

## Rapport Aigner (9 juillet 1975)

**Légende:** Le 25 mai 1975, la commission des budgets du Parlement européen a nommé Heinrich Aigner rapporteur sur la partie du projet de traité du Conseil concernant la création d'une Cour des comptes.

**Source:** Parlement européen, Documents de séance 1975-1976. 09.07.1975, n° Document 167/75, PE 41.183/déf. [s.l.].

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:** [http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_aigner\\_9\\_juillet\\_1975-fr-1c4bbaf0-db9d-477b-8b77-0b26e25ceede.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_aigner_9_juillet_1975-fr-1c4bbaf0-db9d-477b-8b77-0b26e25ceede.html)

**Date de dernière mise à jour:** 23/10/2012

9 juillet 1975

## Rapport fait au nom de la commission des budgets sur le projet de traité du Conseil portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (partie concernant la création d'une Cour des comptes européenne) - (doc. 501/74)

**Rapporteur : M. Heinrich AIGNER**

Par lettre en date du 12 février 1975, le Président du Conseil des communautés européennes a consulté le Parlement européen, conformément à l'article 236, 2e alinéa du traité instituant la C.E.E. et à l'article 204, 2e alinéa du traité instituant la C.E.E.A., sur le projet de traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.

Le Président du Parlement a renvoyé ce projet de traité, pour examen au fond, à la commission des budgets, et pour avis à la commission politique, le 18 février 1975.

Le 21 mai 1975, la commission des budgets a nommé M. AIGNER rapporteur sur la partie de ce projet de traité concernant la création d'une Cour des comptes.

Elle a examiné ce projet de traité au cours de sa réunion du 9 juin 1975.

Au cours de sa réunion du 25 juin 1975, elle a examiné et adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution.

Etaient présents : MM. Lange, Président, Aigner, 1er vice-président et rapporteur, Durand, 2ème vice-président, Artzinger, Brugger, Fabbrini, Früh, Gerlach, Kavanagh (suppléant M. Hansen), Kirk, Lautenschlager, Pêtre, Radoux, Shaw.

[...]

### **B. Exposé des motifs**

#### **Introduction**

1. Les informations contenues dans le livre "Pour une Cour des comptes européenne" ont clairement prouvé la nécessité d'établir une Cour des comptes européenne. Dans les rapports qu'il a élaborés sur l'application du budget communautaire, le Parlement européen a fréquemment souligné la nécessité d'améliorer les mécanismes de contrôle des institutions et de créer une Cour indépendante dotée de pouvoir de vérification.

Les propositions de la commission (COM (73) 1000), relatives au renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, ont permis de satisfaire ces exigences. Lors du débat final sur ces propositions (1), le Parlement a adopté la proposition de résolution contenue dans le rapport élaboré au nom de la commission des budgets (rapporteur : M. Spénale) ; les points suivants relatifs au contrôle d'exécution étaient repris dans ce rapport :

"21. Rappelle qu'il a fréquemment déploré l'insuffisance des moyens de contrôle dans les Communautés et souhaité l'institution d'un contrôle externe indépendant et efficace, sous la forme d'une Cour des comptes européenne ;

22. Se réjouit des propositions de la Commission en ce sens ;

23. Dit cependant :

a) que les membres de la Cour des comptes, dont l'indépendance doit être totale, doivent être désignés en accord avec le Parlement.

b) que la Cour devra faire rapport au Parlement et se trouver en tout temps disponible pour l'assister et le conseiller dans l'exercice de ses droits de contrôle ;"

2. En présentant les propositions amendées de la Commission (COM (73) 1000 fin.), les institutions se sont attachées à résoudre les points importants de divergence ; ces points importants sont repris dans le tableau chronologique figurant à l'annexe. Les réunions entre les membres du Parlement et les représentants des cours des comptes nationales, organisées sous les auspices de la sous-commission de la commission des budgets et traitant du "contrôle de l'exécution" du budget des Communautés ont constitué une grande partie des activités du Parlement. La note (PE 36.576) résume ces discussions. Elle couvre les points principaux relatifs aux projets d'amendements du Traité et au statut de la Cour des comptes qui en résulte ; les propositions contenues dans la proposition de résolution ainsi que les propositions d'amendements au projet de traité sont le résultat de ces longues discussions.

Votre rapporteur souhaiterait se féliciter, à ce stade, de l'atmosphère de coopération sans réserve qui a présidé aux activités de ce groupe de travail et des contributions extrêmement utiles apportées dans le cadre de la discussion par les représentants des cours des comptes des Etats membres.

3. Dans son rapport sur le renforcement ces pouvoirs budgétaires du Parlement (doc. 175/73) M. Spénale a mentionné l'interdépendance étroite qui existe entre les pouvoirs budgétaires et le contrôle de l'exécution des dépenses. Dans l'exposé des motifs de ce rapport, il déclarait ce qui suit à propos des deux clefs de voûte des pouvoirs budgétaires :

"58. Le pouvoir budgétaire est pour l'essentiel un pouvoir de décision et un Parlement ne peut être plus ou moins réduit à des fonctions de contrôle. Si l'on n'a pas de pouvoir pour dire comment les crédits doivent être dépensés, il est d'un intérêt bien moindre de savoir comment ils ont été dépensés.

59. La valeur du contrôle lui-même se trouve dépréciée, si l'institution qui l'assume n'a pas un pouvoir budgétaire réel, car la vocation principale du contrôle ne saurait être punitive, mais constructive : elle doit aider l'autorité budgétaire -tout autant que l'autorité contrôlée - à redresser les erreurs qui découlent parfois des choix budgétaires eux-mêmes.

60. On peut aussi se demander quel serait le sens, pour une institution, de donner décharge d'un budget qui serait essentiellement le reflet de la volonté d'autres institutions ; c'est à ceux qui ont décidé de dire s'ils ont été compris, suivis et leurs décisions valablement exécutées.

Le pouvoir de contrôle n'est, en bonne logique, qu'un pouvoir dérivé...

...

62. Par contre, sous la condition de recevoir des pouvoirs de décision réels, il doit attacher d'autant plus d'importance aux pouvoirs et aux moyens de contrôle, car ces pouvoirs budgétaires mêmes perdraient alors de leur efficacité, si l'exécution du budget pouvait impunément s'écarter des intentions qu'il y a mises.

63. Dans cette perspective, le Parlement a souvent demandé le renforcement des moyens de contrôle dans les

Communautés, et la commission des budgets a engagé avec les Présidents des Cours des comptes des Etats membres, des colloques qui ont abouti à la formation d'un groupe mixte de travail destiné à étudier ce que pourrait être une Cour des comptes européenne.

Le Parlement doit donc accueillir avec beaucoup de faveur les propositions de la Commission visant à l'établissement d'une telle institution."

4. Bien que deux thèmes étroitement liés aient été traités simultanément au cours des dix-huit derniers mois, il semble que l'accord sur l'établissement d'une Cour des comptes se soit affermi et, par conséquent, il est davantage probable que la ratification du Traité interviendra plus rapidement. Selon la commission des budgets, ceci justifie la présentation devant le Parlement d'un rapport distinct sur le problème de la création d'une Cour des comptes européenne.

5. Bien que l'on ait abouti en principe à un accord sur la création d'une Cour des comptes européenne, sans se heurter à de grandes difficultés, il subsiste certains points importants de divergence, concernant notamment

- le rôle du Parlement vis-à-vis de la procédure de nomination de la Cour et des relations en cours entre la Cour et le Parlement

- les méthodes de travail de la Cour.

Ces divergences, ainsi que certains amendements rédactionnels, sont développés ci-après.

### **Principaux objectifs des projets d'amendements parlementaires au projet de Traité**

#### **A. Relations entre le Parlement et la future Cour des comptes européenne**

6. Le souhait de faire participer pleinement le Parlement à la procédure de nomination des membres de la Cour des comptes devrait se traduire par une définition claire de son rôle dans le projet de traité.

La commission des budgets estime que la nomination des membres de la Cour des comptes devrait intervenir sur la base d'un accord parlementaire qui devrait être conclu avant que le Conseil ne procède aux nominations.

Dans sa proposition amendée, la Commission (COM (73) 1000/fin.) fait allusion à "l'avis conforme" du Parlement, mais votre rapporteur estime qu'il est préférable d'utiliser l'expression "en accord avec l'Assemblée", qui est reprise dans le rapport original de la commission des budgets (175/73) et qui est employée couramment dans le Traité. (2)

Pour ce qui est de la participation du Parlement à la procédure de nomination, cette institution devrait être libre de décider elle-même les conditions dans lesquelles son accord devrait être donné.

7. Il serait peut-être préférable de concrétiser l'idée lancée par M. Kirk, au nom de la commission politique, sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement, à savoir que les candidats devraient être entendus par la commission des budgets, en vue de leur nomination.

Ces dispositions permettraient de marquer, dès la nomination des membres de la Cour, l'étroitesse des relations qui doivent unir les deux organes responsables du contrôle financier externe des Communautés.

Rédaction proposée

Article 206, paragraphe 4, premier alinéa

"Les membres de la Cour des comptes sont nommés pour 6 ans par le Conseil, statuant à l'unanimité et en accord avec l'Assemblée".

B. Conditions de travail de la future Cour

#### Rotation des membres

8. Le système proposé par le Conseil provoque un décalage temporel entre la durée du mandat du Président et celle d'une partie des membres. Pour cette raison le système déjà en vigueur pour les membres de la Cour de Justice pourrait être avantageusement appliqué aux membres de la Cour des comptes ; on aurait donc le schéma suivant :

- élection du Président tous les 3 ans
- renouvellement partiel des membres (4/5) tous les 3 ans.

Rédaction proposée

Article 206, paragraphe 4, deuxième alinéa

"Toutefois, lors des premières nominations, quatre membres de la Cour des comptes, désignés par voie de tirage au sort, reçoivent un mandat limité à trois ans".

C. Election du Président

9. La version française du projet de Traité prévoit (article 206, paragraphe 4, 4ème alinéa) : "Ils désignent parmi eux, pour 3 ans, le Président de la Cour des comptes". Les autres versions linguistiques utilisent le terme "élisent" au lieu de "désignent". Le texte français semble donc inexact et il importe de le corriger dans le sens des autres versions.

Amendement proposé au texte français

Article 206, paragraphe 4, 4ème alinéa

"Ils élisent parmi eux, pour 3 ans, le Président de la Cour des comptes. Le mandat de celui-ci est renouvelable".

D. Conditions d'emploi des membres de la Cour

10. Les conditions d'emploi des membres (et notamment leurs traitements, indemnités et pensions) déterminent en grande partie le rang qu'ils occupent dans la hiérarchie des fonctions communautaires et influencent ainsi leur autorité et leur prestige ; pour cette raison le Parlement devrait être associé à la fixation de ces conditions d'emploi, comme cela a d'ailleurs été le cas pour la fixation des conditions d'emploi des fonctionnaires de la Communauté en général.

Rédaction proposée

Article 206, paragraphe 9

"Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée après consultation de l'Assemblée, fixe les conditions d'emploi, et notamment les traitements, indemnités et pensions, du Président et des membres de la Cour des comptes. Il fixe également, statuant dans les mêmes conditions, toutes indemnités tenant lieu de rémunération".

E. Compétences de la Cour

#### 11. Portée du contrôle

Le projet du Conseil précise que le contrôle de la Cour porte sur les "comptes" des recettes et dépenses ; ce terme est trop restrictif car il semble limiter le contrôle au stade final des opérations de recettes et de dépenses alors que le contrôle doit pouvoir s'exercer pendant toute la durée de ces opérations.

Rédaction proposée

Article 206 bis, paragraphe 1

"La Cour des comptes contrôle la totalité des recettes et des dépenses de la Communauté. Elle contrôle également la totalité des recettes et des dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas ce contrôle".

F. Contrôle sur place

12. Le projet de traité dispose que "le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place, auprès des Institutions de la Communauté et dans les Etats membres".

Cette rédaction semble donner un caractère exceptionnel et dérogatoire au contrôle sur place qui doit au contraire être considéré comme une forme normale de contrôle.

Rédaction proposée

Article 206 bis, paragraphe 3

"Le contrôle a lieu tant sur pièces que, au besoin, sur place auprès des Institutions de la Communauté et dans les Etats membres (...)".

## G. Contrôle dans les Etats membres

13. L'assistance des organes nationaux de contrôle (institutions et services) sera très précieuse à la Cour des comptes dans ses contrôles tant sur pièces que sur place. Mais cette assistance ne doit pas en fait constituer un écran entre l'organisme de contrôle communautaire et l'organe national contrôlé.

Pour cette raison, il est préférable de supprimer les idées de "liaison" entre les organes nationaux de contrôle et la Cour des comptes, car cette idée, si elle est interprétée de façon restrictive, semble obliger la cour des comptes à effectuer ses contrôles par la voie des instances nationales, agissant en tant qu'intermédiaires.

Rédaction proposée

Article 206 bis, paragraphe 3, 1er alinéa

"Le contrôle a lieu tant sur pièces que, au besoin sur place auprès des institutions de la Communauté et dans les Etats membres. Le contrôle dans les Etats membres s'effectue à la demande de la Cour des comptes, avec l'assistance des institutions de contrôle nationales etc.

14. Dans le cas du contrôle sur place, il est également essentiel de permettre l'établissement de relations directes (notamment dans la transmission des documents) entre la Cour des comptes et l'organe contrôlé (national ou communautaire).

Rédaction proposée

Article 206 bis, paragraphe 3, 2ème alinéa

"Tout document, toute information nécessaires à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes sont communiqués à celle-ci, sur sa demande, par les institutions de la Communauté, par les institutions de contrôle nationales ou (passage supprimé) les services nationaux compétents et, dans le cas de contrôle sur place, par l'organe objet du contrôle".

## H. Indépendance de la Cour

15. Le projet de Traité n'accorde pas à la Cour des comptes le titre d'institution au même rang que le Parlement, le Conseil, la Commission et la Cour de Justice.

Il paraît cependant indispensable de garantir à la Cour des comptes une pleine indépendance vis-à-vis des institutions dont elle devra assurer le contrôle des comptes.

Rédaction proposée

Article 4, paragraphe 3

"3. Le contrôle des comptes est assuré par une Cour des comptes qui agit en toute indépendance et dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent Traité".

## I. Questions diverses

16. Le projet de Traité ne fixe que les règles principales concernant la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour. Les règles d'application doivent être établies dans un règlement, qui ne peut avoir que la valeur de règlement interne. Toute autre disposition ayant un caractère général demande la co-décision du Conseil et du Parlement.

### 17. Conclusion

(i) Selon la commission des budgets, la priorité doit être désormais accordée à la création d'une Cour des comptes européenne. Il faudrait réunir au plus tôt une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres ce qui est indispensable pour adopter les amendements au Traité.

(ii) Il est essentiel que le Parlement européen, en tant qu'une des institutions responsables du contrôle financier externe, de la Communauté, ait le droit de participer à la nomination des membres de la Cour des comptes européenne.

(iii) Il faudrait veiller à faciliter la tâche de contrôle de cette Cour en précisant ses relations avec les instances nationales de contrôle et en lui accordant le droit absolu de procéder à des contrôles sur place.

## Annexe

### **Principales phases du processus de révision de certaines parties du traité concernant la création d'une Cour des comptes des Communautés européennes**

6 juin 1973 Proposition de la Commission sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen (COM (73) 1000)

18 juin 1973 Rencontre de la commission des budgets avec le président et les représentants des Cours des comptes nationales

8 juillet 1973 Résolution du Parlement européen sur les propositions de la Commission (J.O. C 62 du 31.7.1973) concernant le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen

5 octobre 1973 Résolution du Parlement européen (J.O. C 87 du 17.10.1973)

10 octobre 1973 Propositions de modification de la Commission (COM (73) 1000 final)

4 décembre 1973 Rencontre entre la commission des budgets et le président des Cours des comptes nationales sous les auspices de la sous-commission chargée du contrôle de l'exécution du budget des Communautés

8 janvier 1974 - id -

7 juin 1974 "Orientations" communes du Conseil sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen

25 juin 1974 Rencontre entre le Conseil et la délégation du Parlement européen (Procès-verbal de la déclaration du président de la délégation (PE 37.559)

23 juillet 1974 "Considérations" qui ont guidé le Conseil lors de l'élaboration de ses orientations communes

du 7 juin (doc. 213/74)

17 septembre 1974 Réunion de la délégation du Parlement européen en vue d'étudier les orientations communes et les considérations du Conseil (PE 37.991)

20 septembre 1974 Lettre du Président du Parlement au Conseil, accompagnée d'une note relative aux réactions de la délégation du Parlement à la position exprimée par le Conseil dans ses considérations (PE 38.151/Ann. et PE 38.000/déf.)

14 octobre 1974 Deuxième rencontre entre le Conseil et la délégation du Parlement européen (note portant sur cette réunion PE 38.465)

22 octobre 1974 Lettre du président du Parlement au Conseil, suite à la rencontre du 14 octobre (PE 38.554)

12 février 1975 Lettre du Président en exercice du Conseil au Parlement indiquant les raisons de l'élaboration d'un projet de traité (PE 39.884/Bur.) et projet d'un traité portant modification de certaines dispositions financières des traités instituant les Communautés européennes (doc. 501/74)

(1) J.O. n° C 87, 17 octobre 1973

(2) Traité instituant la C.E.E., article 203, paragraphe 8, dernier alinéa