

Paul Gaudy, La Cour des comptes européenne (juin 1978)

Légende: Quelques mois après la mise en place, en octobre 1977, de la Cour des comptes européenne, Paul Gaudy, membre de la Cour de 1977 à 1987, explique dans la revue française L'Europe en formation les raisons de la création de ce nouvel organe et en décrit le rôle et les compétences.

Source: L'Europe en formation. Juin 1978, n° 219. Nice: CIFE.

Copyright: (c) L'Europe en formation

URL: http://www.cvce.eu/obj/paul_gaudy_la_cour_des_comptes_europeenne_juin_1978-fr-4fa43742-c95c-44ea-aa6f-1bc0b6a667fe.html

Date de dernière mise à jour: 04/09/2012

La Cour des comptes européenne

Membre de la Cour des comptes des Communautés européennes, M. Paul Gaudy définit le rôle de cette nouvelle institution dans la poursuite d'une «bonne gestion» des finances des Neuf.

Vingt-cinq ans après la mise en place de la C.E.C.A. et vingt ans après celle des autres Communautés européennes, l'Europe compte un nouvel organe de contrôle externe dont l'appellation tient davantage au standing que ses promoteurs ont voulu lui réserver, qu'à une réelle signification fonctionnelle.

La Cour des comptes des Communautés européennes n'est pas la cinquième institution qu'il fut un moment question de créer: faute de détenir une parcelle de pouvoir, elle reste un organe dont les interventions sont obligatoirement prévues et elle n'est assimilée à une institution que pour la gestion et la conduite indépendante de ses affaires.

Elle n'est pas non plus une juridiction, comme pourrait le faire croire le mot cour. Elle se limite à rapporter et à donner des avis.

Enfin, sa compétence n'est pas limitée aux seuls «comptes», elle a, en effet, la possibilité de se saisir de toute opération financière dès que celle-ci a été décidée.

Repartir à zéro

Ainsi que le précise le traité du 21 juillet 1975 qui l'a créée, la Cour des comptes se substitue aux organes de contrôle externe existants, c'est-à-dire au commissaire aux comptes de la C.E.C.A. et à la commission de contrôle des Communautés européennes.

Si l'on a choisi de rompre avec le passé, c'est évidemment plus pour montrer une volonté de «repartir à zéro» et de «faire du neuf» que par nécessité technique ou juridique car le statut et les compétences des anciens organes ne sont pas limités par le traité à un point tel qu'ils n'auraient pas pu être adaptés.

Les nouvelles dispositions se limitent essentiellement à quatre aspects fonctionnels:

1. Le collège est formé de neuf membres — un par pays - qui exerceront à plein temps et qui ne pourront plus se livrer à une quelconque autre activité professionnelle. Les titulaires des mêmes fonctions dans les anciens organes n'exerçaient, pour leur quasi-totalité, qu'à titre accessoire.
2. Le contrôle de la Cour s'étendra à l'ensemble des recettes et dépenses des Communautés ainsi qu'à celles de tout organisme créé par elles. Ce contrôle pourra être désormais entrepris dès l'engagement, c'est-à-dire dès la décision de dépenses. La jurisprudence ancienne voulait que le contrôle externe ne puisse s'exercer que sur les comptes budgétaires ou, en ce qui concerne la C.E.C.A., sur les opérations financières effectuées.
3. Le traité reconnaît à la Cour un droit certain et autonome de vérification sur place, même dans les États membres, et dans ce cas avec la seule obligation de l'exercer en liaison avec les institutions de contrôle ou les services nationaux compétents. Dans la pratique ancienne, le contrôle sur place n'avait pu s'effectuer que conjointement avec le contrôle de gestion et au moment où celui-ci procédait à la clôture des comptes.
4. Il est enfin reconnu à la Cour un droit très étendu d'avis, soit que ceux-ci sont obligatoirement et préalablement recueillis par le législatif en matière de réglementation financière, soit que la Cour elle-même désire exposer une question particulière, soit encore qu'une des institutions des Communautés (Parlement, conseil, commission ou Cour de justice) les lui demande. Dans ce nouveau contexte, le rapport annuel sur les comptes - seul mode d'expression antérieur - n'apparaît plus comme l'objectif essentiel de l'activité du contrôle externe, ce qu'il était évidemment auparavant.

Enfin la création de la Cour des comptes s'inscrit dans le long, difficile, mais important processus de l'extension des pouvoirs parlementaires.

Initialement, l'Assemblée parlementaire européenne ne détenait qu'un seul pouvoir: celui de censurer, c'est-à-dire de démettre l'exécutif communautaire européen, la commission ou la Haute Autorité de la C.E.C.A.

Le 1er janvier 1970, la Communauté, qui a achevé la mise en place de son union douanière et agricole, s'est dotée de ressources propres, régime aujourd'hui parfait puisque aucune contribution financière n'est plus demandée aux budgets nationaux.

Les ressources du budget communautaire proviennent exclusivement de la cession en propriété des droits de douane et des prélèvements agricoles, complétée par celle du pourcentage nécessaire des recettes de T.V.A. appliqué sur une assiette désormais commune.

Cet événement a constitué le motif politique qui a permis d'entamer la redistribution institutionnelle des responsabilités entre les différentes institutions.

Jusqu'à ce moment, le conseil - émanation des États - avait jalousement revendiqué le maintien de sa compétence exclusive en tant que seule autorité budgétaire. Il faut considérer, en effet, que les décisions prises en cette matière constituaient le titre juridique permettant la levée des contributions provenant exclusivement des budgets nationaux.

Les choses changeant, il devenait évident que c'est la Communauté comme telle qui faisait l'effort et qui supportait la charge des dépenses de tous ordres sur les recettes découlant de sa propre politique. Le contrôle pouvait donc être confié à une institution commune également.

Le rôle du Parlement

Il faut dire que cette logique a permis de débloquent partiellement un conflit latent entre le Parlement européen et le conseil de ministres; le premier réclamait davantage de compétences dans l'exercice du pouvoir législatif: ce renversement institutionnel a pu être jusqu'ici évité et remis à des temps où le Parlement serait réellement l'émanation, par une élection spéciale, de l'ensemble des populations européennes, mais entre-temps il a été convenu, dès 1970, de repenser le rôle du Parlement européen, notamment dans l'exercice du pouvoir budgétaire et du pouvoir de contrôle.

C'est ainsi que le traité créant la Cour des comptes attribue en même temps au Parlement une part importante de l'autorité budgétaire et surtout l'autorité financière de décharge sur la gestion de l'exécutif.

Ainsi on peut comprendre l'intérêt qu'il a montré à la création de la Cour des comptes et de l'influence qu'il a eue dans la rédaction des textes qui reflètent, comme il a été montré ci-avant, la volonté de s'entourer d'avis impartiaux et indépendants problèmes afférents aux opérations financières de la Communauté.

Il n'est pas inutile de considérer que, parallèlement les Communautés avaient progressivement atteint un stade avancé mise en place progressive de politiques communes. Dans la construction communautaire, le budget traduit fidèlement - plus encore que dans les États où il est bien souvent créateur de droits - l'importance des interventions de la Communauté. Celle-ci appuie le plus souvent les efforts tendant à amener les politiques nationales à devenir progressivement communes par des participations financières à des actions répondant à des critères décidés par le législatif communautaire

— notamment dans les domaines sociaux, régionaux ou des structures agricoles . Si l'on ajoute à ce genre d'interventions (notion de dépenses d'«intervention»), les dépenses des politiques entièrement communes (marchés agricoles), on s'aperçoit que cet ensemble représente à 98 % le montant du budget des Communautés, les 2 % restant étant relatifs au coût de fonctionnement des institutions.

Par voie de conséquence, l'impact et l'intérêt de l'autorité politique (conseil, Parlement) responsable de la déchargé de gestion — accordée sur base du rapport du contrôle externe - se sont déplacés. Parallèlement, les premières difficultés qui surgissent portent non plus sur une collection de faits isolés - dont la résonance ne retentit que par le nombre ou la répétition et qui ont été amplement signalés et poursuivis dans les

premières années de fonctionnement des institutions, - mais sur des inquiétudes fondamentales: On se pose davantage de questions sur la finalité des interventions financières des Communautés. On s'émeut des fraudes qu'une démobilitation récente des contrôles frontaliers internes n'a pu éviter jusqu'ici. On désire davantage demander à l'expérience - qui s'acquiert progressivement - avant de s'engager; bref, on s'inquiète de la «bonne gestion financière» d'un budget dont le volume est en constant gonflement.

Ceci est d'autant plus difficile que cette gestion n'est pas «réservée» à l'administration commune mais qu'elle est exercée le plus souvent par des services nationaux se trouvant à la fois isolés des organes de décision - ceux des Communautés - et dépendant toujours, du point de vue administratif et disciplinaire, de la hiérarchie de leur propre État.

L'intérêt politique de vraie et pratique représentativité de l'opinion publique dans la conduite des affaires dans l'Europe en formation pouvait ainsi s'attacher à une réalité actuelle et l'attribution au Parlement du pouvoir ultime de contrôle apparaît loin d'être négligeable. La réforme du contrôle externe attribuant à la nouvelle Cour des comptes compétence d'avis et capacité d'intervention avant même qu'une décision ne soit exécutée complètement, poursuit évidemment l'objectif essentiel de fournir aux autorités compétentes pour donner décharge une aide permanente et substantielle.

Un organe moderne

Il ne m'appartient pas d'émettre ici un jugement quelconque sur les conditions dans lesquelles pourra être réalisée l'ensemble des objectifs poursuivis par les auteurs du traité. J'ai voulu rappeler les considérations qui, malgré les immanquables compromis retenus dans des textes négociés, peuvent être regardées comme essentielles dans la perspective des promoteurs d'un nouveau système de contrôle externe.

Qu'il me soit simplement permis d'apporter un témoignage pratique fondé sur l'expérience acquise en ma qualité d'ancien commissaire aux comptes de la C.E.C.A.

Dès 1967, la compétence du contrôle externe propre à la C.E.C.A. s'est trouvée fondamentalement modifiée : la compétence relative à l'emploi des fonds destinés au fonctionnement de la Communauté est passée à la commission du contrôle tandis que le commissaire aux comptes voyait la sienne circonscrite aux opérations financières, c'est-à-dire aux seules dépenses d'intervention fiscalement et financièrement indépendantes des États. Seul le champ d'application de contrôle s'est ainsi trouvé modifié, car la C.E.C.A. n'est dotée d'aucune réglementation spécifique et aucune procédure de décharge n'est juridiquement prévue, le traité de Paris de 1951 ayant réuni le législatif et l'exécutif dans les mêmes mains. C'est donc en fait que l'on a assisté à une évolution des processus de contrôle externe coïncidant par ailleurs avec une explosion de l'activité financière communautaire.

Tant avec les services contrôlés qu'avec les instances parlementaires - qui malgré l'absence d'une compétence écrite se sont attachées à suivre et à soutenir un contrôle valorisé - le commissaire aux comptes a progressivement élaboré une jurisprudence pratique dont les résultats déjà acquis, encore qu'imparfaits, ont été exposés en annexe au rapport sur l'exercice 1975⁽¹⁾. Il est notamment relevé que tous les efforts ont tendu à rendre le contrôle externe aussi permanent et proche de l'exécution que possible, à le déployer pour pouvoir donner une vue d'ensemble sur la gestion communautaire, à l'établir vis-à-vis de l'extérieur, d'une correcte expression financière du patrimoine de la Communauté et, surtout, à le mettre à même de recueillir les éléments de fait et les constatations critiques dont doivent disposer les instances politiques compétentes, pour se prononcer sur la finalité et même sur l'opportunité des décisions financières.

L'ensemble de ces objectifs a tendu ainsi à formuler l'avis de «bonne gestion financière» - notion imposée par tous les textes mais d'une acception souvent discutée et qui n'a jamais été définitivement et exactement définie.

Le Parlement européen a bien voulu constater que c'était dans cette voie qu'il entendait voir se poursuivre les travaux de contrôle. Ce qui hier s'est révélé possible- tout au moins en devenir - dans un secteur limité doit certainement pouvoir être réalité dans un avenir proche.

La nouvelle Cour des comptes est, certes, mieux armée en moyens et en pouvoirs d'investigation; une compétence appréciable lui a été reconnue et lui permettra, sans aucun doute, de répondre à l'attente de tous ceux qui ont voulu doter l'Europe d'un organe moderne et adapté à une évolution rapide et importante.

PAUL GAUDY

(1) Réflexions sur un bilan d'activité de contrôle externe.