

## "Un nouvel organe des Communautés européennes : la Cour des comptes" dans Revue du Marché commun (août-septembre 1977)

**Légende:** D'après Sacchetti, conseiller au service juridique du Conseil des Communautés européennes, la Cour des comptes, telle que constituée par le traité du 22 juillet 1975, n'est pas une institution au sens des traités et elle se situe sur le plan institutionnel à un niveau analogue à celui du Comité économique et social. L'auteur décrit la Cour des comptes comme un organe auxiliaire de nature administrative qui a pour mission d'assister l'Assemblée et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

**Source:** Revue du Marché commun. Août-Septembre 1977, n° 209. Paris: Editions Techniques et Economiques.

**Copyright:** (c) Les Éditions Techniques et Économiques, 3, rue Soufflot 75005 Paris

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/"un\\_nouvel\\_organe\\_des\\_communautes\\_europeennes\\_la\\_cour\\_des\\_comptes"\\_dans\\_revue\\_du\\_marche\\_commun\\_aout\\_septembre\\_1977-fr-211df7cb-e722-4ae0-af5c-8ab3db6fc2f9.html](http://www.cvce.eu/obj/)

**Date de dernière mise à jour:** 16/09/2012

## Un nouvel organe des Communautés européennes : la Cour des comptes

par M. SACCHETTINI

*Conseiller au Service juridique du Conseil des Communautés européennes*

Suite au dépôt, effectué le 23 mai 1977, du dernier instrument de ratification d'un traité signé le 22 juillet 1975 par les Etats membres des Communautés européennes (1), un nouvel organe de celles-ci a vu le jour ; conformément à son article 30, ce traité est entré en vigueur le premier jour du mois suivant ce dépôt, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> juin 1977.

A cette date, la Cour des comptes a accédé à son existence juridique ; sa constitution en fait exige encore quelques semaines supplémentaires, étant donné la nécessité de respecter les procédures prévues à cet effet. Le lieu d'implantation du nouvel organe est en revanche déjà connu ; aux termes d'une décision qui est entrée en vigueur en même temps que le traité, ce lieu a été fixé à Luxembourg.

La Cour des comptes se substitue aux deux organes chargés par les traités instituant les Communautés du contrôle des dépenses et des recettes communautaires, d'une part la Commission de contrôle, compétente pour examiner les comptes de toutes les dépenses et les recettes des Communautés, y compris les dépenses administratives de la CECA, d'autre part le commissaire aux comptes de cette Communauté, chargé de faire annuellement un rapport sur la régularité des opérations financières et de la gestion comptable des activités « opérationnelles » de la Commission, dont les buts essentiels sont indiqués à l'article 50, deuxième, troisième et quatrième tirets du traité CECA.

La création d'une Cour des comptes n'est pas le seul objet du texte du traité du 22 juillet 1975, qui vise également à accroître les pouvoirs budgétaires de l'Assemblée, suite à la mise en œuvre d'un régime de financement intégral du budget communautaire par des ressources propres.

La même raison qui est à la base de cet accroissement, à savoir la couverture des dépenses communautaires par des recettes versées directement aux Communautés, justifie l'institution d'une Cour des comptes ; c'est le pas décisif franchi vers l'autonomie financière des Communautés qui appelle l'intensification du contrôle de l'exécution du budget.

Lors de la signature par les Etats membres d'un précédent traité (2) portant renforcement des pouvoirs de l'Assemblée le 21 avril 1970, le Conseil des Communautés s'était engagé, par une déclaration, formelle à examiner « à la lumière des débats qui auront lieu dans les Parlements des Etats membres, de l'évolution de la situation européenne et des problèmes institutionnels que posera l'élargissement de la Communauté », les propositions que la Commission lui soumettrait en vue d'un accroissement du rôle joué par l'Assemblée lors de l'approbation du budget.

Transmises le 8 juin 1973 au Conseil sous forme de communication contenant un projet de traité, ces propositions devaient, dans l'esprit de la Commission, s'appliquer dans l'ordre juridique communautaire à partir de l'exercice budgétaire 1975, qui marquait le début du régime du financement intégral des dépenses communautaires par des ressources propres.

Les exigences imposées par la procédure prévue pour la révision des traités communautaires et les nécessités inhérentes à l'accomplissement des ratifications de la part des Etats membres ont eu pour conséquence que les dispositions figurant dans le nouveau traité entrent en vigueur deux ans et demi plus tard.

Un retard correspondant, provoqué néanmoins par des raisons différentes, devait se produire quant à la mise en œuvre du remplacement intégral des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés ; en effet, la partie de ce financement à assurer par des recettes provenant de la taxe à la valeur ajoutée ne pourra être versée dans les caisses communautaires qu'avec l'exercice budgétaire 1978 pourvu que les mesures d'exécution sur le plan national de la sixième directive en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (adoptée par le Conseil le 17 mai 1977), soient prises en temps utile.

Le contrôle de l'utilisation des deniers publics par les gouvernements a vu accroître progressivement son importance au fur et à mesure que le volume des budgets publics s'étendait et que les recettes augmentaient en conséquence. Afin de donner à l'instance de contrôle l'autorité et l'indépendance qui s'imposaient, ce fut très souvent une magistrature qui reçut la mission de veiller à ce contrôle. Cela explique la dénomination de « Cour des comptes » par laquelle les organes de contrôle sont appelés dans plusieurs Etats membres. C'est avec ce nom que l'organe chargé d'examiner les comptes de la totalité des recettes et des dépenses des Communautés se range parmi les organes communautaires déjà existants avec la mission particulière d'assister l'Assemblée et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

Faut-il en déduire qu'il s'agit en l'espèce d'un organe disposant de compétences juridictionnelles et que les Communautés instaurent ainsi une nouvelle institution exerçant des compétences parallèles à celles des institutions de contrôle nationales ?

La réponse à la première question est sans aucun doute négative ; quant à la seconde, elle ne peut être donnée qu'à la suite d'une analyse des dispositions introduites par le traité qui vient d'entrer en vigueur.

La dénomination de « Cour des comptes » n'a son origine que dans la préoccupation de la Commission, partagée par les Etats membres, d'attribuer à l'organe de contrôle un prestige adéquat : aucun pouvoir de nature juridictionnelle n'est exercé par la Cour des comptes communautaire. Cela constitue déjà une première différence par rapport aux instances de contrôle de certains Etats membres, qui disposent d'une telle compétence dans le domaine de la comptabilité de l'Etat.

La Cour des comptes communautaire n'est d'ailleurs pas une « institution » au sens des traités instituant les Communautés ; la préférence avancée par certains Etats membres pendant les négociations du traité du 22 juillet 1975 dans le sens de créer une nouvelle institution à côté de l'Assemblée, du Conseil, de la Commission et de la Cour de justice n'a pas rencontré le consensus de l'ensemble des négociateurs.

La Cour des comptes se situe par conséquent, sur le plan institutionnel, à un niveau analogue à celui du Comité économique et social ; comme celui-ci, elle sera assimilée à une institution en ce qui concerne l'autonomie administrative et financière, d'une manière d'ailleurs plus poussée quant à celle-ci puisque les crédits afférents à la Cour des comptes seront inscrits à une section particulière du budget des Communautés européennes.

Comme l'ancienne Commission de contrôle, la Cour des comptes est composée de neuf membres ; ceux-ci sont nommés par le Conseil statuant à l'unanimité (comme c'était le cas pour les membres de la Commission de contrôle) après consultation de l'Assemblée, ce qui constitue une nouveauté intéressante vu l'importance accordée par cette institution aux problèmes relatifs au contrôle. La durée du mandat des membres de la Cour des comptes est à la différence de celle qui était prévue pour les membres de la Commission de contrôle (cinq ans), de six ans ; des différences plus importantes concernent le mode de désignation du président, qui n'est pas nommé par le Conseil, mais désigné pour trois ans par la Cour elle-même et l'exigence d'un système de rotation dans la nomination des membres, conçu dans le but de garantir le maximum de continuité aux opérations de contrôle. Ces deux dernières particularités s'inspirent des dispositions institutionnelles des traités existants quant à la Cour de justice.

Parmi les autres dispositions régissant la composition et le fonctionnement de la Cour des comptes (3), on retiendra en particulier celle relative à l'interdiction aux membres de la Cour d'exercer toute autre activité professionnelle ; l'occupation à temps partiel des membres de la Commission de contrôle se transforme ainsi en une activité à temps plein pour les membres du nouvel organe.

Les règles concernant l'exercice des activités de contrôle de la Cour des comptes revêtent un intérêt particulier (4) ; c'est à ce sujet que les caractéristiques de l'organe nouvellement créé par rapport à la Commission de contrôle et aux instances nationales de vérification se dessinent d'une manière évidente.

Tout d'abord, l'activité de la Cour des comptes, comme d'ailleurs celle qui était exercée précédemment par la

Commission de contrôle, relève du contrôle « externe » ; aucune interférence n'existe en conséquence avec l'activité de contrôle « interne », confiée dans les Communautés à des agents expressément chargés, aux termes du règlement financier applicable au budget, du contrôle de l'engagement et de l'ordonnement de toutes les dépenses ainsi que du contrôle de toutes les recettes.

Le maintien de la distinction entre contrôle interne et contrôle externe est pleinement confirmé par la référence, dans le texte des nouveaux articles, aux « comptes » en tant qu'objet de la vérification (5). Cette volonté précise de n'attribuer à la Cour des comptes que l'exercice d'un contrôle *a posteriori* marque une différenciation importante de celle-ci par rapport à certains organes nationaux ayant la même dénomination mais disposant d'une compétence permettant un contrôle *a priori* ; les organes de contrôle de certains Etats membres (Belgique, Italie) sont habilités à exercer un contrôle quant à la compatibilité des actes administratifs non seulement avec la loi portant approbation du budget, mais avec toutes les dispositions législatives ou réglementaires.

L'étendue du pouvoir de vérification de la Cour des comptes dépasse celle qui était précédemment prévue pour la Commission de contrôle ; ce pouvoir ne porte pas uniquement sur les recettes et les dépenses « du budget » (voir anciens articles 206 CEE, 180 CEEA) et sur l'utilisation par des organismes extérieurs des subventions communautaires (article 89 dernier alinéa du règlement financier du 25 avril 1973, J.O.C.E. n° L 116 du 1<sup>er</sup> mai 1973), mais s'étend jusqu'à couvrir également l'examen des opérations « hors budget » (y compris par la voie d'une déclaration expresse annexée au traité du 22 juillet 1975, celles du Fonds européen de développement) et les recettes et dépenses de tout organisme créé par les Communautés « dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen » (6).

Les particularités résultant des dispositions relatives aux compétences de la Cour des comptes se précisent davantage à l'examen des règles concernant le moment et le lieu dans lesquels doit s'effectuer le contrôle.

En matière de recettes comme de dépenses le contrôle n'est pas limité au stade final de l'opération (versement et paiement), mais s'exerce également au moment de la constatation de la recette et de l'engagement de la dépense. Tout en restant une vérification « *a posteriori* », elle peut être effectuée avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

Ce renforcement considérable, par rapport à la situation de la Commission de contrôle, des compétences de la Cour des comptes quant au moment de la vérification, exigeait un renforcement correspondant quant à l'espace où celle-ci doit s'exercer. Alors que la Commission de contrôle pouvait, aux termes de l'article 87 du règlement financier cité ci-dessus, être présente à sa demande aux opérations de contrôle effectuées dans les Etats membres par les agents mandatés par la Commission en vertu des règlements 729/70 relatif aux dépenses du FEOGA et 2171 portant application de la décision relative aux ressources propres, le contrôle sur place de la Cour des comptes s'exerce tant auprès des institutions des Communautés que dans les Etats membres. Dans le souci de ne pas alourdir outre mesure les structures administratives du contrôle et en vue de le rendre plus efficace, les nouvelles dispositions prévoient que les vérifications dans les Etats membres s'effectuent en liaison avec les institutions nationales de contrôle ; celles-ci sont tenues de faire connaître leur intention à cet égard.

une limitation importante à l'étendue du pouvoir de contrôle de la Cour des comptes est toutefois apportée par une déclaration annexée au traité du 22 juillet 1975 : en matière de recettes, et plus particulièrement de droits constatés au sens du règlement n° 2/71, le contrôle sur place ne s'effectue auprès du redevable ; de ce fait, la vérification de la Cour des comptes ne peut aller au-delà d'une prise d'acte de l'existence d'une opération commerciale (p. ex. importation) et de l'examen de la régularité des formalités prescrites.

Comme il a été rappelé ci-dessus, le traité du 22 juillet 1975 confie à la Cour des comptes la mission d'assister l'Assemblée et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget. C'est en vue de l'accomplissement de cette mission que la Cour des comptes est tenue d'établir annuellement deux rapports, le premier consacré à la plus grande partie de ses opérations de vérification, c'est-à-dire aux opérations relatives aux recettes et dépenses autres que celles relevant des activités « opérationnelles » mentionnées précédemment, propres au domaine de la CEEA, le second ayant pour objet ces dernières. Ces

deux rapports sont, selon des modalités différentes, transmis aux institutions concernées. Le premier est obligatoirement publié au Journal officiel des Communautés, accompagné des réponses des institutions aux observations de la Cour des comptes.

L'établissement des deux rapports annuels n'épuise pas les compétences de nature plus proprement consultative de la Cour des comptes : elle peut en effet présenter à tout moment ses observations sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des institutions des Communautés. Les rapports annuels et les avis sont adoptés à la majorité des membres composant la Cour des comptes.

\*

\*\*

L'examen des dispositions du traité du 22 juillet 1975 relatives à la création de la Cour des comptes et aux modalités d'exercice de son activité permet aisément de constater que le texte des nouvelles dispositions est de nature à déterminer un renforcement du contrôle des recettes et des dépenses communautaires. Il est évident que la traduction de cette constatation dans la réalité des faits dépendra surtout de l'application de ce texte par l'organe nouvellement créé, par les institutions communautaires et par les Etats membres.

Il est en revanche plus difficile de parvenir à une définition claire de la nature juridique de l'activité de contrôle exercée par la Cour des comptes. Il est connu que des difficultés analogues existent en cette matière en ce qui concerne les Cours des comptes nationales et que, si la majorité de la doctrine considère leur activité comme relevant de la fonction administrative, certains auteurs estiment que les compétences de tels organes de contrôle se rapprochent davantage du pouvoir juridictionnel et même législatif. Toute tentative de parvenir à une définition quelconque au niveau communautaire se heurte à des complications ultérieures, déterminées par le caractère tout à fait particulier de la répartition des compétences parmi les institutions des Communautés.

Compte tenu des caractéristiques propres à la fonction de la Cour des comptes telles qu'elles résultent de l'examen effectué jusqu'ici, il semble approprié de considérer cette instance comme un organe auxiliaire de nature administrative qui a pour mission d'assister l'Assemblée et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget et qui accomplit à cette fin des tâches externes de contrôle sur les comptes des institutions communautaires.

- (1) 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.
- (2) Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes.
- (3) Voir articles 7, 15 et 23 du traité du 22 juillet 1975 qui ont pour objet de remplacer les dispositions des l'article 78 sexto du traité CECA, de l'article 208 du traité CEE et de l'article 180 du traité CEEA.
- (4) Voir l'article 8 du traité du 22 juillet 1975 qui remplace l'article 78 septimo du traité CEEA ainsi que les articles 16 et 24 du même traité, complétant respectivement le traité CEE et le traité CEEA.
- (5) Voir paragraphe 1 des articles cités à la note précédente.
- (6) Voir articles cités à la note 4.