

Bruxelles, le 21 septembre 2022
(OR. en)

12660/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0164 (COD)**

LIMITE

**JUR 600
ECOFIN 892
UEM 222
CODEC 1338
FIN 939
COH 84
AGRI 465
AGRIFIN 103
AGRISTR 63
FORETS 83
PECHE 339
CLIMA 458
ENV 902
CADREFIN 140**

CONTRIBUTION DU SERVICE JURIDIQUE ¹

Destinataire: Conseillers financiers

Objet: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/241 en ce qui concerne les chapitres REPowerEU des plans pour la reprise et la résilience et modifiant le règlement (UE) 2021/1060, le règlement (UE) 2021/2115, la directive 2003/87/CE et la décision (UE) 2015/1814

- Article 21, paragraphe 2 - Une clé de répartition pour les nouvelles recettes

¹ 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.

I. INTRODUCTION

1. Le 18 mai 2022, la Commission a présenté une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2021/241² (ci-après dénommée "proposition"³). La proposition s'inscrit dans le cadre de l'initiative globale REPowerEU, qui est destinée à introduire un ensemble de mesures visant à économiser l'énergie, à diversifier l'approvisionnement et à accélérer la transition de l'Europe vers une énergie propre. Étant donné que les plans pour la reprise et la résilience (PRR) constituent un circuit adéquat pour mettre en œuvre ces priorités, la proposition a pour but de renforcer la capacité de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR) à soutenir les réformes et les investissements visant à diversifier l'approvisionnement énergétique, notamment pour ce qui est des combustibles fossiles, et, partant, à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union. En particulier, il convient que les réformes et investissements dans le domaine de l'énergie soient prévus au titre d'un "chapitre REPowerEU" spécifique des plans pour la reprise et la résilience, pour lesquels la proposition prévoit des modalités de financement spécifiques (nouvelles recettes).
2. Le groupe des conseillers financiers a examiné la méthode d'allocation des nouvelles recettes spécifiques au chapitre REPowerEU entre les États membres, à savoir si cette allocation devrait reposer sur les critères existants dans le cadre du règlement FRR actuel ou si elle devrait intégrer des critères d'allocation ad hoc qui répondent mieux aux défis énergétiques et géopolitiques actuels.
3. Le groupe des conseillers financiers a sollicité l'avis du service juridique du Conseil quant à la faisabilité juridique d'éventuels nouveaux critères d'allocation. Le service juridique a exprimé son point de vue lors des réunions de ce groupe qui ont eu lieu le 14 juin, ainsi que les 5 et 14 juillet 2022. La présente contribution reprend et complète les points de vue déjà présentés par le service juridique.

² Règlement (UE) 2021/241 du Parlement européen et du Conseil du 12 février 2021 établissant la facilité pour la reprise et la résilience (JO L 57 du 18.2.2021, p. 17).

³ Document ST 9337/22.

II. CADRE JURIDIQUE

i) Les dispositions pertinentes de la législation relative à Next Generation EU

4. La FRR fait partie de la législation relative à Next Generation EU. Le fonctionnement de la FRR et ses opérations relèvent donc des règles en vertu desquelles le financement de Next Generation EU a été conçu, et doivent être conformes à ces règles. Ces règles sont, pour l'essentiel, énoncées dans la décision relative aux ressources propres et dans le règlement établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance (règlement EURI)⁴.

5. Conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la décision relative aux ressources propres:

"À la seule fin de faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19 au moyen du règlement du Conseil établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance et de la législation sectorielle qui y est visée:

a) la Commission est habilitée à emprunter des fonds sur les marchés des capitaux au nom de l'Union à hauteur d'un montant maximal de 750 000 000 000 EUR aux prix de 2018. [...]" (soulignement ajouté).

6. L'instrument de l'Union européenne pour la relance (EURI) établit un programme exceptionnel, temporaire et coordonné de soutien économique et social à la reprise à la suite de la crise de la COVID-19, qui n'est mis à disposition qu'à ces fins (voir l'article 1^{er} et le considérant 6 du règlement EURI). L'EURI est fondé sur l'article 122 du TFUE, qui habilite le Conseil à 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 de certains produits.

⁴ Décision (UE, Euratom) 2020/2053 du Conseil du 14 décembre 2020 relative au système des ressources propres de l'Union européenne et abrogeant la décision no 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 du 15.12.2020, p. 1) et règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 (JO L 433I du 22.12.2020, p. 23).

7. L'EURI est composé de différents programmes, dont la FRR: conformément à l'article 6 du règlement FRR, ses mesures relèvent de celles visées dans le règlement EURI. La FRR fait partie intégrante de l'EURI et, par conséquent, les mesures en faveur de la reprise et de la résilience prévues dans le cadre de la FRR doivent être mises en œuvre pour atteindre les objectifs de l'EURI, à savoir faire face à l'impact sans précédent de la crise liée à la COVID-19 (voir le considérant 19 du règlement FRR).
- ii) Les dispositions pertinentes de la proposition*
8. La proposition modifie les objectifs généraux du règlement FRR. En particulier, elle complète les objectifs généraux de la FRR en ajoutant celui visant à augmenter "[...] la résilience du système énergétique de l'Union par une diminution de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et par la diversification des approvisionnements énergétiques au niveau de l'Union ("objectifs REPowerEU")" (article 1^{er}, paragraphe 1, de la proposition).
9. Le considérant 1 du préambule de la proposition indique: "[e]n particulier, il est devenu plus clair que jamais que la sécurité énergétique de l'Union est indispensable à une reprise réussie, durable et inclusive après la crise de la COVID-19, étant donné qu'il s'agit également d'un facteur de première importance pour la résilience de l'économie européenne". Le considérant 2 souligne les liens directs entre la reprise durable après la crise de la COVID-19 et le renforcement de la résilience de l'Union et de la sécurité énergétique de l'Union. Le considérant 3 énonce que les modifications visent à renforcer la "*capacité [de la FRR] à soutenir les réformes et les investissements visant à diversifier l'approvisionnement énergétique, notamment pour ce qui est des combustibles fossiles, et, partant, à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union parallèlement à une économie ouverte*".
10. La proposition prévoit de nouvelles recettes d'un montant de 20 milliards d'euros en tant que soutien non remboursable, qui seront financées par la mise aux enchères des quotas du système d'échange de quotas d'émission (SEQE). Elles sont mises à disposition en tant que recettes affectées externes et exclusivement consacrées au financement des réformes et des investissements spécifiques liés à REPowerEU (voir nouvel article 21 *bis*). En vertu de la proposition de la Commission, de nouvelles recettes sont allouées aux États membres conformément aux critères actuellement énoncés dans le règlement FRR, qui sont essentiellement fondés sur la population, en proportion inverse du PIB par habitant, et sur le taux de chômage relatif de chaque État membre⁵.

⁵ Article 11, paragraphe 1, du règlement FRR.

11. La proposition exige également que les plans pour la reprise et la résilience présentés à la Commission après l'entrée en vigueur de cette proposition comportent un chapitre REPowerEU distinct, exposant les grandes lignes des réformes et des investissements, assortis de leurs jalons et cibles, qui ont pour but de contribuer aux objectifs REPowerEU (voir le nouvel article 21 *quater*). Les règles relatives au contenu, à l'évaluation et à l'adoption des plans, aux versements et à la protection des intérêts financiers applicables à la FRR s'appliquent également au chapitre REPowerEU⁶.

III. ANALYSE JURIDIQUE

a) Observations préliminaires

12. La proposition fait de REPowerEU un chapitre des plans pour la reprise et la résilience. Par conséquent, REPowerEU ne peut être considéré comme une facilité autonome, mais comme faisant partie intégrante de la FRR. Il répond aux objectifs très généraux et spécifiques de la FRR énoncés à l'article 4 du règlement FRR. Comme précisé au point 11 ci-dessus, REPowerEU est soumis aux règles relatives au contenu, à l'évaluation et à l'adoption des plans, aux versements et à la protection des intérêts financiers déjà prévues par le règlement FRR.
13. C'est dans ce cadre qu'il convient d'examiner la question de savoir si les nouvelles recettes (20 milliards d'euros) pourraient être allouées selon des critères différents de ceux actuellement définis dans le règlement FRR, c'est-à-dire des critères qui répondent mieux aux objectifs énergétiques de REPowerEU. Comme le service juridique l'a déjà précisé à l'oral, il est possible d'intégrer de nouveaux critères pour autant qu'ils remplissent deux conditions:
- i) la clé de répartition devrait être liée à la cohésion;
 - ii) la clé de répartition devrait rester compatible avec les objectifs généraux et le système de la FRR.

⁶ Voir les considérants 9 et 19 du préambule de la proposition.

b) Examen de la question de la compatibilité de nouveaux critères

i) La clé de répartition devrait être liée à la cohésion

14. La première condition découle de la base juridique de la FRR, qui sert également de base juridique à la proposition, à savoir la base juridique en matière de cohésion définie à l'article 175, troisième alinéa, du TFUE. Cette disposition habilite le législateur de l'Union à arrêter des actions spécifiques en dehors des Fonds structurels si elles s'avèrent nécessaires pour atteindre les objectifs de cohésion énoncés à l'article 174, premier alinéa, du TFUE. La FRR est donc un instrument de cohésion, ce qui implique que la répartition des 20 milliards d'euros prévus à l'article 21 *bis*, paragraphe 1, de la proposition doit également favoriser la cohésion et la convergence⁷. La clé de répartition actuelle de la FRR, calculée sur la base de la population, en proportion inverse du PIB par habitant et sur la base du taux de chômage relatif de chaque État membre, répond aux exigences de l'article 175, troisième alinéa, du TFUE.
15. Il est rappelé que certains des critères énoncés dans l'actuel règlement FRR sont essentiels pour que la FRR soit considérée comme liée à la cohésion et qu'ils devraient donc être conservés, quelle que soit l'évolution des discussions actuelles sur la proposition. C'est le cas en particulier du critère fondé sur la proportion inverse du PIB par habitant, qui permet de tenir compte du degré relatif de prospérité des États membres et est de la plus haute importance pour atteindre l'objectif de cohésion visant à réduire l'écart entre les niveaux de développement des régions les moins favorisées⁸.

⁷ En ce qui concerne l'objectif de cohésion, voir l'avis du service juridique du 15 janvier 2019 concernant le mécanisme européen de stabilisation des investissements (doc. 5347/19, points 36 et 37).

⁸ Voir, en ce sens, l'avis du service juridique du 19 février 2019 (doc. 6582/19, point 33).

ii) *La clé de répartition devrait rester compatible avec les objectifs généraux et le système de la FRR*

16. La deuxième condition découle de la nature même de la proposition, qui prévoit d'intégrer REPowerEU à la FRR et est soumise au système global, aux objectifs, aux règles et aux procédures prévus dans la FRR.
17. En effet, REPowerEU est ancré dans le système de la FRR et doit respecter les objectifs de la FRR. Si la proposition est adoptée, il restera un seul plan relatif à la FRR renforçant le chapitre REPowerEU, une seule décision d'exécution du Conseil approuvant l'évaluation de ce plan, et des décisions de versement reprenant les différentes contributions financières. Les actions REPowerEU peuvent être considérées comme fongibles avec celles de la FRR dans leur ensemble. En conséquence, ni les nouvelles recettes ni les réformes et investissements que ces actions contribueraient à financer ne peuvent être dissociés de l'objectif général de la FRR visant à atténuer les conséquences sociales et économiques de la crise de la COVID-19.
18. Il est rappelé que la FRR est l'un des programmes pour la mise en œuvre de l'EURI, un instrument extraordinaire et temporaire fondé sur l'article 122 du TFUE, dont les ressources sont exclusivement destinées à faire face aux conséquences économiques négatives de la crise liée à la COVID-19 ou aux besoins immédiats de financement visant à éviter sa résurgence. Comme l'a indiqué le service juridique dans son avis du 24 juin 2020 concernant les propositions relatives à Next Generation EU, tous les programmes financés par l'EURI (dont la FRR) doivent être utilisés en conformité avec le caractère extraordinaire et temporaire de ce dernier, destiné à répondre aux besoins spécifiques résultant de la crise de la COVID-19. Les règles d'allocation des fonds de chaque programme devraient dès lors être orientées vers la réalisation de cet objectif⁹.
19. Il est donc fondamental de suivre la logique de la FRR liée à la COVID-19 pour préserver le caractère extraordinaire et temporaire de Next Generation EU, qui doit rester un instrument ponctuel destiné à faire face aux conséquences de la crise de la COVID-19. Ni l'EURI ni aucun de ses programmes, tels que la FRR/REPowerEU, ne peuvent devenir un instrument général permettant de faire face à n'importe quelle crise touchant l'Union. En conséquence, les critères d'allocation au titre de REPowerEU doivent rester fidèles à l'objectif général de lutte contre la crise de la COVID-19, clairement énoncé à l'article 5, paragraphe 1, de la décision relative aux ressources propres (voir point 5 ci-dessus).

⁹ Voir l'avis du service juridique du 24 juin 2020 (doc. 9062/20, points 140 et suivants).

20. Le fait que la proposition envisage de nouvelles recettes (20 milliards d'euros) financées par la mise aux enchères des quotas du SEQE et exclusivement consacrées à REPowerEU, distinctes des sources initialement prévues pour Next Generation EU, qui reposent sur des emprunts sur les marchés, ne saurait remettre en cause la conclusion suivante: la source particulière sur laquelle repose le financement des programmes de l'EURI ne constitue pas une circonstance susceptible de modifier les finalités à l'origine de sa conception.

iii) Application des deux conditions à d'éventuels nouveaux critères d'allocation

21. Plusieurs autres solutions ont déjà été mentionnées et discutées au sein du groupe des conseillers financiers, dont la plupart concernent le degré de dépendance de chaque État membre à l'égard des combustibles fossiles, et aucune ne soulèverait de préoccupation juridique en ce qui concerne les deux conditions examinées aux points 14 à 20 ci-dessus¹⁰. Il n'appartient pas au service juridique d'examiner le bien-fondé du raisonnement économique qui sous-tend la méthode d'allocation finalement convenue par le Conseil, ni de fournir une méthode d'allocation précise. Le service juridique s'en tiendra donc à évaluer si ces solutions respectent les limites des deux conditions énoncées précédemment.
22. D'une part, ces solutions semblent pertinentes pour la cohésion, dans la mesure où elles contribueraient à assurer la convergence et à réduire les disparités entre les différentes régions dans le domaine particulier de la sécurité et de la diversification énergétiques. En outre, elles viendraient compléter, et non remplacer, les critères d'allocation existants qui sont fondamentaux du point de vue de la cohésion, à savoir la proportion inverse du PIB par habitant. D'autre part, ces critères d'allocation supplémentaires ne semblent pas dénaturer les objectifs liés à la COVID-19 dans le cadre de l'EURI/de la FRR, étant donné que la proposition elle-même montre que la crise pandémique a été exacerbée par les défis énergétiques ultérieurs¹¹.

¹⁰ Par exemple, la clé de répartition présentée par la présidence française le 30 juin, qui consiste à remplacer les données sur le chômage par un indicateur fondé sur la hausse des prix des biens d'investissement en glissement annuel; ou une clé de répartition qui remplacerait la variable relative au chômage par un indicateur fondé sur l'importance du gaz naturel et du pétrole dans le bouquet énergétique; ou une combinaison associant, pour 50 %, la clé de répartition de la FRR et, pour 50 %, la clé de répartition du SEQE [conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la directive SEQE et à la décision (UE) 2020/2166 de la Commission].

¹¹ Voir les considérants 1 et 2 de la proposition.

23. Toutefois, les critères d'allocation des nouvelles recettes de REPowerEU qui seraient directement liés aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, tels que le degré relatif de dépendance à l'égard des combustibles fossiles russes ou le degré d'exposition aux conséquences de la guerre, soulèveraient d'importantes préoccupations juridiques. Ces circonstances semblent difficiles à intégrer dans le contexte de la crise de la COVID-19. L'utilisation de critères d'allocation directement liés aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine pour la distribution des fonds REPowerEU détournerait la FRR des objectifs sur lesquelles elle est fondée, et en ferait une sorte d'instrument général de gestion des crises, ce qui n'était l'objectif ni de sa conception ni de sa mise en place. Cela ne serait pas compatible avec la législation relative à Next Generation EU, que la FRR doit, par principe, respecter.

IV. CONCLUSION

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

- a) REPowerEU fait partie de la RFF et devrait respecter la législation relative à Next Generation EU, et ne peut devenir un instrument autonome de gestion de la guerre en Ukraine et de ses conséquences économiques. C'est la raison pour laquelle la modification de la clé de répartition prévue à l'article 21 *bis*, paragraphe 2, de la proposition en un critère directement lié à l'invasion de l'Ukraine par la Russie soulèverait d'importantes préoccupations juridiques quant à sa compatibilité avec la législation relative à Next Generation EU.
- b) À l'inverse, il est possible de modifier la clé de répartition actuellement proposée afin de tenir compte des objectifs spécifiques de REPowerEU en matière de sécurité énergétique, à condition que tout nouveau critère d'allocation soutienne les objectifs de cohésion et reste compatible avec les objectifs généraux et le système de la FRR ainsi qu'avec la législation relative à Next Generation EU.