

"La Commission de contrôle des Communautés européennes" dans Revue du Marché commun (février 1974)

Légende: L'auteur, Jean-Charles Leygues, présente la Commission de contrôle comme étant l'organe de contrôle externe des finances communautaires. Il envisage la transformation de cet organe en une Cour des comptes européenne.

Source: Revue du Marché commun. dir. de publ. Geneviève Epstein ; Réd. Chef Daniel Vignes. Février 1974, n° 172. Paris: Editions Techniques et Economiques.

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

URL:

[http://www.cvce.eu/obj/"la_commission_de_controle_des_communautes_europeennes"_dans_revue_du_marche_commun_fevrier_1974-fr-2b8412aa-faf1-4f55-85ba-dbb0a6f06fe0.html](http://www.cvce.eu/obj/)

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

La Commission de contrôle des Communautés européennes

par Jean-Charles Leygues (1)

L'importance technique et politique du contrôle des finances publiques a été reconnue par la société libérale du XIX^e siècle.

Aussi comme tout système budgétaire, celui des Communautés européennes est fondé sur l'idée d'autorisation. A ce titre la Commission de contrôle a pour mission d'effectuer l'une des formes du contrôle budgétaire, en s'assurant de la conformité de l'exécution du budget avec les autorisations données par les autorités communautaires compétentes en la matière.

Un contrôle financier se caractérise par la combinaison de plusieurs éléments:

- par le moment où il opère: contrôle a priori qui se produit simultanément à l'exécution du budget et contrôle a posteriori effectué après l'exécution du budget;
- par l'organe qui l'exerce: contrôle interne de nature administrative, contrôle externe de nature juridictionnelle, parlementaire ou administrative;
- par son objet: contrôle de la régularité, de la légalité, de l'opportunité.

Ces distinctions - classiques en droit français des finances publiques - ne sont pas exactement transposables dans le système communautaire.

Certes il existe un contrôle interne de type administratif dont le principal agent est un contrôleur financier.

Par contre, la Commission de contrôle exerce bien un contrôle a posteriori extérieur à l'administration gestionnaire, mais qui n'est pas juridictionnel.

Si l'on peut, quant à sa mission générale, comparer la Commission de contrôle aux cours des comptes des Etats membres, le fonctionnement de celles-ci révèle d'importantes différences liées à une autre répartition des tâches.

A réalité propre, typologie propre: la notion de contrôle externe paraît le mieux correspondre à la nature de la Commission de contrôle, puisque le mandat qui lui est confié bien que couvrant une mission très large de procéder à des investigations et de faire rapport, ne lui offre aucune possibilité d'intervenir directement dans les gestions contrôlées.

Nous essaierons donc de montrer dans une première partie que la Commission de contrôle est l'organe de contrôle externe des finances communautaires et dans une seconde partie nous envisagerons les perspectives de sa transformation en une cour des comptes européenne.

I. - La Commission de contrôle est l'organe du contrôle externe des finances communautaires

A. - STRUCTURE DE LA COMMISSION DE CONTROLE

Le fondement juridique de la Commission de contrôle se situe dans l'article 206 du traité de Rome, le règlement financier du 25 avril 1973 et dans le statut même de la Commission de contrôle du 17 août 1959.

La Commission de contrôle est composée de neuf membres depuis l'élargissement, sans que chaque Etat soit tenu d'y avoir un représentant, bien que cela soit en fait le cas.

Nommés pour 5 ans par le Conseil statuant à l'unanimité, les commissaires aux comptes ne sont pas

inamovibles, mais leur mandat est renouvelable.

Le Conseil désigne pour la même période et toujours à l'unanimité le président de la Commission de contrôle.

1. Principes sur lesquels repose le fonctionnement de la Commission de contrôle

a) La Commission de contrôle est un organe collégial

Dès le premier article du règlement financier du 25 avril 1973 concernant la Commission de contrôle (article 85, alinéa 1), sa nature juridique est définie par la collégialité, puisque ses membres «agissent et statuent collégalement».

La décision collégiale fournit donc l'homogénéité qui détermine les pouvoirs de l'organe de contrôle externe communautaire.

Certes les alinéas 2 et 3 de cet article 85 du règlement financier permettent à chaque commissaire de recevoir un mandat déterminé et aux agents de la Commission de contrôle d'accomplir les tâches de contrôle, de vérification dans la mesure où elles sont «notifiées par la Commission de contrôle elle-même ou par un de ses membres aux autorités auprès desquelles l'agent délégué accomplira ses travaux».

Ces possibilités nouvelles ne portent atteinte en rien au seul pouvoir collégial de la Commission de contrôle, puisque ses membres ne peuvent agir et statuer que collégalement.

Toute autre interprétation laissant croire à la possibilité d'un démantèlement de la collégialité de la Commission de contrôle en faisant état d'un renforcement du droit d'initiative individuel de chacun des membres (alinéa 2, article 85) négligerait l'élément fondamental selon lequel aucune action et décision ne peuvent être menées et prises hors du collège.

Aussi le fonctionnement collégial porte sur l'ensemble des phases du contrôle: préparation, exécution, décision.

Il implique des réunions pour arrêter le programme de contrôle, suivre la progression des vérifications, statuer sur files interventions jugées souhaitables, discuter des conclusions provisoires ou définitives résultant des vérifications, arrêter le rapport annuel et désormais les rapports spécifiques.

Il faut donc constater que le fonctionnement collégial n'est pas assuré si l'autorité du collège est limitée aux prises de position finales sur les matières faisant l'objet du contrôle.

b) La Commission de contrôle est un organe indépendant des autres institutions des Communautés

Cette indépendance est d'abord notifiée par l'article 206, alinéa 1: «les comptes de la totalité des recettes et dépenses du budget sont examinés par une Commission de contrôle, formée de commissaires aux comptes offrant toutes garanties d'indépendance, et présidée par l'un d'eux».

Ce caractère est précisé par le statut de la Commission de contrôle dans son article premier: «...Elle s'acquitte de sa mission dans l'intérêt général des Communautés, en pleine indépendance et sous sa propre responsabilité».

On comprend d'ailleurs que l'indépendance soit une impérieuse nécessité pour un organe qui «a pour objet de constater la légalité et la régularité des recettes et dépenses et de s'assurer de la bonne gestion financière».

D'ailleurs, les nouveaux moyens d'information et d'investigation octroyés à la Commission de contrôle par le dernier règlement financier (avril 1973) visent bien à renforcer cette indépendance.

2. Compétences de la Commission de contrôle

La mission dévolue à la Commission de contrôle est définie par les traités instituant les Communautés européennes et les règlements arrêtés en exécution de ces traités: «constater la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assurer de la bonne gestion financière».

Les vérifications ont lieu sur pièce et au besoin sur place et elles donnent lieu à la rédaction d'un rapport, établi après la clôture de chaque exercice.

Cette mission peut être appréciée, d'une part en fonction du domaine de contrôle qui incombe à la Commission de contrôle, et d'autre part à l'égard de l'objet de son contrôle.

a) Le domaine du contrôle externe se définit par la nature juridique des opérations examinées et par l'étendue des activités qu'elles couvrent

La nature juridique des opérations examinées est définissable comme un contrôle a posteriori basé sur l'examen des «comptes», c'est-à-dire des documents qui expriment et synthétisent les résultats d'une gestion financière.

Mais cela n'implique nullement que ce contrôle ne concerne que les opérations comptables.

A partir des comptes, ce sont toutes les opérations administratives ou comptables concourant à la réalisation d'une dépense ou d'une recette qui sont analysées.

L'examen des comptes permet d'apprécier l'ensemble des actes que désigne le vocable très large de «gestion financière».

L'étendue du contrôle de la Commission de contrôle est très vaste puisqu'il dépasse le cadre budgétaire proprement dit.

Le contrôle porte également sur les activités communautaires hors budget: celles du FED et de l'agence d'approvisionnement.

C'est donc un tableau très complet des opérations financières des Communautés que dresse le rapport de la Commission de contrôle.

Il en résulte une vue synthétique de l'activité communautaire, dépassant les divisions et les limites qu'impose le cadre budgétaire, puisque le critère de la soumission à l'examen n'est pas l'insertion dans un budget mais la gestion par un organe communautaire.

b) La mission de la Commission de contrôle se caractérise également par l'objet du contrôle

Si le contrôle de la régularité et de la légalité appartient très largement aux organes de contrôle, il est rare qu'il ait aussi celui de l'opportunité.

Or l'originalité du contrôle externe des Communautés est d'être un contrôle de la régularité, mais aussi de la «bonne gestion financière», notion très voisine de celle de l'opportunité, et inspirée du système allemand.

Les vérifications auxquelles procède la Commission de contrôle ont pour objet, aux termes de l'article 206 du traité CEE «de constater la légalité et la régularité des recettes et des dépenses et de s'assurer de la bonne gestion financière».

Le traité de Rome a donc donné à l'organe de contrôle une mission tout à fait originale, difficilement séparable de l'opportunité, cette différence s'étant en pratique estompée.

a) Le contrôle de la légalité et de la régularité se situe à plusieurs niveaux

Au niveau technique, il concerne l'exactitude des comptes, c'est-à-dire la concordance des bilans, situations et comptes de gestion avec les documents transmis et les pièces justificatives.

Au niveau de la régularité budgétaire, il concerne le respect des autorisations budgétaires et des règles budgétaires: exactitude des imputations, dépassements des crédits, reports, etc.

Au niveau d'une légalité (très largement définie), il porte sur la conformité à l'ensemble des normes communautaires applicables (dispositions du Traité, décisions prises par les instances compétentes, dispositions réglementaires en vigueur, statut du personnel).

A cet effet, il utilise les principes généraux extra-communautaires des finances publiques.

L'organe de contrôle se réserve donc, en cas d'insuffisance de l'appareil juridique communautaire, de puiser dans le «Fonds commun» de règles et principes appliqués à la gestion financière des administrations publiques dans les Etats membres.

Ce large contrôle de la régularité et de la légalité établit un lien continu avec le contrôle de «la bonne gestion financière».

b) Le contrôle de la «bonne gestion financière» a été expressément attribué à la Commission de contrôle

La formule de l'article 206 du traité CEE répond d'ailleurs à d'autres formules employées dans le règlement financier du 25 avril 1973 (article 87, alinéas 1 et 2, article 89, alinéas 1 et 5; article 90, alinéa 2).

Bien avant le nouveau règlement financier du 25 avril 1973, la Commission de contrôle s'est refusée à laisser ramener l'objet de son contrôle à de simples vérifications portant sur la régularité comptable et l'application correcte des textes réglementaires. On ne peut en effet perdre de vue que le Traité (et le règlement financier) enjoint de faire rapport, non seulement sur la régularité des dépenses, des recettes et des opérations comptables en général, mais aussi et sans doute surtout, sur la régularité de la gestion financière.

Or une gestion financière n'est régulière qu'à la condition primordiale de se conformer aux principes d'ordre et d'économie comme l'article 2 du règlement financier le préconise.

Il n'y a donc pas de différence de nature entre le contrôle de la «régularité» de la gestion et le contrôle de la «bonne gestion financière».

En définitive, s'il existe un critère qui permet de distinguer le «contrôle de gestion» du contrôle de l'opportunité, il réside moins dans la nature de l'appréciation que dans le niveau auquel se situe la décision contrôlée.

Ainsi ne figurent dans le domaine interdit aux investigations de la Commission de contrôle que les décisions fondamentales et générales des Communautés constituant les diverses «politiques».

Par contre, le contrôle a posteriori au stade de la décision d'application, de la décision de dépenses, qu'il soit fondé sur la «bonne gestion financière» ou sur la «régularité de la gestion financière» peut-il être cohérent sans une appréciation des choix effectués, surtout dans une situation de cloisonnement entre contrôles interne et externe.

A moins d'admettre l'existence d'une lacune grave dans le système budgétaire des Communautés, une instance autre que l'institution qui engage les dépenses doit, pouvoir se prononcer en dernier ressort, sur des situations et des problèmes mettant en cause l'opportunité des dépenses.

Il s'avère donc nécessaire que les instances d'exécution du budget trouvent dans un rapport établi par un organe indépendant, les éléments de fait et les constatations qui leur permettront de prendre leurs responsabilités au niveau où se situe leur compétence.

Cette analyse se justifie d'autant mieux qu'on la replace dans la situation propre de la Commission de contrôle.

Son intervention ressemble sur certains points à celle des commissaires aux comptes d'une société anonyme, puisque pour l'instant, il s'agit pour cet organe (Commission de contrôle) d'informer les instances compétentes sur l'ensemble de la gestion.

Ce que l'absence d'un pouvoir juridictionnel fait perdre à la Commission de contrôle des Communautés est compensé par l'étendue du domaine d'investigation.

C'est la raison pour laquelle l'appréciation de la bonne gestion financière par la Commission de contrôle implique un jugement quant au fond en ce qui concerne le bon emploi des crédits en fonction des objectifs fixés, sous réserve des responsabilités propres de l'autorité budgétaire.

B. - MOYENS DONT DISPOSE LA COMMISSION DE CONTROLE POUR REMPLIR SA MISSION

La notion de contrôle implique que les moyens nécessaires à assurer l'efficacité de son exercice ne soient pas refusés à l'organe prévu par le Traité. Cela exige la liberté de pouvoir demander les pièces là où elles se trouvent, au moment où il en est besoin, dans des conditions telles que l'authenticité et la sincérité des documents demandés ne puissent être mises en cause.

La nature des tâches confiées à la Commission de contrôle implique pour leur accomplissement d'une part des sources d'information suffisantes et d'autre part des moyens d'investigation propres.

1. L'information reçue par la Commission de contrôle

Elle devrait être désormais plus complète, car mieux précisée et plus systématisée par le nouveau règlement financier du 25 avril 1973.

Chaque institution communique trimestriellement les pièces justificatives des écritures «au plus tard dans le mois qui suit la fin du trimestre» (article 86, alinéa 1).

La Commission de contrôle a la possibilité, donc le droit, de questionner chaque institution au sujet de ces pièces justificatives (article 86, alinéa 2).

Le 1^{er} juin au plus tard, la Commission de contrôle reçoit le compte de gestion et le bilan financier (article 86, alinéa 3).

D'une façon générale, la Commission de contrôle devrait désormais bénéficier de toutes les facilités de la part de la «Commission et des autres institutions».

Ces dernières fournissent tous les renseignements dont la Commission de contrôle «estime avoir besoin dans l'accomplissement de sa mission» (article 89).

Ces renseignements comprennent notamment ceux obtenus à la suite de contrôles effectués par les institutions auprès des services intervenant dans la gestion des finances communautaires et dépensant pour le compte de la Communauté.

De même, la Commission de contrôle pourra disposer des pièces concernant la passation des marchés, de tous les comptes en deniers et matières, de toutes les pièces comptables ou justificatives, de tous les

documents administratifs s'y rapportant, de toute documentation relative aux recettes et aux dépenses, de tous inventaires, de tous les organigrammes des institutions.

Enfin, la Commission de contrôle est informée périodiquement des décisions de passer outre au refus de visa du contrôleur financier (articles 23 et 43).

La nature de contrôle «a posteriori», propre à la compétence de vérification attribuée à la Commission de contrôle, n'est pas incompatible avec une communication périodique par les institutions des pièces et documents relatifs à l'exécution du budget.

D'ailleurs ces informations portent dans leur ensemble sur des actes déjà accomplis et se situent donc dans le cadre d'un contrôle a posteriori.

En effet pour s'assurer de la bonne gestion financière, on doit avoir une vue complète et précise de cette gestion.

2. Les moyens d'investigation de la Commission de contrôle sont le contrôle sur pièces et le contrôle sur place

a) Le contrôle sur pièces constitue une forme de contrôle passif

Certes les termes «contrôle a posteriori» ne figurent pas dans le Traité, mais la vérification ne peut porter que sur les résultats de la gestion.

Ceux-ci sont portés à la connaissance des organes de contrôle par une procédure générale de «reddition des comptes» intervenant à la fin de chaque exercice. Elle se caractérise par une centralisation des comptes avant leur transmission pour le 1^{er} au plus tard aux organes de contrôle.

Mais le contrôle, même a posteriori, tend à se rapprocher le plus possible de l'action.

C'est pourquoi le règlement financier permet une procédure trimestrielle et directe d'envois de documents par les institutions.

Les vérifications de la Commission de contrôle portent sur les comptes de la totalité des recettes et dépenses. Elles s'exercent dès lors également à l'égard des droits constatés et des engagements.

En effet, les comptes doivent comprendre, aux termes des règlements, aussi bien les recouvrements et paiements, que les engagements, les droits constatés et même les crédits ouverts, virés ou reportés.

Chaque phase de la recette ou de la dépense crée ou modifie des droits en matière financière et doit dès lors, comme telle, faire l'objet de vérifications.

D'ailleurs, l'engagement et la constatation sont des actes juridiques, en eux-mêmes, créant donc des droits et obligations, et devant de ce fait être contrôlés au titre de la régularité et de la conformité aux normes de la bonne gestion financière.

b) La Commission de contrôle détient un pouvoir d'investigation lui permettant de demander des documents et d'effectuer des contrôles sur place

Dès lors, la Commission de contrôle ne se contente plus de recevoir des informations, elle peut les solliciter ou même aller les chercher.

Elle peut les solliciter, puisque - comme nous l'avons déjà noté - il est fait obligation aux institutions d'apporter à la Commission de contrôle toutes les facilités et lui donner tous les renseignements dont cette dernière estime avoir besoin.

Il n'y a donc pas de limitation du domaine d'investigation du contrôle externe communautaire.

Comme le précisent le Traité dans l'article 206 et le règlement financier en son article 87, la vérification peut, «au besoin» avoir lieu sur place.

Ces dispositions laissent à la discrétion de la Commission de contrôle toute latitude quant aux circonstances dans lesquelles la vérification peut avoir lieu sur place.

Il en résulte une obligation pour les organismes soumis au contrôle d'apporter toutes les facilités et de donner tous les renseignements dont la Commission de contrôle peut avoir besoin au cours de la vérification sur place.

Les dispositions de l'article 87, alinéa 3, du règlement financier du 25 avril 1973 déterminent les conditions dans lesquelles des vérifications concomitantes à celles de la Commission peuvent être effectuées par la Commission de contrôle en application des articles 8 et 9 du règlement (CEE) n° 729/70 et des articles 13 et 14 du règlement (CEE, EUR, CECA) n° 2/71.

Cette présence, loin de constituer une superposition de contrôle ou un double emploi, trouve sa justification dans le caractère très étendu de l'examen qui relève de la compétence de la Commission de contrôle.

Tout en restant un examen «a posteriori» portant sur la totalité des recettes et des dépenses, sa tâche pourrait être facilitée par une participation directe aux opérations de constatation des droits ou de gestion des finances communautaires.

Le contrôle sur place devient désormais un moyen d'investigation essentiel, dans la mesure où le problème posé par le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires perçus par des organismes extérieurs aux institutions a été résolu par l'article 89, alinéas 5 et 6, du règlement financier du 25 avril 1973.

Le problème du contrôle des fonds perçus par des organismes extérieurs à la Communauté était le suivant:

Si la nécessité de l'extension des vérifications de la Commission de contrôle à cette utilisation se justifie sur le plan de l'opportunité, elle soulevait des doutes d'ordre juridique sur la possibilité de prévoir dans le règlement financier une extension pure et simple de cette vérification.

En effet, d'une part un tel élargissement de compétences ne semble pas prévu par les traités, d'autre part, des organismes extérieurs sans lien avec la Communauté seraient soumis à un contrôle des instances communautaires sans qu'ils se soient engagés dans ce sens.

Les deux derniers alinéas de l'article 89 du règlement financier résolvent ce problème en prévoyant la subordination de tout octroi de subvention à un organisme extérieur à l'acceptation, par le bénéficiaire, de la vérification par la Commission de contrôle de l'utilisation des fonds.

On doit constater que le règlement financier du 25 avril 1973 accroît nettement les moyens d'action propres de la Commission de contrôle, à l'égard de l'objet du contrôle, des formes de vérification, de l'exercice global de ses fonctions.

c) Les résultats du contrôle effectué par la Commission de contrôle seront désormais consignés de deux manières

1) Le rapport annuel constitue l'axe des activités de la Commission de contrôle

Les traités précisent que la Commission soumet chaque année au Conseil et à l'Assemblée les comptes de l'exercice écoulé *accompagnés* du rapport de la Commission de contrôle.

Ainsi la présentation des comptes ne peut être faite sans être accompagnée d'un rapport de contrôle.

Cela n'a d'ailleurs nullement pour effet d'empêcher ou de limiter les contacts directs entre la Commission de contrôle et les autorités investies du pouvoir de donner décharge.

Au contraire, la prérogative de ces autorités est de ne donner décharge qu'après avoir recueilli les compléments d'information qu'elles estiment utiles, tant auprès des institutions gestionnaires qu'auprès de l'organe de contrôle externe.

Le rapport est arrêté au plus tard le 15 juillet. Dans un premier temps, les observations devant faire l'objet du rapport de la Commission de contrôle sont communiquées à la connaissance de la Commission et des institutions intéressées.

Toutes les institutions adressent leurs réponses à la Commission de contrôle.

Ce rapport comporte une appréciation de la bonne gestion financière.

2) **Désormais** en plus du rapport annuel, la Commission de contrôle pourra effectuer des «rapports ou analyses sur des questions spécifiques relatives aux exercices clos» (règlement financier, article 90, alinéas 3 et 4).

L'initiative de ces rapports reviendra soit à l'Assemblée et au Conseil, soit à la Commission de contrôle elle-même qui en saisira l'une de ces deux institutions.

Cette nouvelle possibilité permettra de ne pas retarder la formulation de considérations qui peuvent paraître urgentes.

II. - Perspectives de transformation de la Commission de contrôle en une Cour des comptes européenne

L'éventualité d'une transformation de la Commission de contrôle en une Cour des comptes européenne s'explique essentiellement par la perspective d'un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen de façon à pallier au plus tôt l'insuffisance du contrôle de l'utilisation des deniers publics par les institutions communautaires.

Une explication doit être également cherchée dans la position institutionnelle assez faible de la Commission de contrôle par rapport aux institutions contrôlées, et dans l'interprétation souvent restrictive de cette position qu'elles en ont données ce qui a créé des difficultés au contrôle externe d'ordre pratique et au niveau des principes.

C'est dans cette perspective que doit être située la proposition de transformer la Commission de contrôle en une Cour des comptes européenne dans le cadre plus général d'un renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen visant à améliorer le contrôle des finances communautaires.

A. - CARENCES DU CONTROLE EXTERNE DES FINANCES COMMUNAUTAIRES

1. Carences d'ordre institutionnel

La situation institutionnelle de la Commission de contrôle est d'abord difficile en raison d'une part de l'analogie entre la Commission de contrôle et certaines Cours des comptes nationales quant à la mission générale, et d'autre part du fait des divergences considérables quant au fonctionnement.

C'est sur le plan de la mission générale que la Commission de contrôle se trouve en retrait par rapport aux Cours des comptes.

La Commission de contrôle détient uniquement des compétences de contrôle de la gestion budgétaire et financière, alors que certaines Cours des comptes sont également investies d'une mission juridictionnelle, ou ont un lien très étroit avec leurs parlements nationaux.

L'origine de cette différence doit être recherchée dans l'état embryonnaire du droit communautaire, donc dans les aléas de l'intégration communautaire.

Mais les difficultés de principe de la Commission de contrôle sont aussi celles qui sont inhérentes à tout contrôle externe.

L'inconvénient majeur de tout contrôle effectué a posteriori est lié au fait que la dépense contestée est déjà opérée au moment de la contestation.

Or, cette dernière ne présente un intérêt que dans la mesure où une dépense analogue pourrait être reproduite, ce qui n'est pas évident.

Ce désavantage inhérent au contrôle a posteriori est d'autant plus accru que le temps écoulé entre la dépense et le moment de sa contestation est grand.

Or, on doit constater qu'il existe souvent une longue durée entre le dépôt du rapport de la Commission de contrôle, sa présentation au Parlement et au Conseil et son examen par ces institutions avant qu'il soit donné décharge à la Commission.

C'est ainsi que pour l'exercice 1970, le Parlement n'a donné décharge à la Commission qu'en 1973!

L'absence de collaboration étroite entre le contrôle interne et le contrôle externe constitue une exception par rapport à la conception du contrôle dans plusieurs Etats membres.

C'est pour supprimer cet inconvénient que le rapport de M. Aigner sur le contrôle des finances communautaires suggère une action conjuguée des deux modes de contrôle existants (interne et externe) afin de compenser les insuffisances que comporte chacun d'eux lorsqu'il est exercé isolément.

En effet la Commission serait moins tentée de passer outre au refus de son contrôleur financier d'apposer le visa, si elle s'attend à ce que le contrôle a posteriori adresse au Parlement et au Conseil un rapport signifiant qu'elle a effectué des dépenses non justifiées en dépit des mises en garde du contrôle financier interne.

Le rapport Aigner considère d'autre part que l'organe de contrôle externe peut davantage concentrer ses vérifications sur des points particulièrement préoccupants, dans la mesure où il peut utiliser les avis et rapports du contrôle interne.

2. Carences de procédure

a) *Des obstacles, liés à une conception erronée du contrôle* par les organes contrôlés (la Commission essentiellement), ont faussé le rôle de la Commission de contrôle.

Ces difficultés furent exposées de manière répétée dans les rapports annuels.

Jusqu'à un passé récent, la Commission considérait que la mission du contrôle externe consistait exclusivement dans la vérification de la régularité comptable, en minimisant et même en constatant toute appréciation sur la régularité des décisions et sur la bonne gestion financière.

Il en résulta une position très restrictive des institutions contrôlées à l'égard des contrôles sur place, consistant à éviter ces contrôles ou à imposer pour leur exécution des procédures et des intermédiaires qui revenaient à en limiter l'efficacité.

D'autre part, chercher à limiter l'intervention du contrôle externe à la phase ultime de la recette ou de la dépense, c'est interdire une application complète de la gestion financière.

Or, la Commission de contrôle est chargée de vérifier, de manière continue l'ensemble des recettes et des dépenses, ce qui implique un accès aux divers documents administratifs qui ont servi à préparer les décisions, la possibilité d'en suivre l'exécution.

On doit constater que la conception longtemps restrictive de la notion de «pièces justificatives» retenue par la Commission, a freiné l'exercice normal du contrôle externe.

Enfin, une situation sans précédent dans les systèmes de contrôle des Etats membres a été créée par la Commission, en estimant que le contrôleur financier ne pouvait être un interlocuteur de la Commission de contrôle.

Alors que cette dernière devrait avoir des relations étroites avec le contrôle financier qui ne porteraient, en rien, atteinte à l'indépendance d'un service de contrôle a priori, mais qui permettrait au contrôle externe d'être informé de l'ampleur des vérifications déjà effectuées et des résultats obtenus par le contrôle interne.

b) Obstacles liés à la nature des opérations communautaires

Dans son rapport sur l'exercice 1972, comme sur les précédents, la Commission de contrôle a dû constater qu'elle n'a pas été à même d'accomplir la mission qui lui est dévolue par le Traité et le règlement financier, sauf pour une partie très limitée de la gestion. Pourquoi? Dans les domaines essentiels des ressources propres et des dépenses de la section garanties de FEOGA, les opérations financières sont effectuées, pour le compte des Communautés, par des organismes relevant de l'autorité des Etats membres.

Les carences du contrôle externe sont évidentes en matière de recettes.

D'autre part, parce que la Communauté n'a pas une procédure systématique de constatation des droits, c'est-à-dire pas de comptabilité des droits constatés. En effet l'émission d'un titre de recette avant recouvrement ne fait pas l'objet d'un enregistrement comptable, mais d'un classement dans l'attente du recouvrement.

D'autre part, en matière de ressources propres, à défaut de possibilité de vérifications sur place, la Commission de contrôle n'a pu avoir accès aux comptabilités de ces recettes tenues auprès des Trésors de chaque Etat membre en application de l'article 6 du règlement n° 2/71.

Par ce règlement n° 2/71, le Conseil confie aux administrations des Etats membres le soin de procéder aux contrôles, les institutions communautaires ayant la possibilité d'effectuer des contrôles «supplémentaires», quant à la constatation des droits et à leur recouvrement.

Il y a donc contradiction avec l'article 206 du Traité qui précise que la Commission de contrôle examine «les comptes de la totalité des recettes et des dépenses»,

Les carences du contrôle interne concernant la gestion de la section garanties du FEOGA expliquent les insuffisances du contrôle externe. La matérialité des opérations se trouvant à l'origine des demandes au FEOGA est contrôlée par des organismes nationaux.

Alors que le nouveau régime de financement instauré par le règlement n° 729/70 visait à permettre une connaissance plus directe et précise des conditions d'utilisation des moyens financiers de la garantie, le règlement financier du 7 novembre 1972 (portant dispositions particulières applicables à la section garantie) consacre le principe d'une gestion financière s'effectuant en fait a posteriori,

Les renseignements fournis actuellement ont donc souvent un caractère tardif, lointain et très global.

Donc seul un examen sur place par sondage permettrait de juger de la mise en oeuvre des dispositions réglementaires communautaires. Or la Commission de contrôle n'a pu effectuer ces vérifications dans les Etats membres, alors même que les contrôles opérés par la Commission étaient très limités.

L'absence de suite aux observations figurant dans le rapport de la Commission de contrôle nuit évidemment à l'efficacité du contrôle externe.

Or, ce domaine échappant totalement à la compétence de la Commission de contrôle, il en résulte pratiquement que seule l'institution contrôlée elle-même peut faire suivre d'effets les remarques de la Commission de contrôle.

B. - LA PROPOSITION DE TRANSFORMATION DE LA COMMISSION DE CONTROLE EN UNE COUR DES COMPTES EUROPÉENNE POURRAIT CONSTITUER UN GAGE D'INDÉPENDANCE RÉELLE POUR LE CONTROLE EXTERNE

1. La Commission de contrôle n'a pas une position institutionnelle suffisante

La gestion financière communautaire devrait être transparente et les Etats membres auraient dû s'imposer d'être les garants de cet impératif de règle en matière de finances publiques.

Or comme le note le vice-président de la Commission des budgets du Parlement européen, M. Aigner, dans un document du Parlement européen «Pour une Cour des comptes européenne», le système de contrôle actuellement appliqué ne satisfait pas à cette exigence, ce qui a sans doute fait dire à M. Cheysson (membre de la Commission) qu'il était dérisoire.

C'est ainsi que la nécessité de créer une Cour des comptes européenne a 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.

A partir de 1975, la Communauté disposera de la pleine autonomie financière, les recettes communautaires constituant alors la base financière des Communautés.

A elle seule cette raison impose la nécessité d'un contrôle efficace.

2. Contenu de la proposition de la Commission de transformer la Commission de contrôle en une Cour des comptes européenne (6 juin 1973)

Le but est de créer un organe permanent de contrôle bénéficiant d'une grande autorité et d'une grande indépendance, afin de donner une réelle efficacité au contrôle externe.

A la Commission de contrôle serait substituée une Cour des comptes, dont la seule dénomination serait un important élément de prestige et de dimension.

Pour ce faire, les dispositions concernant la Cour des comptes européenne (sa mission, ses droits) seraient incluses dans le Traité au même titre que les institutions actuelles déjà existantes.

Les fonctions de la Cour des comptes seraient les suivantes:

- examen des comptes de la totalité des recettes et des dépenses de toutes les institutions des Communautés inscrites au budget. Il s'agit donc d'un contrôle a posteriori;
- vérification sur pièces et sur place tant auprès des institutions des Communautés que dans les Etats membres;

- l'objet du contrôle est toujours la légalité, la régularité et la bonne gestion financière;
- tout organisme indépendant créé par les Communautés est soumis au contrôle de la Cour;
- le rapport de la Cour sera publié. Transmis aux institutions, ce rapport sera la preuve de l'indépendance accrue du contrôle externe, puisqu'il ne sera plus tenu comme il l'est actuellement, «d'accompagner» le compte rendu de l'exécution du budget par la Commission.

Le fait que des fonctions juridictionnelles ne soient pas prévues constitue évidemment une contradiction avec la dénomination de «Cour des comptes».

Pour imposer la dimension que l'on veut donner à l'institution de contrôle externe, le statut des neuf membres sera analogue à celui des membres de la Cour de justice et sera défini dans le Traité.

Un projet de statut de la Cour sera établi par la Cour elle-même et arrêté par le Conseil en accord avec le Parlement européen.

Le statut devra fixer la nature des relations entre la Cour des comptes européennes et les Cours des comptes nationales, ainsi qu'avec le Parlement européen.

Conclusion

L'évolution que connaît actuellement la Commission de contrôle et qui la transformera éventuellement en Cour des comptes appelle les remarques suivantes.

On doit d'abord constater une plus large ouverture des services contrôlés des Communautés aux investigations du contrôle externe, le nouveau règlement financier y contribuant largement.

Mais toute évolution dans la définition du statut de la Commission de contrôle ou d'une éventuelle Cour des comptes européenne suppose qu'au préalable une réponse soit fournie à deux problèmes:

- la nature des rapports dans le sens d'une coopération bien comprise entre les contrôles externe et interne au niveau communautaire reste à définir. Le nouveau règlement financier du 25 avril 1973 ne donne pas de réponse à cette question, même si la Commission de contrôle est désormais régulièrement informée des refus de visa du contrôle financier;
- en second lieu la nature des rapports entre les contrôles nationaux et communautaires qui n'est pratiquement pas établie, constitue un révélateur du niveau d'autonomie budgétaire de la Communauté.

Actuellement et à moyen terme, il faut compter avec les freins gouvernementaux qui existent à l'égard d'un accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, chargé d'effectuer un contrôle politique sur la gestion budgétaire communautaire.

Aussi ne faut-il pas s'étonner du peu de réticences à l'égard de la modification de la dénomination du contrôle externe, en Cour des comptes, car le fond resterait le même, puisque l'article 206 du Traité resterait pour l'essentiel, des fonctions juridictionnelles n'étant pas prévues, et surtout ses prérogatives à l'égard des organes nationaux de contrôle n'étant pas précisées.

En effet, le problème peut être ainsi posé: on transforme l'organe, mais on ne touche pas à la fonction du contrôle externe.

A cet égard on doit constater qu'il existe deux thèses en présence sur le problème institutionnel: le document de la Commission propose de transformer l'organe sans transformation fondamentale des fonctions, alors que le rapport Aigner demande la transformation des fonctions et de l'organe. (Document du Parlement européen «Pour une Cour des comptes européenne»).

Il faut espérer que le sort de la Commission de contrôle sera conforme à sa propre intransigeance qui constitue momentanément sa plus grande force, afin qu'un jour peut-être, cette incantation d'André Malraux soit pour elle, une réalité: «Il arrive que les combats soient gagnés à la fin par ceux qui n'ont pas failli aux heures les plus mornes.»

(1) Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que la responsabilité personnelle de l'auteur et non l'organe communautaire auquel il appartient.