

Le modèle proposé par Heinrich Aigner (septembre 1973)

Légende: Le remplacement de la Commission de contrôle par une Cour des comptes européenne a fait l'objet d'une campagne de promotion très poussée de la part du Parlement européen et notamment de sa commission des budgets. Les propositions des membres de l'Assemblée ont été recueillies dans un document plaidoyer rédigé par le vice-président de la commission des budgets, Heinrich Aigner.

Aigner - dans son introduction à cet ouvrage intitulé "Pour une Cour des comptes européenne" - renonçait dans l'immédiat à l'objectif de créer une véritable "institution" des Communautés européennes et, en attendant, proposait un modèle qui prenait comme base l'article 206 du Traité CEE (nouvel article 276 du Traité CE) sur la Commission de contrôle.

Source: Parlement européen. Pour une Cour des comptes européenne, Introduction par Heinrich Aigner, Vice-président de la commission des budgets. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, septembre 1973. 173 p.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2012

URL: http://www.cvce.eu/obj/le_modele_propose_par_heinrich_aigner_septembre_1973-fr-a339e032-147a-44fe-9679-86ca160c7fbe.html

Date de dernière mise à jour: 24/10/2012

Pour une Cour des comptes européenne

[...]

Introduction

1. Les activités des Communautés européennes doivent être au service des nations qu'elles réunissent et des citoyens qui composent celles-ci. Ces derniers ont le droit d'exiger que les fonds qui convergent « vers l'Europe » trouvent une utilisation judicieuse et soient dépensés selon le principe de la « bonne gestion budgétaire ».

Il appartient aux représentants des pays membres de la Communauté - et les membres du Parlement européen se considèrent comme tels - d'être les garants d'une gestion financière communautaire à la fois transparente et effectuée dans la conscience des responsabilités à assumer, qui puisse soutenir la comparaison avec celle des États membres.

2. Or, le système de contrôle actuellement appliqué par les Communautés européennes ne satisfait pas à cette exigence.

Le contrôle des finances communautaires constitue une activité accessoire. Telle est, exprimée sous une forme succincte, la situation préoccupante qui caractérise actuellement le contrôle budgétaire et financier des Communautés européennes.

A un moment où

- a) le budget des Communautés européennes atteint déjà 4,2 milliards d'u.c. (1) ;
- b) un montant de 1 milliard d'u.c. a été versé au titre du Fonds européen de développement ;
- c) l'élargissement des Communautés européennes par l'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark est devenu réalité et
- d) la création d'une union monétaire (Fonds monétaire européen) permet d'escompter un nouveau et rapide accroissement du budget communautaire,

il n'existe qu'un embryon de contrôle administratif, externe ou même parlementaire.

Alors que, dans les pays membres, le contrôle parlementaire des finances publiques bénéficie de l'appui considérable et qualifié des Cours des comptes nationales ainsi que des différents services qui leur sont rattachés, les parlementaires de la Communauté sont tributaires d'un organe qui, si l'on en juge par ses statuts actuels, ne peut guère être considéré comme un instrument permettant d'exercer un contrôle externe ou même parlementaire suffisamment efficace, à savoir la commission de contrôle des Communautés européennes.

3. L'absence d'un système d'information réciproque, fonctionnant tant entre pays membres qu'entre ceux-ci et les Communautés européennes, la complexité de la législation communautaire, notamment dans le secteur agricole, une coordination insuffisante des activités de contrôle dans les pays membres imposent l'instauration rapide d'un système de contrôle communautaire. Cette exigence, que moi-même et la commission des budgets du Parlement européen n'avons cessé de signaler depuis un certain nombre d'années, a trouvé un large écho dans les parlements et les organes de contrôle des pays membres.

La nécessité de créer une « Cour des comptes européenne » a aussi recueilli une approbation massive lors de l'audition des présidents des Cours des comptes nationales, à laquelle a procédé la commission des budgets du Parlement européen.

4. Aucun retard ne saurait plus être toléré en raison non seulement des fraudes notoires, qui affectent l'octroi des crédits du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et qui ont tellement nui et continuent de nuire au prestige des Communautés, mais encore du caractère disparate des versements opérés dans ce secteur - parfois en violation des dispositions existantes - par la Communauté ou par les États membres, versements dont le coût annuel s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars.

5. Jusqu'à présent, le Conseil des Communautés ne s'est manifesté que par des déclarations ; s'il peut compter à son actif certaines initiatives ou certaines actions, celles-ci, en tout état de cause, ont donné des résultats insuffisants. Après trois années de délibérations, le nouveau règlement financier entre seulement en vigueur, alors qu'il devrait être appliqué depuis longtemps.

A partir de 1975, la Communauté disposera de la pleine autonomie financière. En vertu de la décision du Conseil du 21 avril 1970, l'autofinancement de la Communauté sera fondé sur les ressources suivantes :

- 1) l'ensemble des recettes douanières (prévisions financières pour 1975, environ 2,2 milliards d'u.c.) ;
- 2) l'ensemble des prélèvements agricoles (prévisions financières pour 1975, environ 0,9 milliard d'u.c.) (2) ;
- 3) si d'autres ressources s'avèrent nécessaires : jusqu'à 1% de TVA de tous les États membres à partir de 1975 (prévisions financières, 1 milliard d'u.c.) (3).

Ces recettes communautaires constitueront alors la base financière et opérationnelle des Communautés européennes. Cette raison, à elle seule, illustre la nécessité d'assurer, sur le plan communautaire, un contrôle efficace de ces recettes.

6. Dans la mesure où le pouvoir de contrôler l'utilisation de ces recettes est retiré aux parlements nationaux, la fonction de contrôle doit être exercée par un Parlement européen dont les attributions soient renforcées en conséquence.

Ce contrôle doit nécessairement s'opérer par le biais d'un instrument fonctionnant de façon satisfaisante ; on peut donc comprendre que les parlementaires européens apparaissent comme les éléments moteurs de la création d'une Cour des comptes européenne.

De graves dangers menacent l'intégration européenne si la gestion financière et le régime des dépenses pratiqués par une bureaucratie européenne assumant plus ou moins ses propres responsabilités ne relèvent pas d'un pouvoir de contrôle suffisant et indépendant.

7. Les commissaires aux comptes et le président de la commission de contrôle, aux termes des dispositions de l'article 206 du traité CEE, de l'article 78 du traité CECA ainsi que de l'article 180 du traité de l'Euratom, n'exercent pas leurs fonctions à titre principal, ce qui motive l'observation figurant au début de la présente introduction.

Si, dans l'exercice de leurs fonctions, les commissaires aux comptes sont aidés de fonctionnaires (26 postes actuellement inscrits à l'organigramme), ceux-ci ne peuvent cependant garantir, ni par leur effectif, ni par leur qualification, la continuité ou l'indépendance caractéristiques, par exemple, des Cours des comptes des États membres, que l'on qualifie souvent de quatrième pouvoir de l'État.

8. C'est pour ce motif qu'à la demande du bureau et de la commission des budgets du Parlement européen je sou mets la présente étude à un vaste public. Nos efforts doivent viser à l'instauration d'une Cour des comptes européenne.

Le Parlement européen et, en particulier, les membres de sa commission des budgets ont pris à cet effet toute une série d'initiatives pour assumer les tâches qui leur sont assignées dans une Communauté s'inspirant des principes de la démocratie parlementaire.

Fondées sur l'analyse de la situation actuelle, les idées esquissées dans l'introduction du présent document à propos de l'instauration d'un système de contrôle communautaire doivent également servir de base aux discussions qui auront lieu avec des représentants des Cours des comptes des États membres et les autres organes de la Communauté au sein du groupe de travail ad hoc créé par le Parlement européen.

A - Le contrôle financier selon la législation communautaire

Contrôle financier externe et contrôle financier interne

9. Deux modes de contrôle financier sont prévus par les trois traités (4). L'un, à savoir le contrôle effectué par la commission de contrôle, est externe. Il est ainsi qualifié parce qu'exercé par un organe particulier, spécifiquement créé à cet effet et occupant par rapport aux organes contrôlés une position autonome et indépendante. Il s'agit, en outre, d'un contrôle a posteriori, parce que, aux termes des trois traités (5), il consiste à examiner, sur pièces, et au besoin, sur place, la totalité des recettes et des dépenses administratives, à constater leur légalité et leur régularité, à s'assurer de la bonne gestion financière et à établir un rapport après la clôture de chaque exercice.

10. Si l'autre mode de contrôle financier est prévu dans les trois traités, ceux-ci s'abstiennent par contre de le réglementer. Les articles 78 septimo du traité CECA, 209 du traité CEE et 183 du traité de l'Euratom se limitent à confier au Conseil et à la Commission le soin de réglementer ce contrôle financier, en disposant que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, détermine les règles et organise le contrôle de la responsabilité des ordonnateurs et comptables.

11. En vertu de ce mandat, et suivant l'exemple du contrôle dit « a priori » tel qu'il est plus ou moins exercé dans les États membres et tel qu'il a été mis au point dans diverses organisations internationales, les différents règlements financiers prescrivent un contrôle interne et préalable. Dans chacun des quatre organes des Communautés européennes, ce contrôle incombe à un fonctionnaire que l'organe a désigné comme contrôleur financier et qui doit exercer ses fonctions en toute indépendance. Son visa préalable est requis non seulement pour tout ordre de paiement, mais encore pour toute mesure susceptible d'entraîner une dépense à la charge du budget. Grâce à cette procédure, le contrôleur financier peut contester en temps utile toute dépense non régulière. Il conteste une dépense en refusant le visa et en motivant son refus. Dans cette hypothèse, il est renoncé à la dépense incriminée, à moins que la Commission ne décide, motifs à l'appui, de passer outre au refus du contrôleur financier d'apposer son visa.

Les inconvénients inhérents au contrôle externe

12. Tout comme le contrôle interne a priori, le contrôle externe a posteriori comporte certains inconvénients. L'inconvénient de tout contrôle effectué a posteriori est lié au fait que la dépense contestée est déjà opérée au moment de la contestation. Aussi celle-ci n'est-elle utile que dans la mesure où la dépense contestée est susceptible d'être réitérée dans des conditions identiques, ce qui n'est pas toujours le cas. Cet inconvénient inhérent au contrôle a posteriori est d'autant plus sensible qu'une plus grande durée s'est écoulée entre le moment de la dépense et celui de sa contestation. Comme l'expérience l'a montré dans le passé, il faut souvent beaucoup de temps pour que le rapport de la commission de contrôle soit présenté et examiné par le Parlement et le Conseil. C'est ainsi, par exemple, que pour l'exercice 1970 le Parlement n'a donné décharge à la Commission qu'en 1973.

13. Un autre inconvénient du contrôle externe effectué a posteriori réside dans le fait qu'un organe séparé des services contrôlés ne connaît pas toujours dans la mesure souhaitable les activités de ces services. Si la commission de contrôle peut accéder à tous les documents de la Commission, le nombre des opérations de dépense est cependant à tel point élevé qu'il n'est pas possible de procéder à l'examen intégral de chaque opération sur la base des documents existants. C'est pourquoi le contrôleur doit disposer d'une certaine dose d'intuition pour pouvoir entreprendre les vérifications là où elles semblent le plus prometteuses. Or, cette intuition n'est pas un don surnaturel; aussi en règle générale, est-elle davantage le fait d'un contrôleur familier des rouages de l'administration contrôlée que celui d'un tiers venu de l'extérieur.

Les inconvénients inhérents au contrôle interne

14. Les inconvénients du contrôle interne résident dans la situation de dépendance dans laquelle se trouve le contrôleur financier, en fonction de son grade. Il faut dire cependant qu'après la fusion des organes exécutifs des trois Communautés, le grade le plus élevé lui a été attribué.

15. Le fait que la Commission peut tout simplement passer outre au refus du contrôleur financier d'apposer le visa, constitue un autre inconvénient du contrôle financier interne. La nécessité de motiver ce refus ne saurait guère constituer un obstacle à cet égard. Comme la Cour de justice l'a constaté à maintes reprises, l'exposé des motifs des décisions arrêtées par la Commission est généralement un peu sommaire, et il serait déraisonnable de s'attendre à ce que l'exécutif, qui doit arrêter un nombre appréciable de décisions plus importantes, réserve un soin particulier à la motivation des décisions qui sont contraires à l'avis de celui qui est chargé du contrôle financier interne.

Les avantages d'un système combinant le contrôle interne et le contrôle externe

16. C'est en raison de ces faiblesses inhérentes au contrôle externe a posteriori ou au contrôle interne a priori que le droit communautaire prescrit l'un et l'autre modes de contrôle financier. Il est faux de croire que le contrôle devienne ainsi trop onéreux. En effet, seule l'action conjuguée des deux modes de contrôle financier permet de compenser dans une large mesure les insuffisances que comporte nécessairement chacun d'eux lorsqu'il est appliqué isolément. Le fonctionnaire qui procède au contrôle interne a priori gagne en assurance lorsqu'il sait que les dépenses dont la régularité lui paraît douteuse seront vérifiées par une deuxième instance. En effet, si un blâme est prononcé par la commission de contrôle à l'encontre du visa apposé par le contrôleur financier de la Commission, il vise en premier lieu ce dernier. En outre, la Commission est moins tentée de passer outre aux refus de son contrôleur financier d'apposer le visa lorsqu'elle doit s'attendre à ce que l'organe de contrôle a posteriori adresse au Parlement et au Conseil un rapport indiquant qu'elle a procédé à des dépenses non justifiées en dépit des mises en garde de son contrôleur financier. D'autre part, l'organe de contrôle a posteriori peut davantage concentrer ses vérifications sur les points sensibles lorsqu'il peut utiliser à cet effet les avis et les rapports rédigés dans le cadre du contrôle interne effectué a priori.

17. Une activité efficace de la commission de contrôle exige en outre le renforcement et la définition précise des droits et des pouvoirs dont elle dispose à l'égard des organes contrôlés. Le Conseil et la commission des budgets du Parlement ont déjà énoncé à ce propos des idées directrices qui trouvent leur expression dans le nouveau règlement financier.

Aux termes de la législation communautaire, la commission de contrôle exerce avant tout un contrôle a posteriori. Sans ignorer le risque de voir l'administration fournir à la Cour des comptes une information trop détaillée et réduire ainsi la netteté des limites séparant les compétences respectives (6), on ne saurait renoncer à une telle information si l'on veut obtenir un résultat optimal grâce à une coopération rationnelle entre la commission de contrôle et le contrôle financier interne.

18. Enfin, l'évolution qui s'est produite dans la composition de la commission de contrôle paraît justifier certaines inquiétudes. Alors que celle-ci était autrefois composée de professeurs, de membres des Cours des comptes ou d'autres organes analogues exerçant de manière indépendante un contrôle financier, depuis 1969 certains États membres proposent à cet effet le recours à des fonctionnaires appartenant à leur ministère des finances. Quelque foi que l'on puisse avoir dans l'intégrité personnelle et l'indépendance des fonctionnaires appartenant aux ministères des finances, il faut craindre que la commission de contrôle ne ressemble de plus en plus à un comité du Conseil de ministres. Or, cette évolution ne saurait répondre au rôle que les traités ont réservé à la commission de contrôle, ni surtout à la nécessité de garantir l'indépendance de ladite commission.

19. Le règlement financier garantit l'indépendance du contrôle financier interne notamment par la disposition selon laquelle toutes mesures liées à la désignation ou à la promotion du contrôleur financier, aux sanctions disciplinaires, à sa mutation, à sa suspension ou à sa démission, doivent nécessairement faire l'objet de décisions dûment motivées qui sont à communiquer au Conseil et contre lesquelles le contrôleur financier

peut introduire un recours devant la Cour de justice. En d'autres termes, le contrôleur financier ne peut être destitué que par une décision dûment motivée de la Commission, communiquée au Conseil et susceptible de recours judiciaire. Le Parlement et le Conseil formant désormais conjointement l'autorité budgétaire, il y a lieu de prévoir la communication au Conseil et au Parlement des décisions concernant le contrôleur financier. Sur ce point, les dispositions du règlement financier concernant le contrôle financier interne sont susceptibles d'amélioration. Les autorités budgétaires devraient être associées au choix des contrôleurs financiers. En outre, les autorités budgétaires, voire la commission de contrôle, devraient se voir accorder la possibilité de faire valoir la responsabilité du contrôleur financier sur le plan disciplinaire pour les visas non justifiés que celui-ci aurait accordés. La position du contrôleur financier en serait certainement renforcée. Aux termes du statut des fonctionnaires actuellement en vigueur, seule la Commission peut intenter une action disciplinaire contre son contrôleur financier. Cette éventualité est cependant peu vraisemblable lorsque le visa non justifié concerne une dépense que la Commission a elle-même souhaitée.

Enfin, il est indispensable que le contrôle financier interne préalable s'applique à l'ensemble des dépenses et des recettes de la Commission. A l'heure actuelle, d'importants secteurs lui demeurent encore soustraits. Cet état de choses est particulièrement étonnant dans le cas du Fonds européen de développement.

20. Les paiements effectués au titre du Fonds européen de développement ne sont pas soumis au contrôle interne de la direction générale créée à cet effet. Cette situation est motivée par l'argument selon lequel la direction générale « Aide au développement » a instauré son propre contrôle financier, lequel est exercé de manière satisfaisante. L'argument est réduit à néant si l'on songe que la nature même du contrôle financier s'oppose à ce que celui-ci soit opéré par l'administration dont les dépenses doivent être contrôlées. La direction générale « Aide au développement » a repris pour son propre compte non seulement le contrôle financier, mais aussi la comptabilité du Fonds européen de développement. En outre, le contrôle financier est exercé sur place par des contrôleurs dits « délégués », sorte de « bonnes à tout faire » qui représentent les intérêts de la Commission lors de la mise en oeuvre des projets financés par le Fonds européen de développement dans les pays d'outre-mer.

Dans ces conditions, ni le principe de l'indépendance du contrôle financier, ni le principe - également sanctionné par le règlement financier - de la séparation des attributions de l'ordonnateur, du contrôleur financier et du comptable ne sont appliqués aux dépenses effectuées au titre du Fonds européen de développement.

21. A l'avenir, le contrôle financier doit surtout être amélioré par le renforcement de l'information réciproque entre le contrôle interne a priori et le contrôle exercé a posteriori par la Cour des comptes.

B - Le contrôle des recettes et des dépenses communautaires prélevées ou payées par les autorités des États membres

Principes méthodologiques applicables au contrôle de ces recettes et de ces dépenses

22. Il est indispensable que les Communautés assurent le contrôle intégral de ces recettes et de ces dépenses, celles-ci étant des recettes et dépenses propres aux Communautés dont les autorités des États membres ne s'occupent que par « délégation », à l'instar des États membres d'une fédération qui, pour le compte de celle-ci, assument certaines tâches. Il s'agit là d'une mission importante pour l'organisation future du contrôle financier des Communautés.

Dans la mesure où les autorités des États membres prélèvent les recettes et paient les dépenses pour le compte des Communautés, il est inconcevable d'appliquer à ces recettes et à ces dépenses le système du contrôle a priori par l'apposition du visa du contrôleur financier de la Commission. On ne peut en effet faire viser par celui-ci les actes des autorités des États membres ayant pour objet la détermination et la perception des montants dus à la Communauté au titre des droits de douane ou des prélèvements agricoles, ou encore la naissance et l'exécution des obligations incombant au Fonds agricole des Communautés.

23. Les fonctionnaires des États membres chargés des modalités pratiques de la perception ou du versement

des fonds communautaires n'appliquent pas directement les règlements communautaires en matière agricole ou douanière ; ils obéissent à des dispositions d'exécution qui règlent jusqu'au moindre détail. Élaborées par les autorités supérieures et, notamment, par les autorités centrales des États membres, ces dispositions d'exécution interprètent la législation communautaire et la traduisent en termes d'instructions de service d'une compréhension facile, à l'usage des fonctionnaires qui l'appliquent, bien que cette législation soit directement applicable dans les États membres. Il s'ensuit que pour être efficace, le contrôle des recettes perçues et des dépenses des Communautés payées par les administrations des États membres ne saurait se limiter à la présence, aux frontières, d'organes communautaires de contrôle ou de commissions mixtes composées de fonctionnaires appartenant à différents États membres. Il convient non seulement de vérifier la manière dont l'administration douanière locale assure soit la perception des droits de douane ou des prélèvements agricoles lors d'une importation déterminée, soit l'octroi des remboursements lors d'une exportation déterminée, mais surtout de contrôler les dispositions d'exécution des États membres. Aussi bien cette manière de procéder correspondrait davantage à la division du travail, prévue par le droit communautaire, entre les administrations des pays membres et l'administration communautaire, pour ce qui est de la perception des recettes et du paiement des dépenses propres des Communautés.

24. Les dispositions d'exécution des États membres peuvent être contrôlées sous deux angles différents. Premièrement, sous l'angle de la conformité de ces dispositions avec le droit communautaire à appliquer ou, en d'autres termes, sous l'angle de l'interprétation correcte et uniforme du droit communautaire par les différentes administrations des États membres. Deuxièmement, il convient de vérifier si les dispositions d'exécution des États membres sont suffisantes pour prévenir le renouvellement de fraudes qui ont porté un grave préjudice et continuent de nuire au prestige des Communautés.

Une disposition d'exécution impliquant une restitution à l'exportation d'un montant plus élevé ou un prélèvement à l'importation moins important que ne le prescrit la législation communautaire correctement interprétée est applicable à un nombre illimité d'opérations d'importation ou d'exportation, alors que les fraudes commises par des importateurs ou par des exportateurs ne constituent que des cas isolés ou dont le nombre est limité.

25. Au contrôle des recettes et des dépenses des Communautés dont la perception ou le paiement incombe aux administrations des États membres, qui s'effectue par le biais d'un contrôle intégral et systématique des dispositions d'exécution nationales par des organes communautaires, devraient s'ajouter des contrôles sur place, ceux-ci étant indispensables pour compléter le premier. L'activité des fonctionnaires des États membres qui, pour le compte des Communautés, perçoivent des recettes ou effectuent des dépenses, n'est pas toujours régie dans les détails par des dispositions d'exécution. L'administration a également des pratiques établies qui, sans faire l'objet d'un texte, sont appliquées de façon constante et ont, de ce fait, les mêmes effets que des dispositions d'exécution. Or, ces pratiques ne peuvent être constatées qu'au moyen de contrôles effectués sur place. Ceux-ci visent alors, non pas à vérifier une opération d'importation ou d'exportation déterminée, mais surtout à constater l'existence d'une pratique administrative. Ils devraient être effectués, non pas seulement par des fonctionnaires des Communautés, mais aussi par des commissions mixtes composées de fonctionnaires qualifiés appartenant aux différents pays membres.

26. L'amorce d'une telle solution du problème du contrôle se trouve déjà dans les dispositions de la législation communautaire qui obligent les États membres à communiquer à la Commission le texte de leurs dispositions d'exécution. Il est regrettable que parmi ces dispositions, seules donnent entièrement satisfaction celles qui s'appliquent aux dépenses communautaires effectuées par les administrations des États membres. C'est le cas de l'article 9, paragraphe 1, 2^e alinéa du règlement 729/70 du Conseil, du 21 avril 1970, relatif au financement de la politique agricole commune, qui prescrit aux États membres de communiquer à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives ayant trait à la politique agricole commune, pour autant que ces actes comportent une incidence financière pour le Fonds européen agricole. Il est incompréhensible qu'aucune disposition similaire n'ait été arrêtée pour ce qui est des recettes communautaires perçues par les administrations des États membres. Aux termes des dispositions de l'article 4, paragraphe 1, b) du règlement 2/71 du Conseil, du 2 janvier 1971, relatif au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission les dispositions législatives, réglementaires,

administratives et comptables de caractère général relatives à la constatation et à la mise à la disposition de la Commission des ressources propres.

27. Quiconque recouvre une créance pour le compte d'autrui est toujours tenu d'en rendre compte à ce dernier. A la lumière de ce principe juridique universellement reconnu, aucun État membre ne saurait refuser de communiquer à la Commission les dispositions administratives ayant une incidence sur le montant des droits perçus pour le compte des Communautés. L'éventualité d'un tel refus ne paraît guère vraisemblable; si elle se produisait néanmoins, la Commission pourrait s'adresser en toute confiance à la Cour de justice des Communautés européennes.

Des dispositions appropriées devront être arrêtées pour permettre à l'organe de contrôle externe des Communautés de s'assurer de l'efficacité des contrôles susvisés. Aussi convient-il d'institutionnaliser l'étroite coopération, la division du travail et la coordination entre la commission de contrôle, devenue Cour des comptes des Communautés européennes, et les Cours des comptes des États membres.

La compétence en matière de contrôle des recettes et des dépenses de la Communauté dont la perception ou le paiement incombe aux autorités des États membres

28. Ce qui précède laisse subsister une question : quels sont l'organe et le service qui doivent procéder au contrôle des recettes et des dépenses communautaires dont la perception ou le paiement incombe aux autorités des États membres agissant comme une administration « déléguée » ? Ce contrôle relève-t-il de la compétence de la commission de contrôle (Cour des comptes européenne) ou de celle de la Commission ? Dans ce dernier cas, à quel service de la Commission en incombe la responsabilité, au contrôleur financier interne ou à quelque autre service ?

Il ne fait pas de doute que pour ce qui est de ce contrôle, le rôle de la commission de contrôle ne saurait être conçu comme étant entièrement indépendant de l'intervention du contrôle financier interne de la Commission.

Lorsqu'on se demande pour la première fois quels sont, dans la Communauté, l'organe et le service habilités à contrôler les recettes et les dépenses communautaires dont la perception ou le paiement incombe aux administrations des États membres, et à examiner à cet effet les dispositions d'exécution et les pratiques administratives des États membres, la multitude des services de la Commission qui paraissent pouvoir assumer ce rôle apparaît, au premier abord, comme déconcertante. Pour avoir un aperçu d'ensemble de ces services, il faut les diviser en trois groupes :

1) le premier groupe comprend les services ayant pour tâche d'élaborer et de compléter la législation douanière et agricole des Communautés et de veiller à son respect. Ces services, directement rattachés à la Commission, sont les suivants :

a) « gestion de l'union douanière » et

b) les trois directions responsables, au sein de la direction générale « Agriculture », de l'organisation commune des marchés des produits végétaux, des marchés des produits animaux ainsi que des marchés des produits des cultures spécialisées, pêches et forêts ;

2) le deuxième groupe est formé des services chargés de l'ordonnancement des recettes et des dépenses communautaires dont la perception ou le paiement incombe aux autorités des États membres, à savoir

a) la direction générale « Budget et administration », pour les recettes, c'est-à-dire pour les droits de douane et les prélèvements agricoles,

b) la direction « Fonds européen d'orientation et de garantie agricole » au sein de la direction générale « Agriculture » , pour les dépenses, c'est-à-dire celles de la section « Garantie » du Fonds ;

3) le troisième groupe enfin, se compose exclusivement de la direction générale « Contrôle financier ».

29. On constate donc que la Commission a confié à des services différents, d'une part le soin d'élaborer et de compléter la législation douanière et agricole des Communautés et de veiller à son application, et d'autre part l'ordonnement des recettes communautaires provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles ainsi que celui des dépenses effectuées au titre du Fonds européen agricole, et qu'elle applique jusqu'à l'échelon le plus élevé, cette nette distinction entre ces différentes fonctions.

Le fait de cette distinction est d'autant plus frappant qu'à première vue, il paraîtrait plus naturel et plus indiqué de confier à un seul service la tâche de créer et de mettre en oeuvre la législation douanière et agricole de la Communauté, ainsi que l'ordonnement tant des recettes communautaires provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles que des dépenses effectuées au titre du Fonds européen agricole, l'ordonnement étant un des facteurs de l'application correcte de cette législation communautaire.

Or, cette distinction qui peut étonner à première vue, se comprend à la lumière de l'expérience. Les services qui ont pour tâche d'élaborer et de compléter la législation douanière et agricole de la Communauté remplissent cette mission en élaborant, en contact étroit avec les administrations douanières et agricoles des États membres, les projets de règlement qui seront ensuite proposés par la Commission, et en délibérant avec les différents comités du Conseil, une fois que ces projets ont été transmis à ce dernier.

30. Ces activités ne sont guère compatibles avec le rôle d'une administration financière responsable de la perception des recettes ou du paiement des dépenses des Communautés européennes ainsi que de l'équilibre des recettes et des dépenses du budget communautaire. La politique douanière et agricole de la Communauté est une politique à la fois économique, sociale, structurelle, régionale, conjoncturelle, commerciale et étrangère. Elle est aussi une politique financière, mais cet aspect ne saurait être considéré comme primordial. En outre, pour les services de la Commission chargés d'élaborer et de compléter la législation douanière et agricole des Communautés, il est plus facile de négocier avec les administrations des États membres et les comités du Conseil s'ils n'apparaissent pas comme un percepteur et si les divergences de vues relatives à la législation communautaire à instaurer ne se compliquent pas de préoccupations relatives à ce que les États membres doivent aux Communautés, ou vice versa, sur la base de la législation communautaire en vigueur. D'autre part, la poursuite des violations du droit communautaire obéit à d'autres principes et à d'autres critères que les mesures visant à assurer la perception intégrale de l'ensemble des recettes ou la régularité de l'ensemble des dépenses des Communautés. La procédure prévue par les traités en cas de violation des traités est une procédure formelle, par laquelle un État membre se trouve, pour ainsi dire, mis en accusation et, le cas échéant, condamné par la Cour de justice des Communautés européennes. C'est pourquoi les dispositions des traités concernant les recours auprès de la Cour de justice en cas de violation des traités sont des dispositions optionnelles, que la Commission n'applique que dans les cas où l'intérêt du bon fonctionnement des Communautés justifie largement le recours à la procédure. En outre, la Commission, lorsqu'elle y recourt, se contente généralement de faire constater la violation des traités, de façon qu'elle ne se reproduise plus à l'avenir. Par contre, lorsqu'une administration d'un État membre, ayant appliqué de manière incorrecte le droit communautaire, a payé des restitutions à l'exportation d'un montant trop élevé ou a perçu des prélèvements agricoles insuffisants, et qu'elle met ensuite fin à cette manière de procéder, cette carence antérieure ne peut être passée sous silence, sous peine de voir la Commission, par exemple, rembourser des subventions à l'exportation illicites au titre du Fonds agricole européen, ou renoncer au recouvrement intégral de sommes dues à la Communauté.

C'est pour ces raisons - et à juste titre - que les services de la Commission qui ont pour tâche d'élaborer et de compléter la législation douanière et agricole des Communautés et de veiller à son application n'ont pas été chargés de la perception des recettes ou du paiement des dépenses communautaires prévues par cette législation. C'est également pour ces raisons qu'il convient moins encore que les services en question

procèdent au contrôle financier de ces recettes ou de ces dépenses.

31. Il reste à savoir si les services de la Commission responsables de l'ordonnancement, qui perçoivent les recettes communautaires provenant des droits de douane et des prélèvements agricoles et paient les dépenses effectuées au titre du Fonds européen agricole, n'ont pas également pour tâche de contrôler ces recettes et ces dépenses et de vérifier à cet effet les dispositions d'exécution et les pratiques administratives des États membres.

Selon un principe universellement reconnu de la législation financière, également repris dans les règlements financiers des Communautés, les fonctions d'ordonnateur sont incompatibles avec celles de contrôleur financier. Ce principe procède de l'idée que les services dont l'activité consiste à assurer des recettes suffisantes ou à élaborer et à réaliser des projets impliquant des dépenses, ne sauraient faire preuve, pour ce qui est de ces recettes et de ces dépenses, de l'impartialité nécessaire à un contrôle sans idées préconçues. Le même principe doit également gouverner les relations entre les services de la Commission chargés de l'ordonnancement et les ordonnateurs des États membres, ces services étant responsables de l'équilibre du budget des Communautés ainsi que des mesures destinées à soutenir les marchés ou autres mesures financées au titre du Fonds européen agricole.

32. Le contrôleur financier devrait avoir pour tâche de refuser l'apposition du visa sur le décompte de toute recette encaissée par un État membre pour le compte des Communautés lorsque l'examen des dispositions d'exécution et des pratiques administratives de cet État ou toute autre manière, lui a permis de constater que des taxes dont le paiement leur est dû n'ont pas été perçues ou ne l'ont pas été intégralement. De même, le contrôleur ne doit pas accorder son visa pour un ordre de paiement ayant pour objet le remboursement des dépenses effectuées par un État membre, par exemple pour le compte du Fonds européen agricole, lorsqu'il sait qu'une partie de ces dépenses concerne les restitutions à l'exportation non prévues par la législation communautaire. La commission de contrôle, elle aussi, doit formuler des objections lorsque la Commission, avec ou sans le visa de son contrôleur financier, rembourse de telles dépenses au titre du Fonds européen agricole, ou que le contrôleur financier de la Commission ne procède pas à une vérification suffisante des dispositions d'exécution ou des pratiques administratives des États membres pour pouvoir déceler pareilles dépenses.

L'exercice de ce contrôle par le contrôleur financier de la Commission et l'existence d'une coopération étroite entre le contrôle financier interne préalable et le contrôle effectué a posteriori par la commission de contrôle représentent autant de conditions optimales pour permettre au Parlement d'assumer en tant qu'autorité budgétaire ses fonctions de contrôle et son rôle financier.

33. Lors de la mise au point du contrôle financier des Communautés, il importe d'éviter tout auto-contrôle tant en matière agricole que dans le cadre du Fonds européen de développement ou du Fonds social.

Un tel auto-contrôle est contraire aux principes élémentaires de la législation financière. Tout contrôle financier implique que le contrôleur et le contrôle ne soient pas identiques, et ce principe s'applique à tous les niveaux.

Quelle que soit la solution qui sera finalement adoptée pour définir les compétences quant à ces recettes et à ces dépenses, il est indispensable que ces compétences fassent l'objet d'une décision claire et rapide. Ce contrôle doit être centralisé dans un seul service. En effet, la répartition des compétences relatives à ce contrôle entre plusieurs services entraverait son efficacité et, de plus, ne saurait être exigée des administrations des États membres. Dans la mesure où, dans les différents États membres, une seule administration est responsable de la perception ou du paiement des recettes et des dépenses considérées, un seul service de contrôle doit être son interlocuteur au niveau de la Commission. En outre, la compétence simultanée de plusieurs services implique pour le personnel un surcroît considérable de travail.

Il en va notamment ainsi pour le secteur agricole qui, à l'heure actuelle, absorbe toujours les 80% de l'ensemble des dépenses des Communautés européennes.

Aussi le recours permanent à l'expérience pratique acquise est-il l'impératif essentiel pour la mise en oeuvre et le développement de l'organisation commune des marchés agricoles. Les instances législatives doivent pouvoir réagir avec promptitude chaque fois que la pratique administrative s'engage dans une mauvaise voie.

C - La création d'une Cour des comptes européenne

34. Il résulte clairement de ce qui précède que même à la faveur d'une interprétation libérale de l'article 206 du traité de la CEE, l'actuelle Commission de contrôle des Communautés n'est pas en mesure d'assurer de manière suffisante le contrôle externe des finances communautaires. La transformation de la Commission de contrôle en une Cour des comptes européenne se justifie par de multiples arguments. On constate en effet que le budget communautaire atteint aujourd'hui une importance qui exige une nouvelle dimension du contrôle externe.

En outre, le fait que, non seulement la Communauté est composée de différents États, mais surtout que les pratiques suivies en matière financière, budgétaire et de contrôle ont évolué dans des sens divers au cours de l'histoire appelle impérativement l'harmonisation des dispositions en vigueur. C'est pourquoi les principes applicables aux statuts d'une future Cour des comptes européenne seront de préférence élaborés sur la base de l'article 206 du traité de la CEE.

35. A vrai dire, l'idéal serait de faire de la Cour des comptes européenne une véritable institution autonome des Communautés européennes, qui viendrait s'ajouter à l'Assemblée, au Conseil de ministres, à la Commission et à la Cour de justice; en effet, ce n'est qu'ainsi que l'on pourrait assurer à l'autorité exerçant le contrôle financier une pleine indépendance, également sur le plan de l'organisation. Dans un premier temps, il faudra toutefois renoncer à atteindre un objectif aussi ambitieux, car cela impliquerait une modification des traités, difficile à opérer, subordonnée à une ratification préalable et donc très longue.

36. En revanche, le modèle esquissé ci-après d'une Cour des comptes européenne pourrait sans doute être réalisé sur la base de l'article 206 du traité de la CEE.

a) *Tâches et attributions*

La Cour des comptes européenne est habilitée par ses propres statuts à examiner la régularité, la rentabilité et la gestion budgétaire et économique des Communautés européennes, y compris toutes les décisions en matière d'organisation ou de personnel et les autres mesures susceptibles de comporter des incidences financières. Elle peut procéder à des enquêtes sur place, auprès des administrations des États membres et décider, de sa propre autorité, de limiter ses contrôles, voire de renoncer à contrôler certains domaines. En outre, elle peut être invitée par décisions conjointes du Parlement européen et du Conseil de ministres à procéder à l'examen de certains problèmes spécifiques.

La Cour des comptes européenne est habilitée à se faire représenter par l'un de ses membres dans toutes les délibérations au sein de la commission des budgets du Parlement ou du comité des affaires budgétaires du Conseil.

Elle peut, de sa propre initiative, soumettre au Conseil, au Parlement ou à la Commission des propositions sur tous les aspects de la gestion budgétaire. Pour remplir ses tâches, elle peut commettre des experts ou demander des avis.

b) *Membres*

La Cour des comptes européenne est composée de neuf membres - un par État membre des Communautés - occupés à temps plein. Assurés de l'indépendance garantie à la magistrature, ils ont toute latitude pour élaborer la procédure de contrôle. Les membres de la Cour des comptes européenne, qui doivent avoir une longue expérience du contrôle des finances publiques, sont nommés par le Conseil sur proposition du Parlement, pour une durée de six ans. Le Parlement choisit les candidats sur la base d'une liste proposée par chacune des Cours des comptes nationales et comportant chacune trois noms. Les membres sortants sont

rééligibles une seule fois. Pour assurer la continuité des travaux de la Cour des comptes européenne, trois des premiers membres sont désignés pour un mandat de trois, cinq ou sept ans, les différents mandats étant tirés au sort parmi les neuf pays membres.

c) *Président*

Les neuf membres choisissent en leur sein, pour un mandat de deux ans, le président de la Cour des comptes européenne, « primus inter pares ». Celui-ci représente l'institution à l'extérieur et exerce le contrôle hiérarchique à l'égard de ses subordonnés.

d) *Directeur administratif*

Le directeur de la Cour des comptes européenne est responsable de son organisation et de son administration. Il prend ses décisions sous l'autorité du président; le cas échéant, et sur instruction de ce dernier, il décide dans les affaires concernant le personnel.

e) *Structure, répartition des travaux*

La Cour des comptes européenne est divisée en domaines de contrôle, dont chacun est dirigé par un des membres et doté du personnel nécessaire. Le collège des neuf membres décide librement, pour une durée de six ans, de la répartition des activités de la Cour des comptes européenne entre les différents domaines de contrôle. A cet égard, il est tenu compte, dans la mesure du possible, de l'organisation de la Commission et de la répartition par secteurs principaux des dépenses des Communautés européennes.

f) *Instances délibératives de la Cour des comptes européenne*

1) Les membres responsables de trois domaines de contrôle constituent une Chambre qui, en matière de contrôle, décide à la majorité des voix sur la base d'un rapport présenté par le membre responsable. Les décisions ne peuvent être prises par un seul membre, ce qui serait contraire au principe de la responsabilité commune assumée par les représentants de différents pays pour les décisions de la Cour des comptes européenne et qui risquerait d'entraver les efforts d'intégration.

2) Siégeant en commun avec tous leurs membres, les trois Chambres forment la Chambre générale de la Cour des comptes européenne. Celle-ci est responsable du rapport de gestion concernant un exercice déterminé ainsi que de la coordination de la jurisprudence et des activités de contrôle de la Cour des comptes européenne.

g) *Les attributions de la Cour des comptes européenne en matière disciplinaire*

La Cour des comptes européenne est habilitée à sanctionner par des mesures disciplinaires les infractions commises par les agents comptables et les membres du contrôle financier interne de la Commission. A cet effet, elle peut s'informer sans aucune restriction de toutes les opérations effectuées dans le cadre du contrôle financier interne. Les avis de la Cour des comptes européenne en matière budgétaire revêtent un caractère obligatoire pour les agents du contrôle financier interne de la Commission, sans que cela puisse impliquer aucune atteinte aux compétences de la Commission.

h) *Demandes de contrôle à exécuter par les autorités de contrôle budgétaire des États membres*

La Chambre générale de la Cour des comptes européenne peut demander à certaines ou à toutes les autorités budgétaires des neuf États membres des Communautés européennes d'accomplir certains contrôles. Lorsque les autorités de contrôle budgétaire nationales n'ont pas été sollicitées ou n'ont pas donné suite à la demande dans le délai voulu ou dans des conditions appropriées, la Cour des comptes européenne doit procéder elle-même au contrôle.

Les critères applicables à une opération de contrôle, y compris le degré de rigueur des enquêtes, doivent être

définis d'avance et de manière uniforme pour tous les pays. Sur la base de ces critères les autorités de contrôle budgétaire des États membres exécutent sous leur propre responsabilité les enquêtes demandées. Elles en communiquent directement les résultats à la Cour des comptes européenne. Elles sont toutefois libres d'informer également leur gouvernement ainsi que d'autres services intéressés.

i) *Conseil des comptes*

Est institué, auprès de la Cour des comptes européenne, un Conseil des comptes qui exerce une fonction consultative et qui comprend, outre les neuf membres de la Cour des comptes européenne, un membre de chaque autorité de contrôle budgétaire des pays membres. L'avis du Conseil des comptes doit notamment être sollicité avant toute décision de la Cour des comptes européenne relative à une demande de contrôle à exécuter par les autorités de contrôle budgétaire des États membres. La participation de ces dernières aux travaux du Conseil des comptes doit notamment leur permettre d'harmoniser leurs opérations de contrôle avec les contrôles de la Cour des comptes européenne.

Aux dispositions rapidement indiquées ci-dessus, il faudra sans doute ajouter de nombreuses autres modalités qui devront être définies soit dans les statuts de la Cour des comptes européenne, soit dans un règlement intérieur.

D - La création d'un corps d'inspecteurs communautaires

37. Pour pouvoir faire échec efficacement aux fraudes dans le secteur agricole, pour assurer que les ressources propres des Communautés, en particulier les prélèvements agricoles et les recettes douanières provenant de l'application du Tarif douanier commun, soient perçues par tous les États membres selon des critères uniformes, il paraît indiqué de créer un service d'inspection communautaire - que l'on pourrait aussi appeler le « corps d'inspecteurs volants » - qui aurait pour tâche d'effectuer sur place - et notamment aux frontières extérieures de la Communauté - même sans préavis, des contrôles par voie de sondages. La création d'un tel corps d'inspecteurs volants présupposerait celle d'un centre de formation communautaire destiné à préparer à cette tâche spécifique certains fonctionnaires, notamment des fonctionnaires appartenant aux diverses administrations des douanes des États membres de la Communauté. L'effet psychologique d'un tel service, en mesure d'intervenir en tout temps et en tout lieu, se répercuterait sans aucun doute sur les administrations des États membres qui, pour le compte des Communautés, perçoivent des recettes ou paient des dépenses; de même, l'existence de ce service exercerait un effet préventif certain sur d'éventuels « fraudeurs agricoles ».

Ce corps d'inspecteurs devrait être rattaché à la Commission et bénéficier d'une assez large indépendance. Les résultats de son activité devraient être communiqués à la Commission de contrôle des Communautés ou à la Cour des comptes européenne.

Dr. Heinrich AIGNER

Vice-président de la commission des budgets

[...]

(1) Pour l'exercice 1973, les prévisions budgétaires portent sur 4,2 milliards d'uc, soit DM 15,3 milliards, FF 23,3 milliards, Fl 15,2 milliards, Lit. 2625 milliards, FB 210 milliards, £ 1,147 milliard, couronnes danoises 26 milliards.

(2) Y compris les cotisations « sucre » et les montants compensatoires d'origine monétaire.

(3) Source: Prévisions pluriannuelles présentées par la Commission des Communautés, 15 novembre 1972, doc. 257/72. Les chiffres indiqués concernent les six États membres originaux. La part des nouveaux États membres serait environ 0,75 milliard uc en 1975.

(4) Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), traité instituant la Communauté économique européenne (CEE), traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA).

(5) Art. 78 quinto traité CECA, Art. 206 traité CEE, Art. 180 traité CEEA.

(6) Aux termes de l'article 205 du traité CEE, la Commission exécute le budget sous sa propre responsabilité.