2018 (en particulier la proposition modifiée de décision relative aux ressources propres) et iii) celles qui modifient la législation actuelle (concernant le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le mécanisme de protection civile de l'Union, le Fonds européen pour le développement durable (FEDD), l'instrument d'aide humanitaire et le règlement CFP actuel).
3. La structure de Next Generation EU repose sur trois piliers:
  - premièrement, la proposition modifiée de décision relative aux ressources propres (ci-après dénommée "proposition de décision RP")<sup>2</sup>, qui prévoit un relèvement extraordinaire et temporaire du plafond des ressources propres équivalent à 0,6 % du RNB de l'UE. Le plafond des ressources propres est relevé à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union découlant de ses emprunts (article 3 *quater* de la proposition de décision RP). La proposition envisage d'habiliter la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union et fixe le volume global des engagements de l'Union ainsi que les caractéristiques essentielles de leur remboursement (article 3 *ter*, paragraphe 3);

---

<sup>2</sup> Proposition modifiée de la Commission concernant une décision du Conseil relative au système des ressources propres de l'Union européenne (COM(2020) 445 final), document ST 8140/20 INIT.

- deuxièmement, la proposition relative à l'instrument de l'UE pour la relance (ci-après dénommée "instrument de relance")<sup>3</sup>, fondée sur l'article 122 du TFUE, qui recense les mesures de relance (article 2 de l'instrument de relance), alloue les fonds empruntés aux différents programmes de l'Union à cette fin (article 3) et précise la part des emprunts consacrée aux dépenses (500 milliards d'EUR) en tant que recettes affectées externes aux fins de l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier (article 4, paragraphe 1, de l'instrument de relance);
  - troisièmement, les différents programmes de l'Union auxquels les ressources sont allouées, qui établissent les règles de leur mise en œuvre, y compris en ce qui concerne la programmation et les critères d'éligibilité et d'attribution.
4. Au cours des réunions tenues par un certain nombre de groupes du Conseil (groupe ad hoc sur le CFP, groupe des conseillers financiers et groupe "Actions structurelles") ainsi que par le Coreper, les questions ci-après concernant la légalité de Next Generation EU ont été soulevées:
- A. Next Generation EU est-il compatible avec les principes d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire (article 310 du TFUE) et avec l'intégrité du système des ressources propres (article 311 du TFUE)?
  - B. La base juridique choisie pour l'instrument de relance (article 122 du TFUE) est-elle appropriée?
  - C. Next Generation EU est-il compatible avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE (clause de non-renflouement)?
5. Le Service juridique du Conseil examinera successivement les questions énoncées ci-dessus. Afin que l'analyse soit bien structurée, les questions seront, s'il y a lieu, divisées en sous-questions. Comme les questions liées à la structure juridique générale de Next Generation EU sont de nature horizontale, le Service juridique du Conseil pourra, si nécessaire, se pencher sur d'autres questions plus techniques spécifiques à chacune des propositions lorsque celles-ci seront examinées au sein des instances préparatoires compétentes.

---

<sup>3</sup> Proposition de la Commission relative à un règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19 (COM(2020) 441 final), document ST 8141/20 INIT.

6. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des questions examinées, le Service juridique du Conseil traitera chacune d'elles dans leur propre contexte juridique et leur consacra une analyse spécifique, en tirant des conclusions intermédiaires à la fin de chaque analyse. Toutes ces conclusions seront ensuite regroupées à la fin de l'avis, dans une conclusion générale.

## **II. CONCLUSIONS DU SERVICE JURIDIQUE DU CONSEIL**

### **A. NEXT GENERATION EU EST-IL COMPATIBLE AVEC LES PRINCIPES D'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE ET DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE (ARTICLE 310 DU TFUE) ET AVEC L'INTÉGRITÉ DU SYSTÈME DES RESSOURCES PROPRES (ARTICLE 311 DU TFUE)?**

#### **1. Observations préliminaires**

7. La structure budgétaire de Next Generation EU et de son financement est sans précédent et soulève des questions juridiques nouvelles et délicates de nature budgétaire.
8. Aux fins de l'analyse juridique de la structure budgétaire de Next Generation EU, les principales caractéristiques présentant un intérêt sont les suivantes:
- Next Generation EU fait appel à des financements provenant d'emprunts effectués sur les marchés d'un montant sans précédent;
  - ces emprunts seront contractés par la Commission, au nom de l'Union, sur la base d'une habilitation figurant dans la proposition de décision RP;
  - les produits de ces emprunts constitueront, dans leur majorité, des recettes affectées externes pour le budget de l'Union;

- ces produits seront affectés, au moyen d'un règlement fondé sur l'article 122 du TFUE établissant l'instrument de relance, à différents programmes de dépenses et seront consacrés essentiellement à des dépenses, c'est-à-dire à des formes non remboursables de soutien<sup>4</sup>, tandis qu'une part proportionnellement plus réduite des produits des emprunts serviront à octroyer des prêts aux États membres.

9. L'élément le plus novateur est le recours aux emprunts pour financer des dépenses budgétaires ("emprunts destinés à des dépenses") et la structure budgétaire qui l'accompagne. La structure juridique devrait être analysée, en particulier, au regard des articles 310 et 311 du TFUE.
10. La présente section sera divisée en quatre parties.

Dans la première partie, nous examinerons si les "emprunts destinés à des dépenses", tels qu'ils sont proposés, sont compatibles avec les principes d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire (partie 2 ci-dessous). Dans la deuxième partie, nous examinerons si le recours à grande échelle à des recettes affectées externes, tel qu'il est proposé, est compatible avec l'intégrité du système des ressources propres de l'Union ainsi qu'avec d'autres principes budgétaires fondamentaux (partie 3 ci-dessous). Dans la troisième partie, nous nous pencherons sur la base juridique sur laquelle repose la dépense des fonds empruntés, sur les liens entre la proposition de décision RP fondée sur l'article 311 du TFUE et l'instrument de relance fondé sur l'article 122 du TFUE, ainsi que sur leurs rôles respectifs au sein de la structure (partie 4 ci-dessous). Enfin, dans la quatrième partie, nous examinerons si la proposition de décision RP est susceptible d'entraîner des responsabilités solidaires et conjointes pour les États membres (partie 5 ci-dessous).

## 2. **Les "emprunts destinés à des dépenses" sont-ils compatibles avec les principes de l'Union d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire énoncés à l'article 310 du TFUE?**

### a) **Cadre juridique**

11. Les principes d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire revêtent tous deux, dans les traités de l'UE, une importance constitutionnelle.

---

<sup>4</sup> Aux fins du présent avis, les financements servant à provisionner des garanties budgétaires sont traités comme des dépenses. Alors que les garanties budgétaires constituent des formes remboursables de soutien, les provisionnements servant à couvrir les pertes en cas d'appels à la garantie sont effectivement versés et constituent dès lors des dépenses pour le budget de l'Union.

12. Le principe d'équilibre budgétaire est énoncé à l'article 310, paragraphe 1, troisième alinéa, du TFUE, libellé comme suit:

*"Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses" (soulignement ajouté).*

13. Alors que l'article 310, paragraphe 1, du TFUE porte sur l'équilibre budgétaire annuel, la discipline budgétaire pluriannuelle est abordée à l'article 310, paragraphe 4, du TFUE:

*"En vue d'assurer la discipline budgétaire, l'Union n'adopte pas d'actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union et dans le respect du cadre financier pluriannuel visé à l'article 312" (soulignement ajouté).*

14. Il est également pertinent de mentionner l'article 323 du TFUE, aux termes duquel

*"[l]e Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers" (soulignement ajouté).*

15. Enfin, l'article 17, paragraphe 1, du règlement financier<sup>5</sup> reprend le principe d'équilibre budgétaire: "*Le budget est équilibré en recettes et en crédits de paiement*", et l'article 17, paragraphe 2, dudit règlement, qui est un corollaire de ce principe, est libellé comme suit: "*L'Union (...) ne souscri(...)t pas des emprunts dans le cadre du budget*" (soulignement ajouté).

**b) Analyse juridique**

16. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la structure proposée par la Commission pour répondre aux besoins en matière de relance à la suite de la situation exceptionnelle découlant de la pandémie de COVID-19 suppose que les dépenses de l'Union soient financées par des recettes futures.

---

<sup>5</sup> Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 (JO L 193 du 30.7.2018, p. 1).



17. La proposition consiste à autoriser l'Union à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux à hauteur d'un montant maximal de 750 milliards d'EUR (aux prix de 2018), un montant de 500 milliards d'EUR étant prévu pour les dépenses de l'Union ("emprunts destinés à des dépenses") et un montant de 250 milliards d'EUR pour octroyer des prêts (article 3 *ter*, paragraphe 1, de la proposition de décision RP). La Commission serait habilitée à émettre au nom de l'Union de la dette à rembourser à son échéance.
18. Les produits de ces emprunts consacrés à des dépenses dans le cadre de programmes de l'Union seraient alloués à ces derniers en tant que recettes affectées externes (les "autres recettes" visées à l'article 311, deuxième alinéa, du TFUE) aux fins de l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier, tandis que le remboursement de la dette correspondante à son échéance serait couvert par les ressources propres de l'Union. Le remboursement serait garanti au moyen d'un compartiment spécialisé prévu dans la proposition de décision RP (article 3 *quater*). Ce compartiment consisterait en un relèvement spécial extraordinaire et temporaire des plafonds des ressources propres équivalent à 0,6 % du RNB de l'UE, qui ne pourrait être utilisé qu'à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union découlant de ses emprunts contractés pour financer la relance à la suite de la crise de la COVID-19.
19. La nouvelle structure au moyen de laquelle l'Union émettrait de la dette pour financer des formes non remboursables de dépenses soulève une question de compatibilité avec le principe d'équilibre budgétaire consacré à l'article 310 du TFUE, qui exige que "[l]e budget [soit] équilibré en recettes et en dépenses".
20. Ce principe est directement lié au système des ressources propres de l'Union, en vertu duquel les États membres allouent des ressources propres à l'Union pour garantir le financement de son budget annuel (voir l'article 1<sup>er</sup> de la décision actuelle relative aux ressources propres (ci-après dénommée "décision RP actuelle"<sup>6</sup>)). Le montant total des ressources pour une année donnée est défini au regard du montant nécessaire pour couvrir la totalité des dépenses budgétaires. La contribution fondée sur le RNB fonctionne comme une ressource d'équilibrage qui comble l'écart entre le montant total de toutes les autres recettes<sup>7</sup> et les dépenses autorisées dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle (voir l'article 2, paragraphe 1, point c), de la décision actuelle relative aux ressources propres).

---

<sup>6</sup> Décision 2014/335/UE, Euratom du Conseil du 26 mai 2014 relative au système des ressources propres de l'Union européenne (JO L 168 du 7.6.2014, p. 105).

<sup>7</sup> C'est-à-dire les recettes provenant des autres ressources propres et des "autres recettes".

Le principe d'équilibre budgétaire est un principe strict, et tout excédent ou déficit constaté à la fin de l'année doit être reporté à l'année suivante afin de faire en sorte que le résultat final de chaque année soit en équilibre<sup>8</sup>. La nature budgétaire technique de ce principe et son lien avec les ressources propres sont confirmés par la jurisprudence applicable<sup>9</sup>.

21. Alors qu'emprunter en vue d'une rétrocession des fonds empruntés ("prêts adossés") est devenu une pratique relativement établie, emprunter en vue de financer des dépenses de l'Union de la même manière que le ferait un État, c'est-à-dire emprunter pour financer des dépenses courantes ou de fonctionnement, n'a pas été jugé compatible avec le principe d'équilibre budgétaire<sup>10</sup>. C'est ce qu'a précisé la Commission en 2015, en réponse à des questions parlementaires: "(...) *en ce qui concerne l'obligation d'équilibrer le budget de l'UE, l'interprétation constante au cours du temps donnée à [l'article 310 du TFUE] est que le budget de l'UE ne peut pas être équilibré par l'émission de dette publique*"<sup>11</sup> (traduction du Conseil).

---

<sup>8</sup> Voir l'article 7 de la décision RP actuelle et l'article 18 du règlement financier. L'article 18 du règlement financier dispose ce qui suit: "*Le solde de chaque exercice est inscrit au budget de l'exercice suivant en recette ou en crédit de paiement, selon qu'il s'agit d'un excédent ou d'un déficit*".

<sup>9</sup> Arrêt du 31 mars 1992, Conseil/ Parlement européen, C-284/90, EU:C:1992:154, points 29 et 31.

<sup>10</sup> Cependant, en 1984, les États membres ont décidé, sur la base d'un accord politique intergouvernemental, de fournir des avances remboursables pour financer un déficit budgétaire. De telles avances destinées à financer un déficit budgétaire constituent en réalité des prêts octroyés aux États membres par l'Union.

<sup>11</sup> Voir les questions E-001662/2015 et E-005201/2015 portant sur la possibilité pour l'Union d'émettre de la dette publique afin de financer le plan d'investissement. La commissaire européenne a répondu comme suit: "*Le traité établit le principe d'un budget équilibré pour l'UE. Comblé un écart entre recettes et dépenses par l'émission de dette publique n'est donc pas possible. Le plan d'investissement ne peut dès lors pas servir à financer des dépenses du budget de l'UE par l'émission de dette publique*". Invitée à s'expliquer plus en détail sur la question, elle a ajouté: "*En réalité, l'article 310 du TFUE n'interdit pas l'émission d'une dette publique de l'UE. Il l'autorise, par exemple, afin de lever les fonds nécessaires pour octroyer une assistance financière à des États membres ou à des pays tiers au moyen de prêts adossés. Ces opérations d'emprunt et de prêt sont budgétairement neutres, puisqu'aucun décaissement n'est requis et que le nouvel élément de passif est entièrement couvert par un élément d'actif; si un retard ou un défaut de l'emprunteur doit être compensé par le budget de l'UE, cela se fait sur les ressources propres de l'Union. Toutefois, en ce qui concerne l'obligation d'équilibrer le budget de l'UE, l'interprétation constante au cours du temps donnée à cet article est que le budget de l'UE ne peut pas être équilibré par l'émission de dette publique*" (soulignement ajouté, traduction du Conseil).

22. Il est interdit à l'Union d'adopter un budget en déficit et, partant, de présenter un déficit de fonctionnement<sup>12</sup>.
23. Toutefois, le traité exige uniquement que le budget (annuel) soit en équilibre. Contrairement à l'article 17, paragraphe 2, du règlement financier<sup>13</sup>, il n'interdit pas (ni n'autorise<sup>14</sup>) explicitement le financement au moyen de prêts. En réalité, et comme nous l'avons indiqué ci-dessus, ni l'article 310 du TFUE ni l'article 17, paragraphe 2, du règlement financier n'empêchent l'Union d'avoir recours à des emprunts dans la mesure où ceux-ci constituent une opération neutre qui n'est pas de nature à compromettre l'équilibre budgétaire et dans la mesure où des garanties suffisantes sont fournies pour faire face aux engagements qui en découlent. Il nous paraît intéressant de mentionner les cas ci-dessous.

---

<sup>12</sup> Voir également le considérant 9 de la version du règlement financier de 2002, selon lequel "[l]e principe d'équilibre constitue une règle budgétaire de base. Dans ce contexte, il y a lieu de souligner que le recours à l'emprunt n'est pas compatible avec le système des ressources propres des Communautés. Toutefois, le principe d'équilibre n'est pas de nature à constituer un obstacle aux opérations d'emprunts et de prêts garantis par le budget général de l'Union" (règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1)).

<sup>13</sup> Le libellé précédent de l'article 17, paragraphe 2, du règlement financier était plus direct et interdisait à l'UE de souscrire des emprunts: l'article 14, paragraphe 2, du règlement financier de 2002 disposait sans détour que "(...) la Communauté (...) ne peu(...)t souscrire des emprunts", alors que le libellé actuel de l'article 17, paragraphe 2, introduit en 2012 prévoit que "l'Union (...) ne souscri(...)t pas des emprunts dans le cadre du budget" (soulignement ajouté), ce qui scelle la pratique des opérations hors budget, qui ne sont donc pas considérées comme s'inscrivant "*dans le cadre du budget*".

<sup>14</sup> En revanche, alors que le TFUE lui-même ne mentionne pas les emprunts et les prêts, le traité Euratom autorise expressément la Communauté à avoir recours à des prêts, mais uniquement "*pour financer les recherches ou les investissements*" (article 172, paragraphe 4, du traité Euratom). Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier autorisait lui aussi la Communauté à emprunter des fonds, mais uniquement pour consentir des prêts (article 51 du traité CECA).

- a) Les prêts adossés dans le cadre desquels un acte de base autorise la Commission à contracter des emprunts au nom de l'Union en vue de rétrocéder les fonds empruntés à des États membres ou à des pays tiers (assistance financière)<sup>15</sup>, comme le MESF<sup>16</sup>, le mécanisme de soutien à la balance des paiements<sup>17</sup>, l'assistance macrofinancière<sup>18</sup> et, plus récemment, l'instrument SURE<sup>19</sup>. Dans de tels cas, les prêts donnent lieu à des "passifs éventuels"<sup>20</sup>, c'est-à-dire des passifs qui ne se concrétiseront qu'en cas de défaillance sur le prêt.
- b) En vertu de l'article 266, paragraphe 6, du règlement financier, les projets d'acquisition immobilière peuvent être financés par un prêt, moyennant autorisation préalable du Parlement européen et du Conseil. Bien que son incidence financière soit beaucoup plus réduite, cet exemple est intéressant, car il s'agit de dépenses financières visant à acquérir un actif (et non à prêter de l'argent) en ayant recours à un prêt. Contrairement à la situation qui prévaut dans le cas de prêts adossés, le passif de l'Union n'est pas simplement éventuel mais certain.

---

<sup>15</sup> La possibilité d'octroyer une assistance financière est à présent directement régie par le règlement financier (titre X), qui s'appliquera à partir du CFP post-2020 (voir en particulier l'article 220 dudit règlement).

<sup>16</sup> Règlement (UE) n° 407/2010 du Conseil du 11 mai 2010 établissant un mécanisme européen de stabilisation financière (JO L 118 du 12.5.2010, p. 1).

<sup>17</sup> Règlement (CE) n° 332/2002 du Conseil du 18 février 2002 établissant un mécanisme de soutien financier à moyen terme des balances des paiements des États membres (JO L 53 du 23.2.2002, p. 1).

<sup>18</sup> Adoptée conformément à l'article 212 du TFUE [voir, à titre d'exemple, la décision (UE) 2020/33 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2020 portant attribution d'une nouvelle assistance macrofinancière au Royaume hachémite de Jordanie (JO L 14 du 17.1.2020, p. 1)].

<sup>19</sup> Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE) engendrée par la propagation de la COVID-19 (JO L 159 du 20.5.2020, p. 1).

<sup>20</sup> L'article 2, point 15, du règlement financier définit le "passif éventuel" comme suit:  
*"une obligation financière potentielle qui pourrait être contractée en fonction de l'issue d'un événement futur"*.

24. Dans les deux cas exposés ci-dessus, les prêts ou les emprunts constituent des opérations neutres hors budget. Dans le cas des prêts adossés, les produits des emprunts ne sont pas comptabilisés comme des recettes et la dépense découlant de la rétrocession des fonds empruntés n'est pas comptabilisée comme une dépense, car les deux s'équilibrent totalement. Dans le cas des acquisitions immobilières, le montant du prêt ou de l'emprunt n'est pas comptabilisé dans le budget comme une recette et le montant total du prix de la construction n'est pas comptabilisé comme une dépense, car la dette est contrebalancée par la valeur du bien immobilier.
25. Il s'ensuit que, dans les deux cas exposés ci-dessus, la dette découlant de l'emprunt est compensée par un actif, qui justifie son traitement hors budget, à savoir la créance sur le bénéficiaire du concours financier ou, dans le cas d'un projet d'acquisition immobilière, la valeur de l'immeuble<sup>21</sup>. Le budget annuel contient uniquement des lignes pour accueillir, respectivement, les défaillances (dans le cas d'un prêt adossé) et les tranches annuelles de l'emprunt (dans le cas d'une acquisition immobilière), mais ceux-ci sont entièrement compensés par des recettes budgétaires, puisque l'Union est tenue d'honorer ses engagements.
26. Le traitement hors budget des opérations d'emprunt susmentionnées signifie que l'équilibre budgétaire n'est pas affecté.
27. Les prêts adossés ne constituent pas le seul cas où l'Union réalise des opérations susceptibles de donner lieu à des engagements substantiels. L'Union peut également fournir des garanties budgétaires<sup>22</sup>. Ces garanties peuvent entraîner un passif éventuel qui peut excéder les actifs financiers fournis pour couvrir la responsabilité de l'Union (le "provisionnement", voir l'article 210, paragraphe 2, du règlement financier).

---

<sup>21</sup> Lorsque la disposition relative aux emprunts destinés à des achats immobiliers a été introduite en 2012, la Commission a fait la déclaration suivante: "*La Commission souligne que le recours aux prêts pour les achats immobiliers n'est pas contraire au principe d'équilibre conformément à l'article 17 du règlement financier. L'emprunt des fonds constitue une opération hors budget: le montant du prêt n'est pas comptabilisé dans le budget comme une recette et le montant total du prix de la construction n'est pas comptabilisé comme une dépense. Seules les tranches annuelles à payer à la banque sont mentionnées en tant que dépenses compensées par le budget administratif annuel (recettes). D'un point de vue comptable, le prêt ne finance pas les dépenses budgétaires, mais l'acquisition d'un actif. Le prêt (dette) est compensé par la valeur de l'immeuble (actif). Par conséquent, les prêts pour achats immobiliers ne créent pas de déficit*".

<sup>22</sup> L'article 2, point 9, du règlement financier comporte la définition suivante: "*garantie budgétaire*": l'engagement juridique de l'Union à soutenir un programme d'actions, en contractant sur le budget une obligation financière à laquelle il peut être fait appel au cas où un événement spécifié devait se concrétiser au cours de la mise en œuvre du programme, et qui demeure valable pour la durée des engagements pris dans le cadre du programme soutenu".

Les garanties budgétaires constituent un instrument d'exécution budgétaire et, partant, un instrument de financement des politiques de l'Union (voir l'article 62, paragraphe 2, du règlement financier). Il s'agit de formes remboursables d'assistance, et le passif de l'Union est donc compensé par une créance sur les bénéficiaires finaux dont les opérations bénéficient de la garantie.

28. Il découle de ce qui précède que les parties de l'instrument de relance faisant intervenir des prêts adossés ne soulèveraient pas de questions juridiques nouvelles, puisque la dette résultant des emprunts constitue une opération neutre hors budget qui ne remet pas en cause le respect du principe d'équilibre budgétaire<sup>23</sup>.
29. L'utilisation des produits des emprunts pour financer des dépenses opérationnelles comporte certaines différences notables par rapport aux cas des emprunts visés ci-dessus, en particulier le fait qu'elle n'entraînerait pas de passifs éventuels, mais des dépenses réelles que l'Union serait tenue de payer pour rembourser la dette. Au regard des cas exposés ci-dessus (prêts adossés, acquisitions immobilières, garanties), il convient de préciser si les "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU sont organisés de manière à ce que
- i) l'équilibre budgétaire ne soit pas compromis et ii) le passif (dette) résultant des emprunts soit budgétairement neutre, c'est-à-dire qu'il soit dûment compensé par un actif.

**i) Les "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU compromettent-ils l'équilibre budgétaire?**

30. Les "emprunts destinés à des dépenses" comportent deux étapes: dans un premier temps, l'Union emprunte l'argent sur les marchés et transfère le produit vers les programmes de dépenses concernés en tant que recette affectée externe; dans un second temps, l'Union rembourse l'argent en recourant aux ressources propres allouées à l'Union à l'échéance des emprunts.

---

<sup>23</sup> Il convient de souligner que les prêts adossés au titre de Next Generation EU ne s'accompagnent pas de l'octroi aux États membres d'une assistance financière du même type que celle prévue par le MESF.

31. C'est la première étape, au cours de laquelle les produits des emprunts sont consacrés à des dépenses, qui requiert une évaluation plus approfondie. La seconde étape, à savoir le remboursement, sera pleinement intégrée dans le système des ressources propres et sera fondée sur les mécanismes budgétaires conventionnels. Le remboursement sera ainsi programmé sous les plafonds du CFP et sera financé par des ressources propres allouées à l'avance au titre du compartiment visé au point 18 ci-dessus.
32. En ce qui concerne la première étape, la question est de savoir si l'équilibre budgétaire est faussé lorsque les produits des emprunts (recettes) sont consacrés à des dépenses, alors que le passif correspondant (la dette) n'est pas comptabilisée dans le budget comme une dépense.
33. À cet égard, nous rappelons que l'article 310 du TFUE exige que "*le budget*" soit équilibré en recettes et en dépenses, et que l'article 17, paragraphe 2, du règlement financier interdit les emprunts "*dans le cadre du budget*" (soulignement ajouté). Étant donné que, dans le cadre de l'instrument de relance, l'argent serait alloué aux différents programmes en tant que recette affectée externe, comme le prévoit l'article 4, paragraphe 1, de l'instrument de relance, l'équilibre des recettes et des dépenses dans le budget ne serait pas compromis.
34. En effet, les montants correspondant à des recettes affectées externes ne sont pas ouverts au budget et ne sont pas arrêtés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, point e), du règlement financier, les recettes affectées externes constituent bel et bien des dépenses autorisées ("crédits"), mais elles ne font pas partie des crédits "ouverts" au budget, au sens de l'article 7, paragraphe 2, point a), du règlement financier. Elles sont destinées à être complémentaires par nature et viennent s'ajouter aux crédits votés<sup>24</sup>. Le budget comporte une structure d'accueil des recettes affectées, mais cela n'entraîne pas l'inscription des montants sur les lignes budgétaires correspondantes<sup>25</sup>. Du point de vue de la pure technique budgétaire, les recettes affectées externes ne sauraient, de par leur nature même, compromettre l'équilibre budgétaire.

---

<sup>24</sup> Conformément à l'article 22 du règlement financier, les recettes affectées donnent automatiquement lieu à des crédits d'engagement et de paiement pour des montants correspondants.

<sup>25</sup> L'état des recettes comporte une ligne budgétaire, dotée de la mention "pour mémoire", destinée à accueillir le montant des recettes, et le montant estimé figure dans les commentaires, mais n'apparaît pas sur les lignes du budget voté. En ce qui concerne les dépenses, les commentaires budgétaires indiquent quelles lignes budgétaires peuvent recevoir les crédits correspondant aux recettes affectées.

35. Cette situation peut légitimement être qualifiée de comparable à la nature hors budget des opérations de prêts adossés. Elle est donc conforme à la pratique développée depuis de nombreuses années concernant l'argent emprunté, qui est jugée compatible avec le libellé de l'article 17, paragraphe 2, du règlement financier dans sa version en vigueur depuis 2012, lequel interdit à l'Union de souscrire des emprunts "*dans le cadre du budget*".
36. Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de conclure que le recours à l'emprunt pour financer des dépenses de l'Union dans le cadre de programmes de l'Union au moyen de recettes affectées externes est sans effet sur les recettes et les dépenses inscrites au budget et, par conséquent, ne compromet pas l'équilibre budgétaire.
37. Cependant, comme nous l'expliquerons ci-dessous dans la partie 3, le recours à des recettes affectées externes est soumis à des contraintes précises et ne saurait être illimité. Plus spécifiquement, les "emprunts destinés à des dépenses" ne sauraient devenir une caractéristique permanente du paysage budgétaire, cette interdiction étant prévue à l'article 3 *bis* de la proposition de décision RP.
- ii) Les "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU sont-ils budgétairement neutres, c'est-à-dire dûment compensés par un actif?**
38. L'analyse ne saurait se limiter à la vérification du respect du principe d'équilibre budgétaire du point de vue de la pure technique budgétaire, tel que nous l'avons examiné au point i) ci-dessus. Une analyse limitée à une lecture purement littérale de l'article 310, paragraphe 1, troisième alinéa, du TFUE - qui exige que le budget annuel soit équilibré en recettes et en dépenses, mais ne s'applique pas aux opérations hors budget - permettrait de contourner facilement le principe d'équilibre budgétaire en créant de multiples programmes d'emprunts qui fourniraient des fonds sous la forme de recettes externes affectées. Cela serait contraire au principe plus fondamental qui sous-tend le principe d'équilibre budgétaire, à savoir que l'Union ne peut pas présenter de déficit de fonctionnement (voir les points 21 et 22 ci-dessus).
39. Par conséquent, en plus de vérifier le respect du principe d'équilibre budgétaire, il est également nécessaire de démontrer que les "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU sont budgétairement neutres, à savoir dûment compensés par un actif.



La neutralité budgétaire est intrinsèquement liée à l'article 310, paragraphe 4, du TFUE, qui consacre le principe de discipline budgétaire en interdisant à l'Union d'adopter des actes susceptibles d'avoir des incidences notables sur le budget sans "*donner l'assurance que les dépenses découlant de ces actes peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union*" (soulignement ajouté)<sup>26</sup>. Cette disposition a pour but de veiller à ce que l'Union ne contracte pas d'obligations financières qu'elle ne sera pas en mesure d'honorer. Elle vise à garantir la discipline financière pluriannuelle<sup>27</sup>.

L'article 310, paragraphe 4, du TFUE est également un corollaire du principe d'équilibre budgétaire, puisqu'il garantit une correspondance appropriée entre les revenus et les recettes dans le temps. La neutralité budgétaire est essentielle pour le bon fonctionnement du système budgétaire de l'Union, qui repose exclusivement sur les ressources propres qui lui sont allouées en vertu de la décision relative aux ressources propres adoptée sur le fondement de l'article 311 du TFUE.

---

<sup>26</sup> Voir également le considérant 13 septies de la proposition de décision RP: "*Il convient que soient financés par le budget de l'Union le remboursement de fonds empruntés en vue de fournir un soutien non remboursable, un soutien remboursable au moyen d'instruments financiers ou le provisionnement de garanties budgétaires, ainsi que les intérêts exigibles. Les fonds empruntés qui sont octroyés sous la forme de prêts aux États membres devraient être remboursés par les sommes reçues de la part des États membres bénéficiaires. Les ressources nécessaires doivent être attribuées à l'Union et mises à sa disposition pour lui permettre de couvrir au cours d'une année donnée et en toutes circonstances l'ensemble de ses obligations financières et passifs éventuels découlant de l'habilitation exceptionnelle et temporaire à emprunter, conformément à l'article 310, paragraphe 4, et à l'article 323 du TFUE*" (soulignement ajouté).

<sup>27</sup> Le fait que la créance ne sera très probablement pas activée (comme dans le cas des passifs éventuels dans les opérations de prêts adossés) ou sera certainement exigée (comme dans le cas des engagements pour les "emprunts destinés à des dépenses") est dénué de toute pertinence pour l'examen de l'effet budgétairement neutre de la créance.

40. Des emprunts de l'Union seraient budgétairement neutres si la dette qui en résulte est compensée par une créance permettant à l'Union de couvrir le principal, les intérêts et les coûts liés à ces emprunts et si des actifs suffisants sont réservés à cette fin<sup>28</sup>. Cette créance constituerait l'"assurance" que les dépenses peuvent être financées visée à l'article 310, paragraphe 4, du TFUE et serait essentielle pour garantir les remboursements annuels futurs de la dette et, partant, pour assurer l'équilibre budgétaire tout au long de la période de remboursement (comme nous l'avons expliqué précédemment, les remboursements doivent être intégrés dans les mécanismes budgétaires conventionnels)<sup>29</sup>.
41. C'est à la lumière des considérations qui précèdent qu'il convient d'apprécier si la structure proposée dans le cadre de Next Generation EU garantit suffisamment la neutralité budgétaire des opérations d'"emprunts destinés à des dépenses".

---

<sup>28</sup> À cet égard, il convient également de préciser que le caractère pluriannuel des programmes de l'Union engendre régulièrement des situations où l'Union assume une responsabilité au moyen d'un engagement juridiquement contraignant, sans que cet engagement ne soit compensé par un autre actif que l'assurance que les obligations qui en découlent peuvent être couvertes dans les limites du plafond des ressources propres. C'est le cas, par exemple, des projets à grande échelle comme ITER et Galileo, qui s'étendent bien au-delà de la période couverte par un seul CFP. Dans le domaine de la cohésion, il arrive également que la totalité de l'engagement juridique pour toute la période couverte par le CFP soit prise dès la notification de l'adoption d'un programme adressée par la Commission à un État membre (voir l'article 76 du règlement (UE) n° 1303/2013, JO L 347 du 20.12.2013, p. 320). En outre, la notion de "*reste à liquider*" (RAL) est le produit même des engagements budgétaires pris qui donneront lieu à des demandes de paiement ultérieures.

<sup>29</sup> Le lien entre la disponibilité des ressources propres et l'équilibre budgétaire a également été confirmé par la Cour (voir l'arrêt du 15 novembre 2005, Commission/Royaume de Danemark, C-392/02, EU:C2005:683, point 54).

42. La structure proposée par la Commission, qui est présentée dans la proposition de décision RP, comporte les éléments importants énoncés ci-après:
- elle introduit un relèvement extraordinaire et temporaire<sup>30</sup> des plafonds des ressources propres aux seules fins de couvrir les engagements découlant des opérations menées au titre de Next Generation EU (article 3 *quater* de la proposition de décision RP)<sup>31</sup>;
  - elle fixe le montant maximal des emprunts et les autres modalités de remboursement (article 3 *ter*);
  - elle comprend une disposition relative à la gestion de la trésorerie pour garantir la disponibilité en temps utile de ressources de trésorerie au cas où les crédits autorisés inscrits au budget ne seraient pas suffisants pour permettre à l'Union de se conformer à ses obligations découlant des emprunts destinés au financement de Next Generation EU (article 6, paragraphe 4);
  - l'instrument de relance précise que les crédits d'engagement correspondant aux recettes affectées externes sont générés à compter de la date d'entrée en vigueur de la décision RP (article 4, paragraphe 3, de l'instrument de relance).

---

<sup>30</sup> Selon les informations données par la Commission, le relèvement extraordinaire correspondant à 0,6 % du RNB de l'ensemble des États membres est plus que suffisant pour couvrir les engagements (principal, intérêts et coûts associés) au cours de la période de remboursement prévue à l'article 3 *ter*, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la proposition de décision RP (à savoir la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2028 au 31 décembre 2058).

<sup>31</sup> L'article 3 *quater* est libellé comme suit: "*Les montants fixés à l'article 3, paragraphes 1 et 2, respectivement, sont temporairement relevés de 0,6 point de pourcentage à la seule fin de couvrir l'ensemble des engagements de l'Union découlant de ses emprunts visés à l'article 3 *ter* jusqu'à ce que lesdits engagements aient cessé d'exister, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2058. Ces montants relevés ne sont pas utilisés pour faire face à d'autres engagements de l'Union*" (soulignement ajouté).

43. L'effet combiné des dispositions susmentionnées de la proposition de décision RP, et en particulier le compartiment spécialisé associé à l'indication du montant maximal des emprunts, constitue une créance sur les États membres qui, une fois que la décision RP entrera en vigueur conformément à l'article 311, troisième alinéa, du TFUE (et sauf modification ou abrogation), deviendra une garantie de paiement irrévocable, définitive et exécutoire donnée d'avance par les États membres. À cet égard, nous rappelons que, contrairement au règlement CFP, la décision RP n'est pas adoptée pour une durée limitée<sup>32</sup>.
44. Le Service juridique du Conseil considère que les dispositions importantes et nouvelles de la proposition de décision RP mentionnées ci-dessus fournissent un actif crédible et solide, garantissant ainsi la neutralité budgétaire de l'opération et donnant une ample "*assurance*" que les dépenses de l'Union au titre de Next Generation EU sont en mesure d'être financées, comme l'exige l'article 310, paragraphe 4, du TFUE. Les mesures prévues à l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP contribuent en outre à préserver la capacité de l'Union à remplir ses obligations juridiques en temps utile, comme l'exige l'article 323 du TFUE<sup>33</sup>.
45. Le fait que le montant total des emprunts soit indiqué dans la proposition de décision RP garantit également que l'actif constitué par les engagements des États membres compense intégralement la dette, même si le montant annuel maximal correspondant au relèvement des plafonds n'est pas en lui-même suffisant pour couvrir la totalité de la dette. Cela est comparable aux cas des prêts adossés, dans le cadre desquels l'intégralité de la créance sur l'État membre ou le pays tiers auquel l'assistance financière est octroyée naît d'emblée, alors que les remboursements sont effectués progressivement, conformément à la convention de prêt sous-jacente.

---

<sup>32</sup> S'il est vrai que la décision relative aux ressources propres est généralement remplacée pour chaque CFP consécutif, il ne s'agit pas d'une exigence découlant du droit primaire. Étant donné qu'une telle décision est adoptée à l'unanimité et sous réserve de l'approbation de tous les États membres conformément à leurs exigences constitutionnelles respectives, la révocation des engagements pris par l'ensemble des États membres dans la décision RP n'est pas entre les mains d'un seul État membre ou même d'une majorité d'États membres. Elle nécessiterait l'accord de tous les États membres.

<sup>33</sup> Le contenu et le champ d'application de l'article 6, paragraphe 4, seront analysés séparément et plus amplement ci-dessous (voir la section A, partie 4).

c) **Conclusions intermédiaires**

46. Les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions intermédiaires suivantes:

- Les traités autorisent le législateur de l'Union à mettre en place un mécanisme tel que celui proposé dans Next Generation EU, à condition que celui-ci comprenne un certain nombre de garanties visant à préserver sa neutralité budgétaire et, en fin de compte, à respecter le principe d'équilibre budgétaire:
  - les montants empruntés sont alloués à des programmes de dépenses sous la forme de recettes affectées externes qui, par nature, sont complémentaires et sans effet sur les recettes et les dépenses inscrites au budget annuel et ne créent donc pas, du point de vue de la technique budgétaire, de déséquilibre dans le budget annuel;
  - le remboursement de la dette de l'Union est garanti dans les limites des plafonds des ressources propres, par un compartiment spécialisé qui ne peut servir qu'à cette seule fin et par des dispositions supplémentaires en vertu desquelles les États membres s'engagent à mettre à disposition des ressources à concurrence du montant maximal des emprunts indiqué dans la proposition de décision RP, dont l'effet combiné constituera une garantie de paiement irrévocable, définitive et exécutoire.

47. Il demeure toutefois nécessaire d'examiner si le montant substantiel des recettes affectées externes qui est proposé dans le cadre de Next Generation EU est conforme aux règles régissant le système des ressources propres de l'Union, en particulier son intégrité, ainsi qu'aux principes budgétaires fondamentaux d'unité et d'universalité.

3. **Le recours à grande échelle à des recettes affectées externes est-il compatible avec l'intégrité du système des ressources propres de l'Union et avec les principes budgétaires fondamentaux?**

a) **Cadre juridique**

48. Le système des ressources propres de l'Union et son intégrité ainsi que le principe d'unité budgétaire revêtent, dans les traités de l'UE, une importance constitutionnelle.

49. L'article 311, premier alinéa, du TFUE relatif aux ressources propres dispose ce qui suit:

*"L'Union se dote des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques".*

L'article 311, deuxième alinéa, du TFUE est libellé comme suit:

*"Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres" (soulignement ajouté).*

50. Le principe d'unité est consacré à l'article 310, paragraphe 1, premier alinéa, du TFUE:

*"Toutes les recettes et les dépenses de l'Union doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget" (soulignement ajouté).*

Cette disposition est reprise à l'article 8, paragraphe 1, du règlement financier:

*"Toute recette et toute dépense est imputée à une ligne budgétaire".*

51. Le principe d'universalité, également appelé "principe de non-affectation" est défini dans le règlement financier et signifie que toutes les recettes financent toutes les dépenses sans distinction. L'article 20 du règlement financier définit la portée de ce principe comme suit<sup>34</sup>:

*"Sans préjudice de l'article 21, l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des crédits de paiement. Sans préjudice de l'article 27, les recettes et les dépenses sont inscrites au budget sans contraction entre elles" (soulignement ajouté).*

52. En ce qui concerne l'exception au principe d'universalité, l'article 21 du règlement financier établit un catalogue de recettes affectées internes et externes. En particulier, l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier dispose ce qui suit:

*"Un acte de base peut prescrire l'affectation de recettes à des dépenses spécifiques. Sauf dispositions contraires dans l'acte de base, ces recettes constituent des recettes affectées internes".*

---

<sup>34</sup> Le principe d'universalité est également inscrit à l'article 6 de la décision RP actuelle en ce qui concerne les ressources propres: *"Les recettes visées à l'article 2 [ressources propres] sont utilisées indistinctement pour financer toutes les dépenses inscrites au budget annuel de l'Union".*

b) Analyse juridique

53. Il est proposé que Next Generation EU soit financé par des recettes affectées externes d'un montant de 500 milliards d'EUR (aux prix de 2018), ce qui correspond aux montants prévus des "emprunts destinés à des dépenses". Les recettes affectées externes font partie des "autres recettes" mentionnées à l'article 311, deuxième alinéa, du TFUE, et non des ressources propres. Dans la structure proposée, les montants sont affectés et alloués au moyen de l'instrument de relance, qui est fondé sur l'article 122 du TFUE<sup>35</sup>.
54. Un montant aussi substantiel de recettes affectées externes est sans précédent aussi bien en termes absolus qu'en termes relatifs<sup>36</sup>. Il équivaudrait à près de la moitié du montant proposé pour le prochain CFP "de base" (2021-2027) et serait mis en œuvre sur une période plus courte<sup>37</sup>.
55. Dans la présente partie, nous analyserons l'utilisation proposée des recettes affectées externes au regard du système des ressources propres de l'Union, régies par l'article 311 du TFUE, et en particulier de son intégrité, ainsi que des principes budgétaires fondamentaux d'unité et d'universalité.

---

<sup>35</sup> L'article 4, paragraphe 1, de l'instrument de relance qualifie une partie du financement total de recettes affectées externes: "*Aux fins de l'article 21, paragraphe 5, du [règlement financier], un montant de 433 200 000 000 EUR aux prix de 2018 sur les fonds visés à l'article 3, paragraphe 1, constitue des recettes affectées externes des programmes de l'Union visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), du présent règlement, et un montant de 66 800 000 000 EUR aux prix de 2018 sur lesdits fonds constitue des recettes affectées externes des programmes de l'Union visés à l'article 3, paragraphe 2, point c), du présent règlement*".

<sup>36</sup> À titre de comparaison, selon le document de travail V accompagnant le projet de budget pour 2020, le montant total des crédits d'engagement provenant de recettes affectées (internes et externes) était de 16 437,4 millions en 2018 (et de 19 174,8 millions en crédits de paiement). Les principales sources de recettes affectées externes comprenaient les contributions des pays de l'AELE, des pays candidats et des pays tiers à des programmes et activités de l'Union et les contributions des États membres à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (voir COM(2019) 400).

<sup>37</sup> Aux termes de l'article 4, paragraphe 4, de l'instrument de relance: "*Les engagements juridiques donnant lieu à des dépenses pour les soutiens visés à l'article 3, paragraphe 2, point a), et, le cas échéant, à l'article 3, paragraphe 2, point c) i), sont contractés par la Commission ou par ses agences exécutives au plus tard le 31 décembre 2024. Les engagements juridiques pour un montant correspondant à 60 % au moins du montant visé à l'article 3, paragraphe 2, point a), sont contractés au plus tard le 31 décembre 2022*". L'article 4, paragraphes 5 à 7, de l'instrument de relance comporte des délais similaires pour les prêts et les garanties budgétaires, adaptés à leurs spécificités, et l'article 4, paragraphe 8, précise que les délais ne s'appliquent pas à l'assistance technique et administrative.

56. Comme nous l'avons déjà indiqué dans la section A, partie 2, du présent avis concernant l'équilibre budgétaire, la dette résultant des emprunts sera remboursée par des ressources propres, et les remboursements seront intégrés dans le CFP et respecteront pleinement les mécanismes budgétaires réguliers. Notre analyse ne portera donc pas sur les remboursements, qui ne soulèvent pas les mêmes questions que les recettes affectées externes.
57. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, les recettes affectées ne sont pas des ressources propres mais font partie des "autres recettes" qui échoient à l'Union<sup>38</sup>. L'article 311, deuxième alinéa, du TFUE reconnaît expressément que le budget de l'Union peut également être financé par d'"autres recettes". "*Le budget est, sans préjudice des autres recettes, intégralement financé par des ressources propres*" (soulignement ajouté). L'intégration dans la proposition de décision RP des dispositions relatives au compartiment spécialisé et aux emprunts sur les marchés est juridiquement possible, même si les produits des emprunts ne sont pas considérés comme des ressources propres<sup>39</sup>.

Cependant, le terme "*intégralement*" utilisé à l'article 311 du TFUE reflète également le fait que la première source de financement du budget de l'Union doit provenir des ressources propres, et non d'autres recettes. Cette prépondérance donnée aux ressources propres est due aux solides garanties, ancrées dans la souveraineté budgétaire nationale, qui accompagnent la décision relative aux ressources propres sur la base de laquelle les États membres allouent des ressources propres au budget de l'Union à titre définitif. Le recours aux ressources propres comme première source de financement du budget est également un corollaire de l'exigence de suffisance des moyens de l'Union pour atteindre les objectifs et mener à bien les politiques de l'Union, énoncée à l'article 311, premier alinéa, du TFUE et, en fin de compte, de l'autonomie financière de l'Union.

---

<sup>38</sup> Pour une description plus détaillée des autres recettes, voir les fiches 10 et 47 de la Commission qui figurent dans les documents WK 7294/2018 INIT et WK 10842/2018 INIT. La fiche 47 indique ce qui suit: "*D'autres sources de recettes ne sont pas établies par la décision relative aux ressources propres. Elles peuvent en principe être créées par un large éventail de textes législatifs et reposer sur différentes bases juridiques issues des traités. Elles peuvent donc être fondées sur le droit dérivé, soumis à des procédures de décision très diverses. La génération de recettes n'est pas l'objectif premier de ces textes législatifs mais un effet secondaire ou un corollaire de ceux-ci. Les autres recettes peuvent soit être inscrites en tant que recettes générales (c'est-à-dire fongibles avec les ressources propres fondées sur le produit national brut) soit être affectées*" (traduction du Conseil).

<sup>39</sup> L'intégration des produits des emprunts dans une nouvelle catégorie de ressources propres de l'Union serait en outre problématique d'un point de vue juridique, puisque ces produits constituent en réalité un passif qui doit être remboursé et ne sont donc pas de véritables ressources susceptibles d'être allouées à l'Union à titre final et définitif, contrairement aux ressources propres réelles.



Toute structure prévoyant d'autres recettes doit donc préserver pleinement l'intégrité du système des ressources propres de l'Union.

58. À titre d'exception au principe d'universalité, l'article 21 du règlement financier prévoit que des recettes peuvent être affectées à des dépenses spécifiques<sup>40</sup>. En particulier, en vertu de l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier, un acte de base peut "*prescrire l'affectation de recettes à des dépenses spécifiques*". Telle est également la structure proposée pour Next Generation EU.
59. Toutefois, alors que les recettes affectées sont autorisées en vertu du règlement financier et font donc partie du système budgétaire, il découle également des considérations qui précèdent qu'il est dans la nature même des recettes affectées externes de servir à renforcer des dépenses spécifiques inscrites au budget. Ces recettes affectées sont, par conséquent, additionnelles ou complémentaires par rapport aux crédits inscrits au budget et ne sauraient devenir un moyen généralisé de financer les besoins de l'Union qui contournerait ou remplacerait les procédures budgétaires habituelles. En raison de leur caractère additionnel et de la manière dont elles sont générées, les recettes affectées ne sont pas votées par l'autorité budgétaire dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle<sup>41</sup> et ne sont pas imputées sur les plafonds<sup>42</sup> du CFP<sup>43</sup>.
60. Les recettes affectées dérogent donc également au principe d'unité, qui suppose que toutes les recettes et dépenses soient inscrites dans un document unique, à savoir le budget. Ce principe vise à préserver les prérogatives conférées par l'article 14, paragraphe 1, et l'article 16, paragraphe 1, du TUE au Parlement européen et au Conseil en tant qu'autorités budgétaires chargées d'adopter le budget annuel selon la procédure prévue à l'article 314 du TFUE.

---

<sup>40</sup> Aux termes de l'article 21, paragraphe 1: "*Les recettes affectées externes et les recettes affectées internes sont utilisées en vue de financer des dépenses spécifiques*".

<sup>41</sup> Dans le cas de l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier, les recettes affectées sont prévues dans un acte de base, au sens de l'article 310, paragraphe 3, du TFUE et de l'article 2, point 4, du règlement financier, et génèrent automatiquement des crédits d'engagement et de paiement (article 22, paragraphe 2, du règlement financier).

<sup>42</sup> Cela est également confirmé au considérant 8 du règlement CPF actuel: "*Le cadre financier ne devrait pas tenir compte des lignes du budget qui sont financées par des recettes affectées (...)*". Voir le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 (JO L 347 du 20.12.2013, p. 884).

<sup>43</sup> Les aspects techniques des recettes affectées externes et la façon dont elles fonctionneraient dans le cadre de Next Generation EU sont également décrits dans la fiche 69 de la Commission (voir le document WK 6112/2020 INIT).

61. Le principe d'unité et le principe d'universalité fondés sur les traités font partie des principes budgétaires fondamentaux énumérés au titre II du règlement financier. Leur rôle fondamental et leur statut particulier sont également reflétés à l'article 3, paragraphe 2, du règlement financier, qui prévoit qu'il ne peut y être dérogé par d'autres actes législatifs.
62. Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours aux recettes affectées externes est soumis à d'importantes restrictions qui visent, en particulier, à préserver l'équilibre interinstitutionnel en protégeant les prérogatives, notamment budgétaires, du Parlement européen et du Conseil. Les recettes affectées externes doivent donc conserver un caractère additionnel ou complémentaire afin d'éviter une déconstruction du système des ressources propres et des mécanismes budgétaires réguliers par un contournement des procédures applicables.
63. Le volume des recettes affectées externes qui est proposé pour Next Generation EU est sans précédent et substantiel. Néanmoins, pour déterminer si le mécanisme demeure dans les limites acceptables, il convient de se fonder non pas sur la seule quantité, mais de prendre également en compte des éléments qualitatifs, notamment les circonstances économiques et le contexte particuliers entourant ce mécanisme ainsi que les garanties mises en place. Ces garanties doivent comprendre des garde-fous qui délimitent suffisamment la structure afin qu'elle ne puisse pas devenir un mécanisme permanent ou constituer un changement de paradigme dans les processus et méthodes budgétaires de l'UE qui compromettrait le système des ressources propres établi par les traités.
64. Next Generation EU est motivé par la situation exceptionnelle résultant de la pandémie de COVID-19 et par la nécessité qui en découle de soutenir une relance rapide. Il ne s'agit donc en aucun cas d'un programme de dépenses ordinaire. Au contraire, il est proposé comme un instrument exceptionnel, temporaire et unique destiné à favoriser la relance économique dans un esprit de solidarité<sup>44</sup>. La solidarité est un principe fondamental qui sous-tend les traités. Le préambule du TUE confirme le souhait des États membres "*d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions*" (6<sup>e</sup> considérant). En outre, la solidarité est citée, à l'article 2 du TUE, parmi les valeurs sur lesquelles l'Union est fondée.

---

<sup>44</sup> L'esprit de solidarité est un élément expressément mentionné à l'article 122, paragraphe 1, du TFUE (ce libellé a été ajouté en 2009 par le traité de Lisbonne), qui constitue la base juridique de l'instrument de relance. Il fait donc partie de la structure spécifique de Next Generation EU.

65. À cet égard, nous rappelons que, conformément à l'article 311, premier alinéa, du TFUE, l'Union doit "*se dote[r] des moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs et pour mener à bien ses politiques*". Dans le même ordre d'idées, l'article 3, paragraphe 6, du TUE dispose que "*[l]'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités*". Enfin, l'article 323 du TFUE prévoit que "*[l]e Parlement européen, le Conseil et la Commission veillent à la disponibilité des moyens financiers permettant à l'Union de remplir ses obligations juridiques à l'égard des tiers*".
66. Afin de répondre à la situation exceptionnelle, il est donc également requis que soient disponibles des moyens financiers d'un volume adapté aux difficultés que doivent affronter l'Union et ses États membres. Il appartient au législateur de l'Union de décider, selon les procédures applicables, ce qui est considéré comme approprié et adapté à la situation spécifique. Pour arrêter cette décision, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation, pour autant que soient respectées les garanties décrites aux points 67 à 69 ci-dessous, qui visent essentiellement à protéger l'intégrité du système des ressources propres ainsi que les principes d'unité et d'universalité applicables au budget de l'Union.
67. Le Service juridique du Conseil estime qu'un mécanisme comme celui qui est proposé, dont l'objectif est d'apporter une contribution exceptionnelle, temporaire et ponctuelle visant à soutenir la relance par des dépenses ciblées et venant s'ajouter aux ressources budgétaires à fournir dans le cadre du prochain CFP, est compatible avec le caractère additionnel et complémentaire des recettes affectées. Le montant substantiel des recettes affectées externes peut, par conséquent, être exceptionnellement considéré comme justifié, puisqu'il est strictement destiné à couvrir les mesures liées à la pandémie de COVID-19<sup>45</sup> et limité, en volume et en durée, à ce qui est nécessaire à cette fin.

---

<sup>45</sup> Nous analyserons en détail ci-dessous si les mesures qu'il est proposé de financer relèvent du champ d'application de l'article 122 du TFUE ainsi que de l'objectif spécifique du soutien de la relance à la suite de la pandémie de COVID-19.

68. Selon le Service juridique du Conseil, la structure de Next Generation EU comporte dûment les garanties susmentionnées:
- dans la proposition de décision RP, le recours à des emprunts sur les marchés des capitaux pour financer les dépenses opérationnelles de l'Union est en principe exclu (article 3 *bis* et considérant 13 *nonies*). Cependant, à titre déroatoire, ce recours est exceptionnellement autorisé "[à] la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19" (article 3 *ter*, paragraphe 1, de la proposition de décision RP, soulignement ajouté);
  - la structure financière repose sur une proposition fondée sur l'article 122 du TFUE, une base juridique qui présuppose l'existence de situations exceptionnelles, et prévoit des mesures à caractère ciblé et temporaire (voir l'article 2 et l'article 4, paragraphes 4 à 7, de l'instrument de relance).
69. Le Service juridique du Conseil estime également que, compte tenu du montant substantiel des recettes affectées externes qui est en jeu et du fait que, comme nous l'avons expliqué précédemment, les recettes affectées externes ne font pas partie de la procédure budgétaire annuelle, la solidité juridique du mécanisme proposé dans le cadre de Next Generation EU pourrait être encore renforcée par l'établissement de modalités de coopération interinstitutionnelle qui garantiraient la participation du Parlement européen et du Conseil, qui sont les deux branches de l'autorité budgétaire<sup>46</sup>, d'une manière qui serait compatible avec la nature spécifique des recettes affectées et la respecterait<sup>47</sup>. Cette pratique ne devrait toutefois pas revenir à établir une sorte de procédure budgétaire parallèle.

---

<sup>46</sup> Dans sa communication intitulée " Le budget de l'Union: moteur du plan de relance pour l'Europe", la Commission invite le Parlement européen et le Conseil à "*examiner chaque année les dépenses financées par des recettes affectées externes au titre de Next Generation EU*". Voir la page 2 de la communication (COM(2020) 442 final), document ST 8137/20 INIT.

<sup>47</sup> À cet égard, nous rappelons que le budget annuel comporte déjà une structure d'accueil des recettes affectées externes, notamment au moyen d'indications dans les commentaires budgétaires, comme nous l'expliquons dans la note de bas de page n° 25. La Commission propose déjà de renforcer la transparence en incluant des informations sur le montant attendu des engagements juridiques annuels, voir l'État prévisionnel de la Commission européenne pour l'exercice 2021 (SEC(2020) 250).

c) **Conclusions intermédiaires**

70. Les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions suivantes:

- la détermination des moyens financiers nécessaires pour atteindre de manière appropriée l'objectif poursuivi par Next Generation EU appartient au législateur de l'Union, qui dispose à cette fin d'une marge d'appréciation comprenant la possibilité de recourir à des emprunts, dont le produit constitue une recette affectée externe. Cette marge d'appréciation est toutefois limitée par la nécessité de respecter l'intégrité du système des ressources propres de l'Union;
- eu égard au montant substantiel que représenteraient les recettes affectées externes envisagées dans le cadre de Next Generation EU, il convient de prévoir des garanties adéquates pour protéger l'intégrité du système des ressources propres de l'Union et du système budgétaire. Le caractère exceptionnel de la situation à laquelle Next Generation EU vise à faire face, ainsi que sa nature ponctuelle et sa durée limitée, dûment reflétées dans les propositions concernées, constituent de telles garanties adéquates;
- en vue de renforcer la compatibilité des recettes affectées externes avec le système des ressources propres et les mécanismes budgétaires, nous recommandons d'introduire des modalités supplémentaires et spécifiques visant à garantir la participation appropriée du Parlement européen et du Conseil au processus annuel.

4. **L'article 311 du TFUE constitue-t-il une base juridique appropriée pour établir les éléments liés à Next Generation EU, en particulier ceux liés à l'emprunt de fonds?**

71. Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, la proposition de décision RP comporte des éléments nouveaux qui ont trait aux emprunts au titre de Next Generation EU.

Dans la présente partie, nous examinerons si l'article 311 du TFUE constitue la base juridique appropriée pour ces éléments et, en particulier, pour l'habilitation de la Commission à contracter des emprunts sur les marchés des capitaux. Ainsi que nous le montrerons ci-dessous, cette question présente également un intérêt pour définir le rôle spécifique qui est donné dans la structure générale à l'instrument de relance (fondé sur l'article 122 du TFUE).

a) Cadre juridique

72. La base juridique en question est l'article 311, troisième alinéa, du TFUE:

*"Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, adopte une décision fixant les dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union. Il est possible, dans ce cadre, d'établir de nouvelles catégories de ressources propres ou d'abroger une catégorie existante. Cette décision n'entre en vigueur qu'après son approbation par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives"*(soulignement ajouté).

73. La décision relative aux ressources propres est complétée par des mesures d'exécution du système des ressources propres, dans la mesure où ladite décision le prévoit (voir l'article 311, quatrième alinéa, du TFUE<sup>48</sup>), ainsi que par un acte déterminant les modalités et la procédure selon lesquelles les ressources propres sont mises à la disposition de l'Union, à savoir le "règlement relatif à la mise à disposition"<sup>49</sup>, adopté sur le fondement de l'article 322, paragraphe 2, du TFUE, qui dispose ce qui suit:

*"Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et de la Cour des comptes, fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'Union sont mises à la disposition de la Commission et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie"* (soulignement ajouté).

---

<sup>48</sup> *"Le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, fixe les mesures d'exécution du système de ressources propres de l'Union dans la mesure où la décision adoptée sur la base du troisième alinéa le prévoit [décision RP]. Le Conseil statue après approbation du Parlement européen".*

<sup>49</sup> Le règlement relatif à la mise à disposition actuellement en vigueur est le règlement (UE, Euratom) n° 609/2014 du Conseil du 26 mai 2014 relatif aux modalités et à la procédure de mise à disposition des ressources propres traditionnelles, de la ressource propre fondée sur la TVA et de la ressource propre fondée sur le RNB et aux mesures visant à faire face aux besoins de trésorerie (JO L 168 du 7.6.2014, p. 39).

b) Analyse juridique

i) **Observations préliminaires**

74. Selon une jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée la "Cour"), le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de cet acte<sup>50</sup>.
75. En outre, la jurisprudence a établi que si un acte poursuit une double finalité ou a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur la disposition du traité correspondant à la finalité ou composante principale de l'acte. À titre exceptionnel, si l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte doit être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes. Le recours à une double base juridique est toutefois exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Voir l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (Titanium dioxide), C-300/89, EU:C:1991:244, point 10; l'arrêt du 5 mai 2015, Espagne/Conseil, C-147/13, EU:C:2015:299, point 68 et la jurisprudence citée.

<sup>51</sup> Voir l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil (Titanium dioxide) précité, points 17 à 21; l'arrêt du 5 mai 2015, Espagne/Conseil précité, point 59; l'arrêt du 11 septembre 2003, Commission/Conseil, C-211/01, EU:C:2003:452, point 39; l'arrêt du 19 septembre 2002, Huber, C-336/00, EU:C:2002:509, point 31; l'arrêt du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, EU:C:2004:253, points 55 et suivants; l'arrêt du 8 septembre 2009, Commission/Parlement et Conseil, C-411/06, EU:C:2009:518, points 46 et 47; l'arrêt du 6 novembre 2008, Parlement/Conseil, C-155/07, EU:C:2008:605, points 36 et suivants.

76. La jurisprudence souligne également que les procédures liées aux différentes bases juridiques résultent d'un choix opéré par les auteurs des traités<sup>52</sup>. En particulier, la Cour a précisé que "*les règles relatives à la formation de la volonté des institutions communautaires sont établies par le traité et (...) ne sont à la disposition ni des États membres ni des institutions elles-mêmes*"<sup>53</sup>. Le choix d'une base juridique ne saurait donc être guidé par des critères de pure convenance politique liés à la procédure spécifique qu'elle entraîne (par exemple, en raison du recours à la règle du vote à l'unanimité plutôt qu'à la règle du vote à la majorité qualifiée) ou être motivée par le type de procédure nationale qu'une base juridique donnée appellerait.
77. Deux observations préliminaires supplémentaires s'imposent concernant le champ d'application de l'article 311, troisième alinéa, du TFUE.
- Premièrement, le champ d'application de la décision relative aux ressources propres doit régir les mesures liées aux recettes. C'est ce qui découle clairement du libellé de l'article 311, troisième alinéa, du TFUE, qui fait référence aux "*dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union*" (soulignement ajouté).
  - Deuxièmement, l'article 311, troisième alinéa, du TFUE habilite le Conseil à adopter une décision relative "*au système des ressources propres de l'Union*". L'établissement ou l'abrogation de catégories de ressources propres, mentionnées plus loin dans ladite disposition, peuvent être décidés "*dans [l]e cadre*" des dispositions relatives au système des ressources propres. Par conséquent, le pouvoir conféré au Conseil par l'article 311, troisième alinéa, du TFUE n'est pas limité à l'établissement ou à l'abrogation de catégories de ressources mais englobe le pouvoir d'adopter toute disposition relative au système des ressources propres, ce qui constitue une notion plus large. Tel est déjà le cas des dispositions de l'actuelle décision RP, qui vont au-delà du simple établissement de catégories de ressources propres pour porter, par exemple, sur des questions comme les rabais, l'excédent ou le principe d'universalité.

---

<sup>52</sup> Voir l'arrêt du 19 juillet 2012, Parlement européen/Conseil, C-130/10, EU:C:2012:472, points 80 à 82.

<sup>53</sup> Voir l'arrêt du 23 février 1988, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord/Conseil, C-68/86, EU:C:1988:85, point 38.



78. Les considérations qui précèdent ont une conséquence immédiate pour la question de savoir si la proposition de décision RP peut comporter des dispositions relatives au futur remboursement des emprunts au titre de Next Generation EU. Tout d'abord, il n'est pas nécessaire que les produits des emprunts soient établis en tant que nouvelle catégorie de ressources propres pour que de telles dispositions puissent être incluses dans la proposition de décision RP. Ensuite, l'établissement des produits des emprunts en tant que nouvelle catégorie de ressources propres poserait problème sur le plan juridique, car ces produits constituent des recettes qui ne sont pas finales et définitives mais engendrent un passif pour l'Union. Leur nature juridique diffère par conséquent de la notion de ressources propres, qui sont dues à l'Union à titre final et définitif et qui ne créent pas de passif pour l'Union<sup>54</sup>.
79. Il s'agit donc de savoir si, en dépit du fait que les produits des emprunts ne constituent pas une catégorie de ressources propres, les mesures prévues dans la proposition de décision RP concernant leur futur remboursement relèvent de la notion de "*système des ressources propres de l'Union*" au sens de l'article 311, troisième alinéa, du TFUE. Il convient d'examiner cette question en tenant compte du but et du contenu de ces mesures.

**ii) Contenu et objectif des mesures concernant le remboursement des emprunts établies dans la proposition de décision RP**

80. En ce qui concerne le contenu de ces dispositions, la proposition de décision RP établit le fondement des opérations d'emprunt au titre de Next Generation EU de la manière suivante:
- elle fixe le principe selon lequel l'Union ne peut pas emprunter sur les marchés pour financer des dépenses opérationnelles (voir l'article 3 *bis* de la proposition de décision RP);
  - par dérogation à ce principe, elle habilite à titre exceptionnel la Commission à emprunter des fonds pour un montant de 750 milliards d'EUR sur les marchés des capitaux au nom de l'Union "[à] la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19", et elle détermine la répartition entre prêts et dépenses (voir l'article 3 *ter*, paragraphe 1, points a) et b));

---

<sup>54</sup> Voir également la note de bas de page n° 39 ci-dessus. Selon une jurisprudence constante, l'obligation pour les États membres de mettre des ressources propres à la disposition de l'Union est fondée directement sur le cadre des ressources propres et ne requiert aucun acte supplémentaire, voir l'ordonnance du 21 juin 2007, République de Finlande/Commission, C-163/06 P, EU:C:2007:371, points 30 à 32 et 35.

- elle crée un compartiment spécialisé au moyen d'un relèvement extraordinaire et temporaire des plafonds des ressources propres pour couvrir les passifs résultant des emprunts (voir l'article 3 *quater*);
- elle fixe les autres modalités pour le remboursement des emprunts, en particulier la période de remboursement (voir l'article 3 *ter*, paragraphe 2, et l'article 3 *quater*) ainsi qu'un plafond limitant le montant maximal des remboursements annuels (voir l'article 3 *ter*, paragraphe 2<sup>55</sup>), et elle habilite la Commission à établir les mesures nécessaires pour les opérations d'emprunt (voir l'article 3 *ter*, paragraphe 3);
- enfin, elle comprend une disposition relative aux ressources en trésorerie, qui renvoie aux dispositions applicables en vertu du règlement relatif à la mise à disposition (voir l'article 6, paragraphe 4).

81. Le but des dispositions proposées et le contexte spécifique sont détaillés dans l'exposé des motifs qui accompagne la proposition de décision RP et définis plus avant dans les considérants.
82. En particulier, l'exposé des motifs renvoie à l'article 310, paragraphe 4, et à l'article 323 du TFUE<sup>56</sup>, et indique que, "[a]fin de garantir le respect de ces dispositions au cours d'une année donnée et en toutes circonstances, il est nécessaire que les États membres dotent l'Union des ressources nécessaires pour couvrir les obligations financières et les passifs éventuels découlant de cette habilitation exceptionnelle et temporaire à emprunter des fonds".
83. Le considérant 13 *quinquies* précise que l'inclusion, dans la proposition de décision RP, de l'habilitation de la Commission à emprunter des fonds sur les marchés est étroitement liée au relèvement du plafond des ressources propres et, "en fin de compte, au fonctionnement du système des ressources propres de l'Union". Il indique en outre que le caractère inédit de cette opération requiert que soient connus avec "certitude" le volume global des engagements de l'Union et les caractéristiques essentielles de leur remboursement, et que soit mise en œuvre une stratégie unique en matière d'emprunt.

---

<sup>55</sup> La Commission a précisé que le plafond de 7,5 % pour les remboursements annuels ne s'applique qu'aux montants dus pour les emprunts destinés à financer des dépenses, ce qui exclut donc la composante "prêt". Cela doit être mieux indiqué à l'article 3 *ter*, paragraphe 2, deuxième alinéa, qui ne renvoie actuellement qu'à la disposition indiquant le montant total de 750 milliards d'EUR.

<sup>56</sup> Cité au point 14 ci-dessus.

84. Dans le même ordre d'idées, le considérant 13 *septies* explique la raison de l'inclusion de cet élément dans la proposition de décision RP comme suit: "*Il convient que soient financés par le budget de l'Union le remboursement de fonds empruntés (...)*". *Les fonds empruntés qui sont octroyés sous la forme de prêts aux États membres devraient être remboursés par les sommes reçues de la part des États membres bénéficiaires. Les ressources nécessaires doivent être attribuées à l'Union et mises à sa disposition pour lui permettre de couvrir au cours d'une année donnée et en toutes circonstances l'ensemble de ses obligations financières et passifs éventuels découlant de l'habilitation exceptionnelle et temporaire à emprunter, conformément à l'article 310, paragraphe 4, et à l'article 323 du TFUE*".
85. Les considérations qui précèdent permettent de conclure que le but des modifications ciblées apportées à la proposition de décision RP est de garantir - à tout moment dans le temps - la capacité de l'Union à rembourser la dette résultant du montant exceptionnellement élevé des emprunts, y compris les passifs éventuels découlant de la composante "prêt". En d'autres termes, le but des dispositions relatives aux emprunts et à leur remboursement est lié à la création, dans la proposition de décision RP, de l'espace nécessaire aux remboursements et, en fin de compte, au bon fonctionnement du compartiment des ressources propres réservé à cette fin. Nous avons souligné précédemment que des garanties robustes étaient nécessaires à cette fin comme mesure de protection assurant la solidité juridique de la structure proposée pour Next Generation EU.
86. Il convient à présent d'examiner si le contenu des dispositions portant sur les emprunts et leur remboursement futur traduit dûment ces buts.
87. C'est le cas en ce qui concerne le relèvement temporaire du plafond des ressources propres comme disposition clé pour garantir la capacité de l'Union à rembourser, mais également les caractéristiques essentielles de la stratégie de remboursement et d'emprunt qui font partie intégrante du relèvement du plafond. Ces modalités reflètent les conditions dans lesquelles les États membres conviennent de mettre à disposition les ressources propres nécessaires. Les dispositions régissant la mesure dans laquelle les États membres conviennent de mettre à disposition des fonds pour des opérations d'emprunt spécifiques et les conditions y afférentes relèvent donc clairement du champ d'application de l'article 311 du TFUE en tant que "*dispositions applicables au système des ressources propres de l'Union*". Ces éléments sont, en outre, directement liés au principe de discipline budgétaire consacré à l'article 310, paragraphe 4, du TFUE, en vertu duquel est donnée "*l'assurance*" que les dépenses peuvent être financées dans la limite des ressources propres de l'Union.

88. Alors que l'indication de l'utilisation finale des emprunts (à savoir à la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19, article 3 *ter*, paragraphe 1) et l'interdiction générale d'émettre des emprunts pour financer des dépenses opérationnelles ordinaires (article 3 *bis*) ne présentent pas de pertinence directe pour la capacité de l'Union à rembourser et peuvent sembler être davantage liées aux dépenses, elles contribuent à définir les conditions et les limites ultimes de la mise à disposition du financement et peuvent donc être considérées comme accessoires par rapport à la structure générale, au sens de la jurisprudence mentionnée au point 75 ci-dessus, qui reconnaît la possibilité d'inclure des éléments présentant un caractère accessoire par rapport à la base juridique "principale".
89. Deux dispositions de la proposition de décision RP méritent toutefois une analyse plus approfondie, à savoir l'habilitation de la Commission à emprunter des fonds sur les marchés (article 3 *ter*, paragraphe 1, point a)), et les mesures de gestion de trésorerie (article 6, paragraphe 4).

### ***Inclusion de l'habilitation à emprunter des fonds dans la proposition de décision RP***

90. La proposition de décision RP, à l'article 3 *ter*, paragraphe 1, point a), habilite la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union.
91. L'inclusion de cette disposition dans la décision RP s'écarte de la pratique antérieure en vertu de laquelle les dispositions habilitant la Commission à emprunter des fonds sur les marchés étaient insérées dans les actes juridiques fondés sur la base juridique de l'action, cette dernière constituant le nécessaire "*acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à [l']action [de l'Union]*" au sens de l'article 310, paragraphe 3, du TFUE<sup>57</sup>. C'est ce que l'on appelle un "acte de base" dans la terminologie budgétaire (voir l'article 2, point 4, du règlement financier).

---

<sup>57</sup> Voir, par exemple, les différents instruments mis en place au fil du temps pour aider les États membres confrontés à des difficultés de balance des paiements. Il a déjà été recouru dans le passé à l'article 122 du TFUE pour fournir différents types d'assistance aux États membres en cas d'évènements conduisant à de graves difficultés en ce qui concerne leur situation économique: c'est notamment le cas du règlement MESF (mentionné dans la note de bas de page n° 16 ci-dessus et fondé sur l'article 122, paragraphe 2), du règlement relatif à l'instrument d'aide d'urgence (règlement (UE) 2016/369 du Conseil relatif à la fourniture d'une aide d'urgence au sein de l'Union), récemment activé pour les mesures liées à la crise de la COVID-19, fondé sur l'article 122, paragraphe 1, et de l'instrument SURE (mentionné dans la note de bas de page n° 19 ci-dessus), fondé sur l'article 122, paragraphes 1 et 2, du TFUE.

92. En l'espèce, il aurait donc été juridiquement possible et compatible avec le règlement financier d'inclure l'habilitation de la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux dans l'instrument de relance fondé sur l'article 122 du TFUE.
93. Cependant, la pratique seule ne suffit pas à fonder la légalité d'un acte<sup>58</sup> et, de ce fait, ne saurait être considérée comme une expression de ce qui est juridiquement requis.
94. Il est donc nécessaire d'examiner si l'inclusion de l'habilitation dans la proposition de décision RP peut être considérée comme relevant du "*système des ressources propres de l'Union*" visé à l'article 311, troisième alinéa, du TFUE, ou si elle peut être insérée comme un élément accessoire à ce dernier.
95. Le considérant 13 *quinquies* de la proposition de décision RP, mentionné au point 83 ci-dessus, justifie l'inclusion de l'habilitation de la Commission dans ladite proposition en indiquant qu'elle est étroitement associée à l'établissement du nouveau compartiment et, en fin de compte, au fonctionnement du système des ressources propres. Cette habilitation est donc conçue comme étant étroitement liée au relèvement extraordinaire du plafond des ressources propres et, finalement, à la capacité de l'Union à rembourser sa dette. À cet égard, il faut reconnaître que les "emprunts destinés à des dépenses" - dès lors qu'ils génèrent de la dette qui doit être couverte par des ressources propres futures - comporte un important élément de recette. C'est cette circonstance, associée au montant substantiel concerné et à la nécessité de garantir la capacité de l'Union à rembourser la dette, qui justifie le compartiment spécialisé dans la proposition de décision RP, une caractéristique qui n'est commune à aucune des opérations d'emprunt existantes.
96. En revanche, alors que le compartiment spécialisé ainsi que les modalités spécifiques de remboursement et le montant maximal sont tous directement liés aux conditions dans lesquelles les États membres s'engagent à rembourser la dette résultant des emprunts, il n'en va pas de même de l'habilitation. Cette dernière est plutôt un élément lié à une action spécifique et aux dépenses qui en découlent. Elle pourrait donc être considérée comme étant assez étrangère au "*système des ressources propres*" au sens de l'article 311 du TFUE.

---

<sup>58</sup> Voir l'arrêt du 6 mai 2008, Parlement européen/Conseil, C-133/06, EU:C:2008:257, point 60.

97. Toutefois, la jurisprudence mentionnée au point 75 ci-dessus reconnaît la possibilité d'inclure dans un instrument juridique des éléments qui présentent un caractère accessoire par rapport à l'élément principal de l'instrument et à sa base juridique "principale". Cela présuppose que ces éléments soient accessoires et indirects par rapport à l'élément prépondérant.
98. En l'espèce, l'habilitation à emprunter peut légitimement être considérée comme constituant un élément accessoire de la proposition de décision RP dans la mesure où, sans faire directement partie du système des ressources propres, une telle habilitation est une partie logique et nécessaire de la structure spécifique et nouvelle, prévue pour le financement de Next Generation EU<sup>59</sup>.

Il y a lieu de préciser que, dans l'architecture proposée, alors que la proposition de décision RP contient l'habilitation de la Commission à emprunter sur les marchés, c'est l'instrument de relance devant être adopté sur le fondement de l'article 122 du TFUE qui constituerait la base juridique de l'action de l'Union au sens de l'article 310, paragraphe 3, du TFUE, définissant sa portée ainsi que la période de mise en œuvre. Il constituerait donc l'"acte de base" pour l'exécution des dépenses. Cela nécessiterait d'apporter quelques adaptations à la proposition relative à l'instrument de relance fondée sur l'article 122 du TFUE afin de la rendre compatible avec le règlement financier. Ces adaptations découlent du fait que, alors que l'article 21, paragraphe 5, du règlement financier dispose qu'un acte de base peut prescrire l'affectation des recettes qu'il prévoit à des dépenses spécifiques (en tant que recettes externes), la proposition relative à l'instrument de relance ne prévoit pas en elle-même de recettes<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Cette conclusion, qui est fondée sur les spécificités de Next Generation EU, ne peut pas être transposée directement aux opérations d'emprunt "ordinaires" futures.

<sup>60</sup> Le Service juridique du Conseil ne saurait donc souscrire à l'analyse figurant dans les questions et réponses de la Commission que cette dernière a publiées sur son site internet concernant la structure juridique de Next Generation EU: "*La décision relative aux ressources propres est un acte établissant les recettes de l'Union, à savoir les ressources propres. Comment peut-il constituer une base juridique pour des dépenses (remboursement des emprunts)? L'article 310, paragraphe 3, du TFUE dispose que "[l]'exécution de dépenses inscrites au budget requiert l'adoption préalable d'un acte juridiquement contraignant de l'Union qui donne un fondement juridique à son action et à l'exécution de la dépense correspondante en conformité avec le règlement [financier]". La décision relative aux ressources propres est un "acte juridiquement contraignant de l'Union" au sens de l'article 2, point 4, du règlement financier. Dès lors qu'elle peut valablement autoriser les emprunts et leur remboursement (voir la question précédente), la conséquence nécessaire est qu'elle constituera un acte de base pour les dépenses intrinsèquement liées aux emprunts, à savoir les tranches de remboursement des emprunts. Par conséquent, cet aspect relève du "système des ressources propres de l'Union" [article 311, troisième alinéa, du TFUE]*" (traduction du Conseil). Le document est accessible via le lien suivant: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_1024](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024).

Compte tenu de la nature très technique de ces conséquences, le Service juridique du Conseil suggère de les examiner lors des discussions qui auront lieu au sein de l'instance préparatoire compétente.

***Inclusion de mesures de gestion de trésorerie dans la proposition de décision RP (article 6, paragraphe 4)***<sup>61</sup>

99. L'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP comprend des mesures visant à garantir la disponibilité de ressources en trésorerie pour honorer les engagements de l'Union découlant des emprunts au titre de Next Generation EU.

Alors que ces mesures sont liées aux recettes et relèvent donc de la notion de "*système des ressources propres*", la question est de savoir si cette disposition peut être introduite dans la proposition de décision RP ou s'il convient plutôt de l'insérer dans le règlement relatif à la mise à disposition, pour lequel, toutefois, aucune proposition modificative n'a été présentée<sup>62</sup>.

100. Le règlement relatif à la mise à disposition est fondé sur l'article 322, paragraphe 2, du TFUE, qui mentionne explicitement les "*mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie*". Comme l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP est une mesure visant à faire face aux besoins de trésorerie, il n'existe aucun doute quant à la possibilité d'inclure une telle disposition dans le règlement relatif à la mise à disposition, ainsi que l'illustre également la référence, à l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP, au règlement relatif à la mise à disposition, qui comporte déjà des dispositions sur les mesures de gestion de trésorerie à son article 14.

---

<sup>61</sup> Le contenu de l'article 6, paragraphe 4, et la question de savoir s'il entraîne des responsabilités solidaires et conjointes sont examinés ci-dessous dans la partie 5.

<sup>62</sup> Cité au point 73 et dans la note de bas de page n° 49 ci-dessus. La Commission a présenté un règlement distinct régissant la mise à disposition des nouvelles ressources propres proposées, ainsi qu'une proposition de modification du règlement (CEE, Euratom) n° 1553/89 concernant le régime uniforme définitif de perception des ressources propres provenant de la taxe sur la valeur ajoutée, tous deux fondés sur l'article 322, paragraphe 2, du TFUE.

101. Cependant, la question est de savoir si ce constat exclut en lui-même la possibilité d'inclure l'article 6, paragraphe 4, dans la proposition RP. Le Service juridique du Conseil a déjà rendu un avis expliquant les spécificités du cadre des ressources propres, qui comporte plusieurs niveaux, la décision relative aux ressources propres se trouvant au sommet de la pyramide. La décision relative aux ressources propres comprend les dispositions considérées essentielles pour le fonctionnement du cadre des ressources propres, et le législateur dispose d'une large marge d'appréciation en ce qui concerne les éléments fondamentaux à inclure dans ladite décision, pour autant que cela n'ait pas pour conséquence de vider de leur effet utile les autres actes faisant partie du cadre des ressources propres<sup>63</sup>.

102. Il est donc loisible au législateur de considérer que l'article 6, paragraphe 4, compte tenu de l'ampleur des emprunts et de leurs conséquences en matière de remboursement, a sa place dans la proposition de décision RP plutôt que dans le règlement relatif à la mise à disposition, tant qu'une cohérence est recherchée avec l'article 14 dudit règlement, qui couvre déjà, en partie du moins, la situation juridique censée être régie par l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP. Cette inclusion dans la proposition de décision RP serait également justifiée par le lien direct avec les autres éléments relatifs au remboursement. Enfin, aussi bien l'actuelle décision RP que la proposition de décision RP de la Commission de 2018 comportent déjà un nombre limité de dispositions sur la mise à disposition des ressources propres.

c) **Conclusions intermédiaires**

103. Compte tenu de ce qui précède, le Service juridique du Conseil est d'avis que:

- l'article 311 du TFUE constitue une base juridique appropriée pour les nouveaux éléments introduits dans la proposition de décision RP en vue de garantir le remboursement des emprunts prévus au titre de Next Generation EU;

---

<sup>63</sup> Avis du Service juridique du Conseil figurant dans le doc. 6198/12, point 10: "*nous rappellerons, par ailleurs, que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qu'est un élément essentiel à inclure dans la décision RP, et qu'il n'est donc pas tenu de suivre l'architecture juridique proposée dans ses moindres détails. Néanmoins, si, en théorie, toutes les dispositions, essentielles comme non essentielles, pourraient être incluses dans la décision RP, il faudrait également tenir compte de l'effet utile des dispositions de l'article 311, quatrième alinéa, et de l'article 322, paragraphe 2, du TFUE, - dans la mesure où ces deux bases juridiques indiquent une intention des parties contractantes, confirmée par les travaux préparatoires relatifs aux traités, de laisser le législateur décider d'un certain nombre de questions, mais avec des exigences procédurales différentes de celles figurant dans la décision relative aux ressources propres*".



- l'habilitation de la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux peut être considérée comme accessoire par rapport à ces autres dispositions de la proposition de décision RP;
- il est loisible au législateur de l'Union de considérer que l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP est un élément essentiel du système des ressources propres qu'il convient d'inclure dans la proposition RP plutôt que dans le règlement relatif à la mise à disposition.

5. **Dans sa formulation actuelle, l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP, qui établit les règles applicables en cas de défaillance sur un prêt ou de crédits budgétaires insuffisants, au regard du règlement relatif à la mise à disposition, est-il susceptible d'entraîner des responsabilités solidaires et conjointes pour les États membres?**

a) **Cadre juridique**

104. En vertu de l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP, lorsque les crédits autorisés inscrits au budget ne seraient pas suffisants pour permettre à l'Union de se conformer à ses obligations découlant des emprunts visés à l'article 3 *ter*, les États membres seraient tenus de mettre à la disposition de la Commission les ressources nécessaires à cette fin "*conformément aux règlements adoptés en vertu de l'article 322, paragraphe 2, du TFUE, tels qu'applicables à ce moment-là, dans les mêmes conditions que celles applicables en cas de défaillance sur un prêt contracté*" par l'Union.

Ce libellé de l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP doit être compris comme faisant référence à l'article 14 de l'actuel règlement relatif à la mise à disposition, en particulier à ses paragraphes 3 et 4.

105. L'article 14 du règlement relatif à la mise à disposition fait partie du chapitre IV "Gestion de la trésorerie" et est libellé comme suit:

*"1. La Commission dispose des sommes inscrites au crédit des comptes visés à l'article 9, paragraphe 1, dans la mesure nécessaire pour couvrir ses besoins de trésorerie découlant de l'exécution du budget.*

*2. Lorsque les besoins de trésorerie excèdent les avoirs de comptes, la Commission peut effectuer des prélèvements au-delà de l'ensemble de ces avoirs, à condition que des crédits soient disponibles au budget et dans la limite des ressources propres prévues dans le budget. Dans ce cas, elle informe préalablement les États membres des dépassements prévisibles.*

*3. Dans le seul cas où il y a défaillance du bénéficiaire d'un prêt contracté ou garanti en application des règlements et décisions adoptés par le Conseil, ou par le Parlement européen et le Conseil, dans des circonstances où la Commission ne peut recourir en temps voulu à d'autres mesures prévues dans les dispositions financières applicables à ces prêts pour assurer le respect des obligations juridiques de l'Union envers les bailleurs de fonds, les dispositions des paragraphes 2 et 4 peuvent être provisoirement appliquées, indépendamment des conditions prévues au paragraphe 2, pour assurer le service des dettes de l'Union.*

*4. Sous réserve du deuxième alinéa, la différence entre les avoirs globaux et les besoins de trésorerie est répartie entre les États membres, et ce, dans toute la mesure du possible, proportionnellement à la prévision des recettes du budget en provenance de chacun d'eux. Lorsqu'elle assure la couverture de ses besoins de trésorerie, la Commission s'efforce de réduire l'impact de l'obligation qu'ont les États membres d'inscrire en compte les montants des intérêts négatifs en application de l'article 9, paragraphe 1, troisième alinéa, en disposant en priorité des sommes inscrites au crédit des comptes concernés".*

106. Il découle de la référence à l'article 14 du règlement relatif à la mise à disposition que si l'Union n'était pas en mesure d'honorer, à l'égard de ses créanciers, ses obligations découlant des emprunts visés à l'article 3 *ter* de la proposition de décision RP, la Commission pourrait demander à chaque État membre de mettre à disposition les ressources en trésorerie nécessaires pour couvrir les exigences liées à la nécessité de rembourser le principal, les intérêts ou les coûts concernés. Les exigences seraient réparties entre les États membres - dans la mesure du possible - au prorata. Ces mesures de trésorerie revêtent un caractère exclusivement provisoire et ne peuvent en aucun cas déboucher sur un appel de trésorerie allant au-delà des plafonds des ressources propres.

b) Analyse juridique

107. Au cours des discussions sur la proposition de décision RP, des questions ont été soulevées sur le point de savoir si, en se référant à l'article 14 du règlement relatif à la mise à disposition, l'article 6, paragraphe 4, de ladite proposition ouvrirait la voie à une "mutualisation de la dette" au moyen du système des ressources propres, c'est-à-dire s'il conduirait à un système de responsabilité solidaire et conjointe des États membres en ce qui concerne la dette émise au titre de Next Generation EU, dans le cadre duquel chaque État membre serait obligé de fournir la trésorerie manquante indépendamment de la proportion de ses engagements envers l'Union par rapport à ceux des autres États membres.

108. Il convient de souligner que, en vertu du système des ressources propres de l'Union, la responsabilité financière de chaque État membre est individuelle et non solidaire et conjointe. Le système des ressources propres est fondé sur le plein respect de la souveraineté budgétaire des États membres. C'est la raison pour laquelle les auteurs des traités ont prévu que, conformément à l'article 311, troisième alinéa, du TFUE, la décision relative aux ressources propres ne peut entrer en vigueur qu'une fois approuvée par chaque État membre conformément à ses règles constitutionnelles nationales. Si les États membres sont tenus d'assumer la responsabilité financière qu'ils ont acceptée en approuvant la décision relative aux ressources propres, des obligations financières supplémentaires allant au-delà de mesures provisoires ne peuvent leur être imposées qu'à condition que la décision relative aux ressources propres ait été au préalable modifiée en conséquence.

Par conséquent, le système des ressources propres de l'Union est, en principe, fondé sur le système de proportionnalité dans le cadre duquel les contributions de chaque État membre sont déterminées au prorata, par référence aux taux de contribution fixés dans la décision relative aux ressources propres elle-même (en particulier les "contributions fondées sur le RNB"), et les contributions des États membres sont prévisibles et certaines et ne peuvent pas être modifiées à moins que la décision relative aux ressources propres ne soit modifiée.

109. L'article 14, paragraphes 3 et 4, du règlement relatif à la mise à disposition n'entraîne donc pas une mutualisation de la dette, mais établit plutôt un système de compensation provisoire entre les États membres, dans lequel chaque État membre demeure tenu, en dernier ressort, de transférer les montants dus en application de la décision relative aux ressources propres. L'article 14, paragraphes 3 et 4, du règlement relatif à la mise à disposition établit un mécanisme de dernier recours à appliquer en cas de défaillance sur un prêt de l'Union lorsque *"la Commission ne peut recourir en temps voulu à d'autres mesures prévues dans les dispositions financières applicables à ces prêts pour assurer le respect des obligations juridiques de l'Union envers les bailleurs de fonds"*. L'accent est mis sur le paiement en temps voulu de la dette de l'Union, car l'inscription au budget des montants supplémentaires nécessaires, qui doit à tout le moins être effectuée, est susceptible de conduire à un retard de paiement de l'Union. L'obligation faite aux États membres de fournir, à titre provisoire, les exigences de trésorerie manquantes est fondée sur le système de proportionnalité (prorata).

Bien que l'article 14, paragraphe 3, du règlement relatif à la mise à disposition permette en théorie, lorsqu'une telle répartition proportionnée n'est pas possible, que la répartition du passif entre les États membres puisse exceptionnellement avoir pour effet que certains États membres fournissent une contribution plus élevée que celle calculée au prorata, cela ne saurait être considéré comme une prise en charge conjointe et solidaire du passif puisque, en tout état de cause, l'apport de la trésorerie manquante s'appliquerait exclusivement à titre provisoire, dans le cadre d'opérations hors budget<sup>64</sup>.

110. Toutefois, l'article 14, paragraphes 3 et 4, du règlement relatif à la mise à disposition a été conçu pour faire face aux pénuries de ressources en trésorerie dans le cas de prêts i) dont les montants ont jusqu'à présent été bien plus modestes que les emprunts envisagés au titre de Next Generation EU et ii) qui ne donnent lieu qu'à un passif éventuel.

Next Generation EU possède, quant à lui, une structure très différente: il concerne des montants beaucoup plus élevés engageant obligatoirement la responsabilité des États membres dans le cas des "emprunts destinés à des dépenses".

---

<sup>64</sup> Les opérations de trésorerie devraient ensuite être régularisées dans le budget annuel de l'Union (en règle générale, au moyen d'un budget rectificatif). Il est également entendu que la Commission prendra des mesures pour recouvrer la dette auprès du débiteur défaillant et que les montants recouverts seront inscrits au budget en tant que recettes.

111. Compte tenu des observations formulées jusqu'à présent dans le cadre des discussions sur la proposition de décision RP, le fait que Next Generation EU possède une structure aussi différente et le volume des montants concernés pourraient donner à penser que l'application de l'article 14 du règlement relatif à la mise à disposition au cas en question dans le cadre de Next Generation EU pourrait être inappropriée. Cela est dû en particulier à la composante des "emprunts destinés à des dépenses", notamment en ce qui concerne les situations exceptionnelles dans lesquelles la compensation au titre de cette disposition pourrait entraîner une redistribution provisoire des montants sur une base différente de celle du prorata et qui, dans le cadre de Next Generation EU, pourraient nécessiter de demander un montant très élevé de ressources en trésorerie manquantes à un nombre limité d'États membres<sup>65</sup>.
112. En outre, la référence générale que fait l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP aux dispositions relatives à la gestion des ressources en trésorerie au titre du règlement relatif à la mise à disposition, ainsi que le caractère dynamique de cette référence, c'est-à-dire la référence aux dispositions dans leur version applicable au moment en question et donc sujette à d'éventuelles modifications futures et à l'évolution législative<sup>66</sup>, est difficile à concilier avec l'idée de stabilité et de prévisibilité qui sous-tend l'établissement d'un compartiment spécialisé dans la proposition de décision RP pour faire face à l'émission d'une dette assortie de très longues échéances.
113. Pour tenir compte des préoccupations exposées ci-dessus, nous recommandons que la proposition de décision RP elle-même comporte un libellé approprié qui soit spécifique à la gestion des ressources en trésorerie liées à Next Generation EU. La proposition de décision RP pourrait établir clairement le principe de répartition au prorata des ressources en trésorerie manquantes ainsi que le principe selon lequel l'obligation ultime pour chaque État membre de transférer des ressources à l'Union est, en tout état de cause, limitée par le montant que l'État membre s'est engagé à transférer à l'Union. Le Service juridique du Conseil est prêt à proposer un libellé approprié pour répondre à ces questions.

---

<sup>65</sup> Dans le même temps, il y a lieu de préciser qu'une insuffisance de ressources dans le cadre de la composante des "emprunts destinés à des dépenses" devrait être tout à fait exceptionnelle, puisque les remboursements sont totalement prévisibles et programmables en raison du fait que l'Union prend en charge un passif certain (par opposition à un passif exclusivement éventuel). La Commission a fait référence au cas des douzièmes provisoires, qui pourraient ne pas garantir le montant des crédits nécessaires.

<sup>66</sup> Nous rappelons que le règlement relatif à la mise à disposition peut être modifié par le Conseil statuant à la majorité qualifiée.

c) Conclusions intermédiaires

114. Les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions suivantes:

- le système des ressources propres de l'Union est, en principe, fondé sur un système de proportionnalité dans le cadre duquel les contributions de chaque État membre sont déterminées au prorata, par référence aux taux de contribution fixés dans la décision relative aux ressources propres elle-même (en particulier les "contributions fondées sur le RNB"), et les contributions des États membres sont prévisibles et certaines et ne peuvent pas être modifiées à moins que la décision relative aux ressources propres ne soit modifiée;
- bien que l'article 14, paragraphes 3 et 4, du règlement relatif à la mise à disposition, à l'application duquel l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP fait référence, n'entraîne pas une mutualisation de la dette mais constitue un système de compensation provisoire entre les États membres en cas de défaillance sur un prêt contracté par l'Union, ces dispositions sont conçues pour des situations différentes de celles des "emprunts destinés à des dépenses" au titre de Next Generation EU ainsi que du volume particulier et du caractère spécifique de ses opérations. Pour tenir compte de ces spécificités et des préoccupations exprimées par les délégations, nous conseillons de modifier le texte de la proposition de décision RP pour y insérer un libellé spécifique à la gestion des ressources en trésorerie liées à Next Generation EU.

**B. LA BASE JURIDIQUE CHOISIE POUR L'INSTRUMENT DE RELANCE  
(ARTICLE 122 DU TFUE) EST-ELLE APPROPRIÉE?**

**1. Observations préliminaires**

115. L'instrument de relance<sup>67</sup> alloue les produits obtenus au moyen des emprunts sur les marchés, en vertu de la nouvelle habilitation de la Commission prévue dans la proposition de décision RP, à un certain nombre de mesures de relance dont il définit la portée (articles 2 et 3 de l'instrument de relance).

---

<sup>67</sup> Proposition de règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19 (COM(2020) 441 final), document ST 8141/20 INIT.

116. L'instrument de relance précise également les formes que peut prendre le soutien (soutien non remboursable, prêts et provisionnement de garanties, article 3, paragraphe 2) et fixe des règles spécifiques pour l'exécution budgétaire de l'instrument, y compris la désignation des produits des emprunts comme recettes affectées externes (article 4, paragraphe 1).

Cependant, l'instrument de relance n'établit pas les mesures de relance en tant que telles, mais prévoit qu'elles sont menées dans le cadre de programmes spécifiques que finance l'instrument de relance (article 2, paragraphe 2). Les objectifs finaux de l'instrument de relance sont donc poursuivis par la mise en œuvre de programmes de dépenses autonomes et selon leurs caractéristiques et règles spécifiques, telles qu'elles sont établies dans les actes de l'Union applicables.

## **2. Cadre juridique**

117. L'article 122 du TFUE est libellé comme suit:

*"1. Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.*

*2. Lorsqu'un État membre connaît des difficultés ou une menace sérieuse de graves difficultés, en raison de catastrophes naturelles ou d'événements exceptionnels échappant à son contrôle, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière de l'Union à l'État membre concerné. Le président du Conseil informe le Parlement européen de la décision prise".*

## **3. Analyse juridique**

118. Selon la jurisprudence constante de la Cour mentionnée au point 74 ci-dessus, le choix de la base juridique d'un acte de l'Union doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de cet acte.

119. Il n'est pas précisé dans l'instrument de relance si sa base juridique est le paragraphe 1 ou le paragraphe 2 de l'article 122 du TFUE ou si ces paragraphes constituent tous deux la base juridique de la proposition.

Nous notons que l'article 122, paragraphe 2, du TFUE dispose que le Conseil peut accorder, sous certaines conditions, une assistance financière aux États membres. Toutefois, l'instrument de relance n'accorde pas d'assistance financière aux États membres. Il établit les modalités générales d'utilisation des produits des emprunts de l'Union dans le cadre d'un certain nombre de programmes.

Le Service juridique du Conseil est donc d'avis que l'instrument de relance est fondé sur le paragraphe 1 de l'article 122 du TFUE, et non sur le paragraphe 2. Le libellé du paragraphe 2, lorsqu'il fait référence aux difficultés ou aux événements exceptionnels susceptibles de justifier son utilisation, contribue néanmoins à donner une indication sur les types de circonstances exceptionnelles auxquels l'ensemble de l'article 122 est destiné à faire face.

120. L'article 122, paragraphe 1, du TFUE habilite le Conseil à adopter les "*mesures appropriées à la situation économique*" dans un "*esprit de solidarité*", sans préciser quelles sont les situations qui justifient le recours à cette disposition ou la forme, la nature ou le contenu particuliers des mesures qui peuvent être adoptées sur son fondement. L'article 122, paragraphe 1, du TFUE évoque simplement "*en particulier*" de graves difficultés dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie, mais sans spécifier de manière exhaustive le type de situations qui peuvent donner lieu à l'application de cette disposition ou les mesures particulières que le Conseil est habilité à adopter.



121. Compte tenu de cette formulation large, le Conseil dispose d'une vaste marge d'appréciation lorsqu'il agit sur la base de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE. Il doit cependant exercer cette marge d'appréciation en tenant compte des paramètres suivants:

- premièrement, le recours à l'article 122, paragraphe 1, du TFUE présuppose l'existence d'une situation d'urgence ou exceptionnelle<sup>68</sup> conduisant à de graves difficultés<sup>69</sup> dans la situation économique des États membres, auxquelles il n'est pas possible de faire face au moyen des mesures ordinaires de l'Union. Les mesures "*appropriées*" auxquelles se réfère l'article 122, paragraphe 1, du TFUE doivent être proportionnées à la gravité de la situation. En outre, ainsi que l'a confirmé la jurisprudence, les mesures adoptées au titre de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE doivent être temporaires<sup>70</sup>. Elles ne peuvent pas être utilisées aux fins de régir une question à titre permanent ou de remplacer le financement ordinaire des politiques de l'UE, car cela empièterait sur les bases juridiques matérielles applicables prévues dans les traités. Les termes introductifs "[s]ans préjudice des autres procédures prévues par les traités" font ressortir le caractère exceptionnel et temporaire des mesures adoptées au titre de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE, le recours à cette disposition ne pouvant pas compromettre ou permettre d'éviter le recours à d'autres bases juridiques établies dans les traités devant être utilisées "en temps normal".
- Deuxièmement, l'article 122, paragraphe 1, du TFUE appartient au chapitre 1 du titre VIII du TFUE, qui porte sur la politique économique. Les mesures adoptées au titre de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE doivent donc revêtir un caractère économique.

---

<sup>68</sup> Le libellé de l'article 122, paragraphe 1, ne mentionne pas expressément la condition d'urgence, contrairement à l'article 122, paragraphe 2. Cependant, les deux paragraphes doivent être lus conjointement et sur la base de l'objectif spécifique poursuivi par l'article 122 dans le système des traités: les méthodes d'interprétation contextuelle et systémique mettent donc toutes deux en évidence une "logique d'urgence" qui s'applique à l'ensemble de l'article.

<sup>69</sup> L'article 122, paragraphe 1, du TFUE mentionne "*de graves difficultés (...) dans l'approvisionnement en certains produits*". Si cette référence est purement illustrative et n'est pas destinée à limiter les types de difficultés auxquelles il peut être remédié par cet article, la disposition fixe bel et bien un seuil d'importance ("*de graves difficultés*") qui doit être atteint pour justifier l'adoption de mesures au titre de cette base juridique et laisse donc une large marge d'appréciation au Conseil lors de l'adoption des mesures. Nous notons que la notion de "*graves difficultés*" est également utilisée pour définir la condition du recours à l'assistance financière au titre de l'article 122, paragraphe 2.

<sup>70</sup> Ces conditions ont été définies par la Cour pour l'utilisation de l'article 103 du traité CEE, qui est le prédécesseur de l'article 122 du TFUE. Voir l'arrêt dans l'affaire *Balkan Import*, précité, points 13 à 17.

122. Il convient à présent d'examiner si, eu égard aux critères susmentionnés, le but et le contenu de l'instrument de relance s'inscrivent dans le contexte de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE. Cet examen doit être complété par une seconde analyse: puisque les objectifs de l'instrument de relance sont poursuivis par la mise en œuvre de programmes de dépenses autonomes, il convient également d'apprécier si les caractéristiques essentielles de ces programmes traduisent dûment les exigences que les mesures adoptées au titre de l'article 122 du TFUE sont tenues de respecter.

a) **Examen de l'instrument de relance**

i) **Objectifs de l'instrument de relance**

123. L'article 1<sup>er</sup> de l'instrument de relance dispose que l'objectif de l'instrument est de "*soutenir la reprise à l'issue de la pandémie de COVID-19*". Les considérants 1 et 2 du préambule de l'instrument de relance citent la pandémie de COVID-19 comme étant la source d'une situation économique exceptionnelle. Pour faire face à cette situation exceptionnelle, le considérant 5 fixe les objectifs de l'instrument de relance, à savoir mettre en place un programme de soutien économique et social exceptionnel, dans un esprit de solidarité entre les États membres, en particulier envers ceux qui ont été les plus durement touchés, et favoriser une reprise coordonnée durable et résiliente de l'activité économique. Le considérant 6 souligne en outre que le soutien au titre de l'instrument de relance ne devrait être utilisé que pour faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19 ou aux besoins immédiats de financement visant à éviter la résurgence de la pandémie.

124. Les objectifs de la proposition, tels qu'ils sont décrits ci-dessus, correspondent dûment à ceux de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE, à savoir faire face, dans un esprit de solidarité, à des situations exceptionnelles, en particulier si de graves difficultés surviennent.

ii) **Contenu de l'instrument de relance**

125. La question suivante à examiner consiste à savoir si les objectifs déclarés de l'instrument de relance sont correctement traduits dans son contenu. Comme nous l'avons précisé ci-dessus, un tel contenu doit comporter des mesures qui revêtent un caractère exceptionnel, temporaire et économique.

### *Caractère exceptionnel des mesures*

126. Le caractère exceptionnel des mesures nécessite tout d'abord d'examiner si elles sont liées à la situation causée par la pandémie de COVID-19. En d'autres termes, l'exigence liée au caractère exceptionnel signifie que le champ d'application de l'instrument de relance doit être limité aux mesures destinées à faire face aux conséquences de la pandémie de COVID-19.
127. L'article 2 de la proposition, qui définit le champ d'application de l'instrument de relance, dispose que ce dernier soutient la reprise au sein de l'Union à l'issue de la pandémie de COVID-19 et prévoit "*notamment*" à cette fin un certain nombre de mesures pour faire face aux conséquences économiques négatives de cette pandémie (article 2, paragraphe 1, points a) à i), et article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la proposition):
- a) des mesures visant à réagir aux répercussions immédiates de la crise sur l'emploi, les secteurs de la santé et les opérateurs économiques (mesures prévues aux points a), c), d) et i))<sup>71</sup>;
  - b) des mesures de soutien à la relance des économies des États membres, notamment par un soutien aux réformes et aux investissements ainsi qu'à la réalisation de l'objectif d'une transition juste vers une économie neutre pour le climat (mesures prévues aux points b) et h))<sup>72</sup>;
  - c) des mesures renforçant le degré de préparation de l'Union face aux crises sanitaires futures (points e), f) et g))<sup>73</sup>;
  - d) des mesures de soutien aux pays tiers touchés par la crise de la COVID-19 (article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa)<sup>74</sup>.
128. Le Service juridique du Conseil considère que la première catégorie de mesures visées au point a) ci-dessus est clairement liée à la pandémie de COVID-19.

---

<sup>71</sup> À mettre en œuvre par l'intermédiaire de REACT-EU, de l'instrument de soutien à la solvabilité et de la facilité d'investissement stratégique.

<sup>72</sup> À mettre en œuvre par l'intermédiaire de la facilité pour la reprise et la résilience et de ressources supplémentaires en faveur du Fonds pour une transition juste.

<sup>73</sup> À mettre en œuvre par l'intermédiaire du programme "L'UE pour la santé" et de ressources supplémentaires en faveur d'Horizon 2020 et rescEU.

<sup>74</sup> À mettre en œuvre par l'intermédiaire de ressources supplémentaires en faveur de l'aide humanitaire et de l'IVCDI.

129. La deuxième catégorie de mesures (point b)) est justifiée dans la proposition par le fait que la crise de la COVID-19 a des répercussions inégales sur les économies nationales et amplifie les divergences préexistantes dans la capacité budgétaire des États membres à soutenir leur reprise: sans une approche unifiée à cet égard, les économies nationales emprunteraient des voies divergentes, ce qui mettrait en fin de compte en péril le marché unique ainsi que la cohésion sociale et territoriale de l'Union (considérants 3 et 4).

Bien qu'il n'appartienne pas au Service juridique du Conseil d'apprécier le bien-fondé du raisonnement économique qui sous-tend la deuxième catégorie de mesures, on peut raisonnablement conclure, compte tenu de la large marge d'appréciation dont dispose le Conseil en vertu de l'article 122 du TFUE, qu'un soutien destiné à donner un coup de fouet aux économies des États membres durement touchés par le confinement imposé pour ralentir la circulation du virus, en appuyant les réformes structurelles et les investissements visant à rétablir la solidité économique des États membres particulièrement touchés par la crise de la COVID-19, s'inscrit effectivement dans la logique générale d'exception de l'article 122 du TFUE.

130. Deux types de mesures - celles liées au degré de préparation face à une crise future (point 128 c)) ainsi que les mesures de soutien aux pays tiers (point d)) - méritent également une attention particulière.

131. En ce qui concerne l'inclusion, dans le champ d'application de l'instrument de relance, de mesures visant à accroître le degré de préparation face aux crises futures (article 2, paragraphe 1, points e) à g)), il convient de préciser que, en principe, l'article 122, paragraphe 1, du TFUE prévoit des mesures "de réaction" au sens où il permet de répondre à des difficultés existantes mais ne soutient pas les mesures préventives visant à éviter une hypothétique crise future, pour laquelle d'autres bases juridiques (et une forme ordinaire de financement) sont disponibles.

132. Dans le même temps, toutefois, la pandémie de COVID-19 est toujours en cours, et il n'est pas possible de prévoir aujourd'hui son évolution future (par exemple, d'autres vagues éventuelles). Si elles ne sont pas prises en compte, les difficultés rencontrées au début de la crise dans certains domaines (par exemple, l'autonomie insuffisante des chaînes d'approvisionnement de l'Union, une préparation insuffisante du secteur de la santé au traitement des maladies infectieuses, le manque de matériel médical et de médicaments, l'insuffisance de la recherche, etc.) pourraient fragiliser davantage la situation économique en cas de résurgence de la pandémie. Par conséquent, il est possible de considérer que les mesures de préparation sont appropriées pour faire face à la situation résultant de la crise de la COVID-19, pour autant, toutefois, qu'elles soient clairement liées aux difficultés rencontrées pendant la crise.
133. L'inclusion, parmi les mesures financées par l'instrument de relance, de formes de soutien aux pays tiers soulève également des préoccupations (article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa). Selon la proposition, ce soutien direct serait justifié par l'importance des relations économiques avec les pays tiers et les avantages que ce soutien apporterait à l'Union en renforçant les relations commerciales et économiques qui ont souffert de la crise (considérant 7). Cet objectif se retrouve dans le contenu de l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la proposition, aux termes duquel "[l]'instrument fournit également un soutien de crise aux pays partenaires afin de restaurer et de renforcer leurs relations commerciales et économiques avec l'Union et d'augmenter leur résilience".
134. À ce sujet, nous soulignons que la compétence prévue à l'article 122, paragraphe 1, du TFUE est fondée en particulier sur l'esprit de solidarité qui existe entre les États membres<sup>75</sup> et qui justifie l'adoption de mesures exceptionnelles lorsque les États membres font face à des situations de graves difficultés économiques. La situation des pays tiers à cet égard est fondamentalement différente.

---

<sup>75</sup> Le Tribunal a précisé que "*l'esprit de solidarité entre les États membres qui doit présider à l'adoption par le Conseil des mesures appropriées à la situation économique au sens de l'article 122, paragraphe 1, TFUE indique que ces mesures sont fondées sur l'assistance entre les États membres*" (arrêt du 30 septembre 2015, Anagnostakis/Commission, T-450/12, EU:T:2015:739, point 42). Cette conclusion a été confirmée par la Cour sur pourvoi, dans l'arrêt du 12 septembre 2017, C-589/15 P, EU:C:2017:663, point 71.

En conséquence, si les difficultés qu'un État membre rencontre en raison de l'interdépendance qu'il peut avoir avec les économies de pays tiers sont pertinentes pour le déclenchement de l'article 122 du TFUE<sup>76</sup>, elles ne sauraient justifier l'octroi d'une assistance directe à des pays tiers dans le cadre de mesures visant à soutenir leur résilience dès lors que lesdites mesures n'ont aucune conséquence directe sur les économies des États membres. Cette réserve devrait être prise en compte dans la disposition, et il conviendrait de préciser plus en détail la justification ou de limiter le champ d'application aux pays tiers revêtant une importance particulière.

135. Le caractère exceptionnel des mesures requiert également une analyse de leur adéquation à la situation économique à laquelle elles sont destinées à faire face. En ce sens, l'article 3 de la proposition fixe l'enveloppe totale de l'instrument de relance (750 milliards d'EUR) ainsi que la répartition de ce montant entre soutien non remboursable, prêts et garanties, y compris la dotation destinée aux différents programmes. Au cours des discussions au sein du Coreper et des instances préparatoires compétentes, plusieurs délégations ont soulevé la question de la nécessité et de la proportionnalité du volume global et des affectations spécifiques des ressources.
136. Comme nous l'avons expliqué précédemment, le Conseil dispose d'une large marge d'appréciation lorsqu'il décide du contenu des mesures adoptées au titre de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE. En l'espèce, la marge d'appréciation peut être exercée à la lumière de l'évaluation détaillée des besoins de relance résultant de la crise de la COVID-19 que la Commission a présentée à l'appui de Next Generation EU<sup>77</sup>. Sur cette base, les chiffres proposés par la Commission ne semblent pas disproportionnés au regard du caractère sans précédent de la crise et de l'ampleur extraordinaire de ses conséquences, telles qu'elles sont décrites dans ladite évaluation de la Commission. Nous rappelons également que les chiffres proposés correspondent aux montants maximaux possibles et que les dépenses réelles dépendront de la présentation de demandes de soutien qui seront retenues dans le cadre des programmes spécifiques de l'UE, lesquels garantissent que les ressources ne seront utilisées que si les critères d'éligibilité applicables sont remplis.

---

<sup>76</sup> Les premiers cas d'application de l'article 122 du TFUE concernaient en fait des situations de difficultés que les États membres connaissaient dans leur balance des paiements en raison de leur exposition aux échanges internationaux ou de chocs extérieurs dans l'approvisionnement en produits, notamment le pétrole.

<sup>77</sup> Voir le document de travail des services de la Commission: "Identifying Europe's recovery needs", document ST 8136/20 ADD REV 1.

### *Caractère temporaire des mesures*

137. Comme nous l'avons expliqué précédemment dans le présent avis, les mesures adoptées au titre de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE doivent être temporaires. Elles ne peuvent pas devenir une action permanente de l'UE.
138. Bien que l'instrument de relance ne soit pas soumis à une "clause de limitation dans le temps"<sup>78</sup>, plusieurs de ses caractéristiques permettent de conclure qu'il revêt un caractère temporaire, en particulier:
- le caractère ponctuel de la structure budgétaire découlant du fait que les ressources mobilisées sous la forme d'un soutien non remboursable sont qualifiées de recettes affectées externes (article 4, paragraphe 1, de l'instrument de relance);
  - les règles relatives à l'exécution budgétaire de l'instrument de relance établissent un système de délais pour conclure les engagements juridiques liés aux ressources mobilisées au titre de l'instrument de relance. Ces délais limitent dans le temps la disponibilité du soutien et l'éligibilité des mesures;

---

<sup>78</sup> On peut trouver des clauses limitant les effets dans le temps de mesures dans d'autres instruments adoptés sur le fondement de l'article 122 (tout dernièrement, par exemple, dans l'instrument SURE mentionné ci-dessus dans la note de bas de page n° 18). L'inclusion d'une telle clause n'est toutefois pas nécessaire pour conférer un caractère temporaire à l'instrument, pour autant que sa durée limitée résulte clairement de sa conception générale.

- les délais s'étendent sur une période de quatre ans, une part importante des ressources - 60 % des montants disponibles sous la forme d'un soutien non remboursable - étant soumises à un engagement juridique déjà dans les deux ans (article 4, paragraphes 4 à 7). Un tel délai ne paraît pas déraisonnable au regard de l'ampleur des ressources qui sont en jeu, du niveau d'ambition des objectifs de l'instrument de relance et du fait que la pandémie de COVID-19 est toujours en cours. En outre, ce délai est comparable à celui d'autres instruments déjà adoptés sur le fondement de l'article 122 du TFUE dont l'ampleur et le niveau d'ambition sont bien moindres<sup>79</sup>.

### *Caractère économique des mesures*

139. Enfin, les mesures adoptées au titre de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE doivent revêtir un caractère économique, ce qui peut comprendre la mise en place de programmes de dépenses (comme dans le cas d'ESI), un mécanisme de prêts adossés fondé sur un système de garantie (SURE) ou même un simple cadre réglementaire visant faire face à une situation économique. L'instrument de relance prend une forme différente, puisqu'il mobilise des ressources collectées sur le fondement de l'habilitation de la Commission à emprunter sur les marchés et alloue les fonds empruntés à un certain nombre de mesures qui doivent être mises en œuvre sur la base de programmes de l'Union. L'instrument de relance revêt un caractère économique manifeste, puisqu'il finance un ensemble complet de mesures de relance économique (considérant 4) destinées à faire face aux conséquences économiques de la pandémie par des mesures qui sont liées à la dimension économique de la crise (article 2, paragraphe 1).

---

<sup>79</sup> À titre d'exemple, le programme d'ajustement économique pour le Portugal adopté sur la base du règlement MESF, mentionné ci-dessus dans la note de bas de page n° 15, prévoyait un délai de trois ans pour une assistance financière globale de 26 milliards. La conclusion concernant le caractère temporaire des mesures prévues dans la proposition relative à l'instrument de relance n'est pas remise en question par le fait que le paiement des montants engagés et la mise en œuvre des activités financées (ainsi que le remboursement des échéances au titre de la proposition de décision RP) s'étendent sur une période beaucoup plus longue, puisque cette différence temporelle suit la logique différente de la mise en œuvre des mesures.



**b) Examen des actes sectoriels recevant les fonds**

**i) Observations préliminaires**

140. Dès lors que les mesures prévues dans l'instrument de relance seront mises en œuvre au moyen de programmes spécifiques de l'Union, il est nécessaire de veiller à ce que, en vertu des règles de ces programmes, les ressources fournies par l'intermédiaire de l'instrument de relance soient utilisées en conformité avec le caractère extraordinaire et temporaire du soutien octroyé au titre de l'article 122 du TFUE, tel qu'il est décrit ci-dessus<sup>80</sup>. Il faut à cette fin vérifier si le soutien est destiné à répondre aux besoins résultant de la crise de la COVID-19 tels qu'ils ressortent des règles du programme concerné relatives à l'allocation des fonds, à l'éligibilité des opérations, aux critères d'évaluation et à la limitation temporelle du soutien. Une réponse positive est nécessaire pour garantir la légalité de la dépense des ressources mobilisées par l'instrument de relance.
141. Le Service juridique du Conseil estime que, dans l'ensemble, les programmes sectoriels prévus dans les différentes propositions traduisent de manière appropriée les exigences découlant de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE. Par souci de concision, l'examen réalisé ci-dessous portera uniquement sur les instruments qui requièrent une attention particulière ou au sujet desquels des questions ont été soulevées par des délégations. Le Service juridique du Conseil pourra ensuite se pencher sur certains aspects de chaque proposition lors de leur examen spécifique au sein des instances préparatoires compétentes.

---

<sup>80</sup> Dans le cadre de l'instrument fondé sur l'article 122, le Conseil n'est pas en mesure de déterminer les règles régissant les différents programmes de dépenses adoptés sur le fondement de la base juridique matérielle applicable du traité, qui requiert généralement le recours à la procédure législative ordinaire. Cependant, le respect des conditions fixées pour le recours à l'article 122 du TFUE est une condition de la légalité des dépenses.

## ii) Proposition établissant une facilité pour la reprise et la résilience

142. La facilité pour la reprise et la résilience<sup>81</sup> vise à soutenir les réformes et les investissements destinés à remédier aux faiblesses structurelles des économies des États membres et à renforcer leur résilience, dans un contexte où la crise de la COVID-19 affecte gravement leur capacité à investir et risque de les mener sur une trajectoire de divergence économique (considérants 4 à 6 de la proposition établissant une facilité pour la reprise et la résilience). Ce but est ensuite traduit dans les objectifs généraux et spécifiques du programme (article 4), dans les critères d'admissibilité au soutien qui sera fourni par les États membres sur la base de plans pour la reprise et la résilience (article 14) ainsi que dans les critères d'évaluation de ces plans (article 16). Ces dispositions donnent une importance particulière au relèvement des défis liés aux priorités nationales en matière de réformes définies dans le cadre du Semestre européen et au soutien apporté aux transitions écologiques et numériques.
143. Le but et le contenu de la facilité pour la reprise et la résilience relèvent donc du champ d'application de l'instrument de relance décrit ci-dessus, et en particulier de la catégorie de mesures visée à l'article 2, paragraphe 1, point b), dudit instrument. Plus spécifiquement, le fait que la facilité pour la reprise et la résilience soit axée sur des réformes structurelles et des objectifs à long terme comme les transitions écologiques et numériques répond à la logique décrite au point 129 ci-dessus et fournit un lien plausible entre la situation économique créée par la crise et son effet sur la capacité de redressement des États membres et, partant, la justification du soutien. Une autre question est de savoir si les critères proposés pour allouer les contributions financières maximales aux États membres correspondent également à la logique de l'article 122 du TFUE. La méthode d'allocation proposée par la Commission à l'annexe I de la proposition établissant la facilité pour la reprise et la résilience est fondée sur les éléments suivants:
- le rapport entre la population de l'État membre bénéficiaire et la population totale de l'UE en 2019;
  - l'inverse du rapport entre le produit intérieur brut (PIB) par habitant de l'État membre bénéficiaire et le PIB moyen par habitant de l'UE en 2019;

---

<sup>81</sup> Proposition de la Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une facilité pour la reprise et la résilience (COM(2020) 408 final), document ST 8403/20 INIT.

- le taux de chômage moyen au cours des années 2015 à 2019 dans l'État membre bénéficiaire par rapport au taux de chômage moyen dans l'ensemble de l'UE au cours de la même période;
- des plafonds pour les deuxième et troisième critères afin d'éviter une concentration excessive des ressources.

144. Les critères proposés par la Commission constituent des indicateurs de la différence de prospérité entre les États membres et de leurs faiblesses économiques sous-jacentes. En allouant des ressources plus importantes aux États membres qui sont moins prospères et qui doivent faire face à un chômage structurel plus élevé, la méthode concentre les ressources sur les États membres qui ont davantage besoin d'investissements et de réformes économiques.
145. Plusieurs délégations ont soulevé des questions concernant la pertinence de la période de référence retenue pour le calcul des contributions financières maximales. En particulier, il a été demandé si les données relatives à 2019 - à savoir avant la flambée de COVID-19 - sont pertinentes au regard de la finalité du programme, qui est de soutenir la relance après la crise.
146. À ce sujet, la Commission a souligné que les États membres qui présentaient des faiblesses économiques préexistantes avérées sont les plus exposés à la crise et au risque de divergence. Ce sont ceux dont la capacité de redressement était déjà réduite et qui sont à présent présumés être les plus touchés. En outre, comme la pandémie est récente et toujours en cours, les données économiques relatives à ses effets sont partielles et ne reflètent pas nécessairement l'impact final global en termes de besoins de relance.
147. Il n'appartient pas au Service juridique du Conseil d'examiner le bien-fondé du raisonnement économique qui sous-tend la méthode d'allocation. Nous nous contenterons d'indiquer qu'une telle présomption ne semble pas manifestement déraisonnable et que, par conséquent, elle ne remet pas en cause la justification du soutien octroyé au titre de l'instrument de relance, même si elle ne fournit qu'une évaluation indirecte des effets de la crise.

Afin de renforcer la logique d'urgence des dépenses, le Conseil pourrait envisager de compléter la méthode prévue - qui se réfère à des paramètres antérieurs à la pandémie - par d'autres paramètres ou critères liés à l'impact réel ou estimé de la crise sur la prospérité des États membres ou par un mécanisme de modulation de l'allocation tenant compte de l'évolution dans le temps de la pandémie et de ses conséquences économiques.

**iii) Proposition établissant le Fonds pour une transition juste**

148. Le Fonds pour une transition juste (FTJ)<sup>82</sup> est un instrument de cohésion proposé par la Commission avant la crise de la COVID-19 qui vise à répondre aux défis socioéconomiques de la transition vers une économie neutre pour le climat. La Commission propose à présent de renforcer sensiblement le FTJ par des ressources supplémentaires mobilisées par l'instrument de relance au moyen d'une proposition FTJ modifiée.
149. Compte tenu de son but et de son champ d'application, le FTJ relève du concept général de la communication de la Commission<sup>83</sup> et fait coexister au sein d'un même instrument juridique unique les deux notions respectives de transition et de reprise. En particulier, le FTJ relève du champ d'application de l'article 2, paragraphe 1, point h), de l'instrument de relance, en vertu duquel le soutien octroyé au titre dudit instrument vise à garantir qu'une transition juste vers une économie neutre pour le climat ne sera pas compromise par la pandémie de COVID-19. De même, on peut considérer que la dimension sociale du FTJ correspond au champ d'application de l'instrument de relance dans la mesure où ce dernier vise à rétablir l'emploi et à créer des postes.

---

<sup>82</sup> Proposition modifiée de la Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le Fonds pour une transition juste (COM(2020) 460 final, document ST 8386/20 INIT).

<sup>83</sup> Selon la communication de la Commission, "*la relance de l'Europe doit être guidée par la solidarité, la cohésion et la convergence*" (COM(2020) 456 final, p. 1, document ST 8136/20 INIT).

150. Pourtant, les ressources supplémentaires sont allouées aux États membres conformément à la méthode définie dans la proposition FTJ initiale. Cette méthode vise à allouer les ressources au regard de la capacité relative des États membres à réaliser les investissements nécessaires pour gérer la transition vers la neutralité climatique sur la base d'un certain nombre de critères. Toutefois, ces critères se rapportent à la situation antérieure à la pandémie<sup>84</sup>, et leur pertinence pour l'évaluation de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur la capacité en question des États membres n'est pas claire.

151. Il s'ensuit que, bien que la mobilisation de ressources supplémentaires repose sur l'hypothèse selon laquelle la crise de la COVID-19 a eu une incidence négative sur la capacité à faire face au défi posé par la transition, cette hypothèse n'est pas traduite en paramètres capables de cerner les besoins supplémentaires résultant de la crise pour les régions, les secteurs économiques et les États membres, de façon à permettre un financement ciblé et efficace de la transition, en particulier au cours de la période suivant immédiatement la pandémie de COVID-19. Il convient d'adapter ces paramètres afin que l'allocation des fonds soit suffisamment liée aux besoins découlant de la crise de la COVID-19.

**iv) Propositions relatives aux programmes "L'UE pour la santé", Horizon 2020 et rescEU**

152. Dans la proposition de la Commission, l'instrument de relance fournira un soutien supplémentaire à différents programmes qui ont un caractère permanent et des objectifs plus larges que la gestion des conséquences de la pandémie. C'est le cas des programmes "L'UE pour la santé"<sup>85</sup>, Horizon 2020<sup>86</sup> et rescEU<sup>87</sup>, qui soutiennent un certain nombre d'actions dans le domaine de la coopération en matière de santé, de la recherche et l'innovation et de la protection civile.

---

<sup>84</sup> Parmi ces critères figurent des paramètres liés à l'ampleur du défi posé par la transition au niveau régional (tenant compte des émissions industrielles de CO<sub>2</sub> correspondantes) ainsi qu'à l'ampleur des défis sociaux qui se posent en raison des pertes d'emplois potentielles dans l'industrie, l'extraction de charbon et de lignite et la production de tourbe et de schistes bitumineux. La méthode tient également compte du niveau de développement économique des États membres et des capacités d'investissement connexes, déterminés par les indicateurs économiques relatifs à la période 2015-2017. Voir l'annexe I de la proposition FTJ.

<sup>85</sup> Proposition de la Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'un programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé pour la période 2021-2027 et abrogeant le règlement (UE) n° 282/2014 (Programme "L'UE pour la santé") (COM(2020) 405 final), document ST 8595/20 INIT.

<sup>86</sup> Proposition de la Commission relative à un règlement Omnibus modifiant les règlements sectoriels concernant Horizon Europe, l'IVCDI, la PAC, le FEAGA et le Feader (COM(2020) 459 final), document ST 8555/20 INIT.

<sup>87</sup> Proposition de la Commission relative à une décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 1313/2013/UE relative au mécanisme de protection civile de l'Union (COM(2020) 220 final), document ST 8330/20 INIT.

153. Comme nous l'avons expliqué précédemment, une telle forme de soutien aux mesures de préparation est compatible avec la logique de l'article 122, paragraphe 1, du TFUE uniquement dans la mesure où un lien suffisant peut être établi entre les mesures financées et la pandémie actuelle. Afin de garantir la régularité des dépenses, ce lien doit être traduit en dispositions appropriées pour éviter que les ressources supplémentaires soient consacrées à des mesures non liées à la crise actuelle, comme ce serait le cas de mesures de protection civile concernant des catastrophes de nature autre qu'une pandémie, ou de programmes de recherche et de mesures de santé non liées à la pandémie ou à ses effets.

#### 4. **Conclusions intermédiaires**

154. Les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions suivantes:

- compte tenu du caractère exceptionnel et temporaire des mesures qu'il prévoit, l'article 122 du TFUE est la base juridique appropriée pour l'instrument de relance proposé;
- l'article 122 du TFUE ne permet pas l'octroi d'une assistance directe à des pays tiers, en ce qui concerne les mesures visant à soutenir leur résilience, dès lors que ces mesures n'ont pas d'incidences directes sur les économies des États membres. Les propositions pertinentes devraient être adaptées à cet égard;
- les programmes sectoriels recevant les fonds empruntés dans le cadre de Next Generation EU traduisent de manière appropriée, dans l'ensemble, les exigences découlant de l'article 122 du TFUE selon lesquelles ils doivent revêtir un caractère exceptionnel et temporaire. Néanmoins, les critères d'allocation, au titre du FTJ, des fonds provenant de Next Generation EU, ainsi que le champ d'application des propositions relatives aux programmes "L'UE pour la santé", Horizon 2020 et rescEU sont définis de manière trop large; ils devraient être mieux définis afin d'être suffisamment liés à l'impact économique de la pandémie de COVID-19.

**C. L'INSTRUMENT NEXT GENERATION EU EST-IL COMPATIBLE AVEC L'ARTICLE 125, PARAGRAPHE 1, DU TFUE (CLAUSE DE NON-RENFOUEMENT)?**

**1. Cadre juridique**

155. L'article 125, paragraphe 1, du TFUE est libellé comme suit:

*"L'Union ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique. Un État membre ne répond pas des engagements des administrations centrales, des autorités régionales ou locales, des autres autorités publiques ou d'autres organismes ou entreprises publics d'un autre État membre, ni ne les prend à sa charge, sans préjudice des garanties financières mutuelles pour la réalisation en commun d'un projet spécifique" (soulignement ajouté).*

**2. Analyse juridique**

156. La question a été soulevée de savoir si la structure juridique dans le cadre de Next Generation EU est compatible avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE, également dénommée "clause de non-renflouement".

157. Cette question peut être examinée sous deux angles différents. Le premier consiste à déterminer si les contributions dues par les États membres au moyen du système des ressources propres pour rembourser la dette de l'Union envers les marchés suppose que ces États membres répondent, de manière conjointe et solidaire, des engagements pris par les autres États membres dans le cadre des ressources propres de l'Union. Le second consiste à déterminer si le financement octroyé au titre de Next Generation EU aurait pour conséquence que l'Union serait responsable des engagements des États membres.

158. Premièrement, comme nous l'avons expliqué précédemment (aux points 108 et 109), la proposition de décision RP est fondée sur un système de responsabilités au prorata, c'est-à-dire sur le principe qui veut que chaque État membre demeure seul responsable de la part d'engagements qu'il a assumée envers l'Union pour le remboursement futur de la dette émise au titre de Next Generation EU. Cela est conforme au système des ressources propres de l'Union, dans le cadre duquel la responsabilité financière de chaque État membre est proportionnelle, individuelle et non solidaire et conjointe. Par conséquent, les responsabilités incombant aux États membres au titre de la proposition de décision RP n'entraînent pas la prise en charge des engagements d'autres États membres au sens de l'article 125, paragraphe 1, du TFUE.
159. Deuxièmement, en ce qui concerne la compatibilité du financement par l'intermédiaire de Next Generation EU avec la "clause de non-renflouement", nous faisons observer que, dans l'affaire Pringle<sup>88</sup>, qui traitait de la compatibilité du traité instituant le MES avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE, la Cour a conclu que cette disposition vise à assurer que les États membres respectent une politique budgétaire saine et, plus précisément, qu'ils restent soumis à la logique du marché lorsqu'ils contractent des dettes, celle-ci devant les inciter à maintenir une discipline budgétaire<sup>89</sup>. Nous rappelons que l'assistance financière accordée aux États membres au titre du traité MES visait à se substituer aux marchés auxquels l'État membre concerné ne pouvait plus avoir accès en raison de sa situation financière et budgétaire. La nécessité de ne pas réduire l'incitation, pour les États membres, à mener une politique budgétaire saine était donc la raison d'être de la stricte conditionnalité qui était attachée au soutien à la stabilité fourni aux États membres par le MES<sup>90</sup>. C'est cette conditionnalité qui a permis de conclure à la compatibilité de l'assistance fournie au titre du MES avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE.
160. En conséquence, le champ d'application de l'article 125, paragraphe 1, du TFUE n'englobe pas les formes de financement qui, à la différence de l'assistance octroyée au titre du traité MES, ne sont pas destinées à prendre en charge les engagements des États membres par rapport aux marchés ou à la place de ces derniers.

---

<sup>88</sup> Voir l'arrêt du 27 novembre 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.

<sup>89</sup> Voir l'arrêt Pringle précité, point 135. Voir également l'avis du Service juridique du Conseil dans le document 7197/20.

<sup>90</sup> Voir l'arrêt Pringle précité, point 143.



161. De ce point de vue, Next Generation EU serait fondamentalement différent de l'assistance octroyée au titre du traité MES. Next Generation EU comporterait un vaste programme de dépenses visant à donner un coup de fouet à l'économie à la suite du grave choc économique provoqué par la pandémie de COVID-19. Contrairement à la situation juridique et factuelle analysée dans l'affaire Pringle, Next Generation EU et les programmes de l'Union par l'intermédiaire desquels les fonds empruntés doivent être octroyés ne consistent pas à fournir aux États membres une assistance financière qui se substituerait aux marchés. Next Generation EU n'est pas un mécanisme de prise en charge de la responsabilité des États membres par rapport aux marchés ou à la place de ces derniers, au sens de l'article 125, paragraphe 1, du TFUE tel qu'il a été interprété par la Cour dans l'affaire Pringle.
162. Next Generation EU consisterait en un certain nombre d'instruments de dépenses de l'Union au moyen de programmes, existants ou nouveaux, visant à concrétiser les objectifs de différentes politiques de l'Union (en particulier ceux de la cohésion). Par conséquent, compte tenu de sa structure, Next Generation EU n'entraîne aucune prise en charge par l'Union des engagements des États membres comme moyen de financement de trésorerie ni ne vise à remplacer ou compléter le financement des États membres sur les marchés par un financement de l'Union.
163. En outre, nous rappelons que toutes les bases juridiques figurant dans les traités sont, par nature, compatibles entre elles. Il n'existe aucune hiérarchie entre elles. Toutes doivent être appliquées de façon harmonieuse conformément aux méthodes d'interprétation suivies par la Cour de justice. Les objectifs poursuivis par les différentes politiques de l'Union sur le fondement du droit primaire sont donc présumés compatibles avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE. En particulier, le financement dans le cadre des politiques de l'UE, notamment la cohésion, est par essence compatible avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE.
164. Par conséquent, Next Generation EU ne relève pas du champ d'application de l'article 125, paragraphe 1, du TFUE.

### **3. Conclusions intermédiaires**

165. Les considérations qui précèdent permettent de tirer les conclusions suivantes:
- La structure générale de Next Generation EU, et en particulier la proposition de décision RP et sa structure de financement, est compatible avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE.

### **III. CONCLUSIONS GÉNÉRALES**

166. Compte tenu de ce qui précède, le Service juridique du Conseil conclut ce qui suit:

*L'instrument NEXT Generation EU est-il compatible avec les principes d'équilibre budgétaire et de discipline budgétaire (article 310 du TFUE) et avec l'intégrité du système des ressources propres (article 311 du TFUE)?*

167. Les traités autorisent le législateur de l'Union à mettre en place un mécanisme tel que celui proposé dans Next Generation EU, à condition que celui-ci comprenne un certain nombre de garanties visant à préserver sa neutralité budgétaire et, en fin de compte, à respecter le principe d'équilibre budgétaire:

- les montants empruntés sont alloués à des programmes de dépenses sous la forme de recettes affectées externes qui, par nature, sont complémentaires et sans effet sur les recettes et les dépenses inscrites au budget annuel et ne créent donc pas, du point de vue de la technique budgétaire, de déséquilibre dans le budget annuel;
- le remboursement de la dette de l'Union est garanti dans les limites des plafonds des ressources propres, par un compartiment spécialisé qui ne peut servir qu'à cette fin et par des dispositions supplémentaires en vertu desquelles les États membres s'engagent à mettre à disposition des ressources à concurrence du montant maximal de l'emprunt indiqué dans la proposition de décision RP, dont l'effet combiné constituera une garantie de paiement irrévocable, définitive et exécutoire.

168. La détermination des moyens financiers nécessaires pour atteindre de manière appropriée l'objectif poursuivi par Next Generation EU appartient au législateur de l'Union, qui dispose à cette fin d'une marge d'appréciation comprenant la possibilité de recourir à des emprunts, dont les produits constituent des recettes affectées externes. Cette marge d'appréciation est toutefois limitée par la nécessité de respecter l'intégrité du système des ressources propres de l'Union.

169. Eu égard au montant substantiel que représenteraient les recettes affectées externes envisagées dans le cadre de Next Generation EU, il convient de prévoir des garanties adéquates pour protéger l'intégrité du système des ressources propres de l'Union et du système budgétaire. Le caractère exceptionnel de la situation à laquelle Next Generation EU vise à faire face, ainsi que sa nature ponctuelle et sa durée limitée, dûment reflétées dans les propositions concernées, constituent de telles garanties adéquates.
170. En vue de renforcer la compatibilité des recettes affectées externes avec le système des ressources propres et les mécanismes budgétaires, il est recommandé d'introduire des modalités supplémentaires et spécifiques visant à garantir la participation appropriée du Parlement européen et du Conseil au processus annuel.
171. L'article 311 du TFUE constitue une base juridique appropriée pour les nouveaux éléments introduits dans la proposition de décision RP en vue de garantir le remboursement des emprunts prévus au titre de Next Generation EU. L'habilitation de la Commission à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux peut être considérée comme accessoire par rapport à ces autres dispositions de la proposition de décision RP. Il est loisible au législateur de l'Union de considérer que l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP est un élément essentiel du système des ressources propres qu'il convient d'inclure dans la proposition de décision RP plutôt que dans le règlement relatif à la mise à disposition.
172. Le système des ressources propres de l'Union est, en principe, fondé sur un système de proportionnalité dans le cadre duquel les contributions de chaque État membre sont déterminées au prorata, par référence aux taux de contribution fixés dans la décision relative aux ressources propres elle-même (en particulier les "contributions fondées sur le RNB"), et dans le cadre duquel les contributions des États membres sont prévisibles et certaines et ne peuvent pas être modifiées à moins que la décision relative aux ressources propres ne soit modifiée.

Compte tenu de l'ampleur particulière et du caractère spécifique des "emprunts destinés à des dépenses" envisagés ainsi que des préoccupations exprimées par les délégations, nous conseillons de modifier le texte de l'article 6, paragraphe 4, de la proposition de décision RP pour y insérer un libellé spécifique à la gestion des ressources en trésorerie liées à Next Generation EU.

***La base juridique choisie pour l'instrument de relance (article 122 du TFUE) est-elle appropriée?***

173. Compte tenu du caractère exceptionnel et temporaire des mesures qu'il prévoit, l'article 122 du TFUE est la base juridique appropriée pour l'instrument de relance proposé.
174. L'article 122 du TFUE ne permet pas l'octroi d'une assistance directe à des pays tiers, en ce qui concerne les mesures visant à soutenir leur résilience, dès lors que ces mesures n'ont pas d'incidences directes sur les économies des États membres. Les propositions pertinentes devraient être adaptées à cet égard.
175. Les programmes sectoriels recevant les fonds empruntés dans le cadre de Next Generation EU traduisent de manière appropriée, dans l'ensemble, les exigences découlant de l'article 122 du TFUE selon lesquelles ils doivent revêtir un caractère exceptionnel et temporaire. Néanmoins, les critères d'allocation, au titre du FTJ, des fonds provenant de Next Generation EU, ainsi que le champ d'application des propositions relatives aux programmes "L'UE pour la santé", Horizon 2020 et rescEU sont définis de manière trop large; ils devraient être mieux précisés afin d'être suffisamment liés à l'impact économique de la pandémie de COVID-19.

***L'instrument NEXT Generation EU est-il compatible avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE (clause de non-renflouement)?***

176. La structure générale de Next Generation EU, et en particulier la proposition de décision RP et sa structure de financement, est compatible avec l'article 125, paragraphe 1, du TFUE.