

N° 3505

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 décembre 2001

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur les relations entre la Cour des comptes européenne
et les institutions financières nationales,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE BRANA,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Mme Monique Collange, M. Camille Darsières, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, Michel Grégoire, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Mme Catherine Picard, MM. Jean Proriot, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. DES TRADUCTIONS DIVERSES D'UNE MEME MISSION DE CONTROLE	9
A. L'organisation originale de la Cour des comptes européenne	9
1) La composition : la mise en commun de talents variés.....	9
2) Les compétences de la Cour : le champ européen	10
B. Les institutions nationales : ancienneté, diversité, évolution	12
1) Statut collégial ou personne unique	12
2) L'insertion institutionnelle.....	13
a) La relation au Parlement national	13
b) L'incidence fédérale	15
3) La diversité du champ des compétences matérielles	15
II. LA LIAISON ENTRE LA COUR EUROPEENNE ET LES INSTITUTIONS NATIONALES	17
A. Le principe de liaison	17
1) Origine et modification.....	17
2) Un magistrat par Etat ?.....	18
B. Les modalités de mise en œuvre de la liaison.....	19

1) La diversité des transcriptions juridiques	19
a) Les formulations expresses par la loi.....	20
b) Les affirmations de principe	20
2) L'organisation structurelle de la liaison	21
3) Les règles de collaboration au contrôle : quelle continuité ?	22
a) Dans le cours de la procédure.....	23
(1) De la CCE vers les ICN.....	23
(2) Des ICN vers la CCE.....	24
b) Pour le suivi des constatations définitives	25
(1) Le suivi par les institutions de contrôle nationales des constats faits par la CCE	25
(2) Le suivi par la CCE des constats faits par les institutions nationales	26
III. AUTONOMIE ET HARMONISATION	29
A. La revendication d'autonomie	29
1) Dans la planification et l'organisation des contrôles	29
a) L'individualisation des procédures de contrôle des ressources et emplois de fonds communautaires n'est pas généralisée.....	29
b) La coordination des programmes de contrôle n'est pas possible en l'état	31
2) Les obstacles à la conduite conjointe des contrôles.....	32
B. La pression vers l'harmonisation	35
1) L'accomplissement de la théorie des « bonnes pratiques »	35
2) Le jeu interne aux institutions européennes.....	37
CONCLUSION.....	39
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	41
ANNEXES.....	43
Annexe 1 : Article 248 du traité instituant la Communauté européenne.....	45
Annexe 2 : Répartition des compétences entre groupes d'audit et entre membres de la Cour, en vigueur au 8 février 2001	47

Annexe 3 : Le <i>National Audit Office</i> et la Cour des comptes européenne	49
Annexe 4 : Le contrôle des fonds communautaires à la <i>Corte dei Conti</i> italienne	53
Annexe 5 : Le contrôle des finances communautaires par la <i>Bundesrechnungshof</i> et les institutions de contrôle des <i>Länder</i>	55

Mesdames, Messieurs,

La construction européenne provoque à la fois la naissance de nouveaux espoirs de rapprochement et la révélation des profondes discordances qui, cinquante ans après les débuts de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), continuent de séparer les systèmes juridiques et les pratiques des institutions. On le voit de manière aiguë dans la définition du mandat d'arrêt européen. On le mesure aussi dans la discrétion d'une procédure austère, quand on s'avise de considérer les rapports entre la Cour des comptes européenne (CCE) et les institutions qui, dans les Etats membres, ont pour mission le contrôle des comptes des administrations et des services publics.

Là, comme ailleurs dans l'édifice institutionnel de l'Europe unie, le traité de Maastricht a voulu introduire un peu plus de cohérence en établissant le principe d'une liaison entre la CCE et les institutions nationales. Le développement du budget communautaire justifie l'attention nouvelle portée à l'état réel de cette liaison.

Au terme de mes recherches, nourries en particulier par une interrogation directe des institutions nationales et par une visite de travail au siège de la Cour des comptes européenne à Luxembourg, je suis parvenu à une conclusion provisoire en forme de constat.

Les conceptions nationales du contrôle des comptes et leurs traductions institutionnelles demeurent marquées par l'histoire de chaque Etat, même si les relations nouvelles suscitées par les procédures européennes ont pu provoquer des rapprochements ponctuels. La manière dont est organisée la liaison désormais voulue par le traité instituant la Communauté européenne traduit la tension entre la protection soigneusement organisée de l'autonomie de chaque juridiction et les tendances à l'harmonisation qui proviennent du recoupement nécessaire des champs de contrôle de la CCE et des institutions nationales.

I. DES TRADUCTIONS DIVERSES D'UNE MEME MISSION DE CONTROLE

Lorsque la Cour des comptes européenne a été créée, en 1977, existaient dans tous les Etats membres de la Communauté des institutions chargées du contrôle des comptes pour chacun de ces Etats. C'est une instance nouvelle, ayant son originalité, qui est venue s'ajouter à des organismes, souvent anciens et détenteurs d'expériences et de traditions articulées en règle générale autour d'un principe d'autonomie. Il est bon, pour mieux comprendre les problèmes posés par l'organisation des relations entre la CCE et les institutions nationales, de se représenter, au moins à grands traits, la diversité des traductions d'une mission de contrôle en principe commune.

A. L'organisation originale de la Cour des comptes européenne

L'originalité de la Cour des comptes européenne tient à la fois à son mode de composition et à la délimitation de ses compétences.

1) *La composition : la mise en commun de talents variés*

Conformément à l'article 247 du traité, la Cour des comptes européenne est composée de 15 membres. Le traité, dans son texte actuellement en vigueur, ne fait pas obligation de réserver à chaque Etat membre la nomination d'un membre de la Cour, mais la règle n'en a pas moins été fidèlement observée jusqu'à présent⁽¹⁾.

La Cour des comptes européenne est une institution fonctionnant collégalement. C'est le traité de Maastricht qui l'a constituée en institution de plein exercice.

⁽¹⁾ Le traité de Nice fait entrer dans les textes (article 247 du traité CE) ce qui résultait auparavant d'une pratique constante.

La composition de la Cour des comptes européenne ne suit pas des règles de recrutement identiques pour tous les pays. L'article 247 § 2 du traité instituant la Communauté européenne impose en effet de choisir ses membres « *parmi des personnalités appartenant ou ayant appartenu dans leur pays respectif aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction* ». La décision de nomination étant jusqu'à présent prise à l'unanimité par le Conseil, la vérification de l'application convenable du double critère de choix ainsi posé est de nature purement politique.

En pratique, l'examen des parcours professionnels de chacun des membres de la Cour en exercice au jour de ma visite à Luxembourg fait apparaître, à côté de profils plutôt attendus de magistrats des comptes (France) ou de membres de corps d'inspection financière, des parcours plus directement marqués par un ou plusieurs mandats électifs (Espagne), voire même par une fonction ministérielle (Irlande). Le membre finlandais est pour sa part un expert d'audit privé.

Les expériences professionnelles, l'approche des techniques de contrôle, sont donc extrêmement différentes selon les personnes. Le caractère politique de certaines nominations – à vrai dire inévitable – a été ouvertement évoqué, lors de ma visite, et ne semble pas poser de questions particulières dans le fonctionnement interne de la Cour⁽²⁾.

Chaque membre de la Cour dispose d'un cabinet. Les activités d'audit, sous la responsabilité d'un ou plusieurs membres de la Cour, sont structurées en groupes, au jour de la présentation de ce rapport, selon la répartition figurant en annexe 2.

2) *Les compétences de la Cour : le champ européen*

En vertu du traité instituant la Communauté européenne, la Cour des comptes assiste le Parlement et le Conseil dans leur mission de contrôle de l'exécution du budget. Elle peut formuler des

⁽²⁾ En revanche, il fait l'objet de critiques assez vives en Grande-Bretagne, si l'on en juge par le rapport du *Select Committee* de la Chambre des Lords sur la Cour des comptes européenne (Cf. audition de M. Christopher Heaton-Harris, rapport précité, pp. 54-55).

observations et exprimer des avis à la demande d'une institution européenne. Le traité reconnaît à la CCE la pleine autonomie dans l'organisation de son programme de travail et de ses activités de contrôle, ainsi que dans la détermination des modalités de publication de ses rapports.

La Cour des comptes produit, depuis le budget de 1994, une déclaration d'assurance qui s'insère dans la procédure de décharge budgétaire – l'équivalent *mutatis mutandis* de notre loi de règlement – et qui suppose de la part de cette juridiction une évaluation de l'exécution des autorisations budgétaires par la Commission.

Les contrôles spécifiques de la Cour donnent lieu à enquête, à émission de lettres de secteur et à procédure contradictoire permettant aux institutions contrôlées de faire valoir leurs observations avant publication éventuelle du rapport définitif. Les rapports de la Cour sont transmis aux institutions européennes compétentes et un suivi des recommandations qu'ils contiennent est, en principe, organisé par ces institutions.

Comme cela a été souligné au cours de la visite de travail du Rapporteur à Luxembourg, les interlocuteurs de la Cour des comptes dans l'exercice de ces diverses missions de contrôle sont les institutions européennes et non les institutions des Etats membres, et la Cour considère au premier chef la gestion par la Commission des ressources et des crédits du budget communautaire. Mais la Cour des comptes européenne dispose, pour le contrôle de la gestion des fonds communautaires par la Commission, du droit d'en vérifier l'emploi jusque chez les utilisateurs ultimes, y compris les collectivités locales, entreprises et personnes privées, bénéficiaires de fonds structurels par exemple.

Bien entendu, les compétences *ratione materiae* de la Cour des comptes se sont étendues à mesure que de nouveaux domaines politiques ont donné lieu à des interventions communautaires. Cependant, par nature, ces compétences ne sont pas aussi étendues que les champs d'intervention des Etats. Il en résulte que les attributions dévolues à chaque membre de la Cour sont quantitativement assez restreintes. La correspondance avec les partages de compétences pouvant être réalisés au sein des institutions nationales de contrôle trouve ici une limite objective.

Elle est, de surcroît, entravée par la grande diversité des règles de fonctionnement de ces institutions.

B. Les institutions nationales : ancienneté, diversité, évolution

Pour les besoins de l'établissement du présent rapport, j'ai étudié les législations applicables aux institutions nationales des comptes dans les quinze Etats membres. De cet examen, je dégagerai trois observations principales : l'option ouverte entre statut collégial et personne unique avec son corollaire sur le rôle juridictionnel, la diversité des insertions institutionnelles, les variations dans la délimitation des compétences matérielles.

1) Statut collégial ou personne unique

Si l'on regarde la situation des différents Etats membres, on constate immédiatement une distinction fondamentale entre les Etats où l'institution compétente en matière de comptes publics a la forme d'un collège et ceux où elle est constituée comme une entité autonome ayant à sa tête un responsable unique.

La forme collégiale a la préférence, outre la France, de pays généralement désignés comme les pays du Sud (Espagne, Grèce, Italie, Portugal), des pays de tradition germanique (Allemagne, Autriche) et du Benelux.

La constitution d'un office de forme administrative ayant à sa tête un responsable unique caractérise en revanche la Grande-Bretagne et l'Irlande ainsi que les trois pays scandinaves membres de l'Union.

La forme collégiale de l'institution financière n'est pas nécessairement liée à l'exercice de pouvoirs à caractère juridictionnel, tels que ceux dont disposent les Cours des comptes française et belge dans l'appréciation de la gestion des comptes publics (par la procédure de débat). La Cour des comptes (*Rechnungshof*) autrichienne ne dispose pas de tels pouvoirs. En Allemagne, la loi donne à la *Bundesrechnungshof* la faculté de signaler les irrégularités et éventuellement les infractions constatées

aux autorités administratives et judiciaires en vue de l'engagement devant les instances juridictionnelles compétentes de poursuites disciplinaires ou pénales.

En Finlande, l'article 15 de la loi du 14 juillet 2000 fait obligation à l'institution financière de transmettre aux autorités judiciaires les informations parvenues en sa possession sur d'éventuels faits délictueux ; l'article 14 lui permet de prononcer des astreintes à l'encontre de toute personne ne produisant pas ses comptes dans les formes ou les délais requis. Dans d'autres pays, la loi ne met pas explicitement de telles obligations à la charge des institutions financières de forme non juridictionnelle.

Ces exemples non exhaustifs permettent du moins de constater la grande variété des solutions apportées par les diverses législations nationales aux problèmes de la nature des pouvoirs des institutions financières et des éventuelles conséquences de leur constitution en formation collégiale.

A aucun moment au cours de mes entretiens, l'éventualité d'une harmonisation des situations statutaires nationales par alignement des Etats membres sur l'une ou l'autre de ces deux formules n'a été évoquée. Mais la différence des traditions induit sans aucun doute des différences d'approches, de références et de méthodes.

2) *L'insertion institutionnelle*

L'insertion des institutions financières nationales dans l'édifice constitutionnel varie selon les Etats membres. Deux situations méritent ici une mention particulière, parce qu'elles ont, de façon d'ailleurs différente, une incidence certaine sur la liaison de ces institutions avec la Cour des comptes européenne : la relation au Parlement national d'une part, l'incidence de l'organisation fédérale ou régionale, d'autre part.

a) *La relation au Parlement national*

L'existence d'une relation de droit entre l'institution financière nationale et le Parlement de chaque Etat membre est plus ou moins manifeste selon les traditions constitutionnelles nationales.

En France, l'article 47 de la Constitution dispose en son dernier alinéa que la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances. S'autorisant du principe de collaboration fondé sur ce texte, la Cour des comptes a développé avec la commission des finances de notre Assemblée, au travers des « missions d'évaluation et de contrôle », une pratique de travail en commun.

Dans de nombreux pays, la Constitution ou la loi organise la coopération institutionnelle entre la juridiction ou l'institution financière et le Parlement, que ce soit par le biais de la formule traditionnelle du rapport – général ou spécial – ou des relations suivies avec une commission spécialement compétente de l'assemblée parlementaire, pouvant aller jusqu'à une coordination des orientations de contrôle.

Dans d'autres pays d'Europe, la fonction de contrôle des comptes est explicitement placée sous la sauvegarde du Parlement.

C'est ainsi que le *National Audit Office* (NAO) de Grande-Bretagne, correspondant institutionnel de notre Cour des comptes, est dirigé par un *Comptroller and Auditor General* qui a le statut d'« *officier de la Chambre des Communes* ».

Plus significativement encore, les législations de deux Etats membres ont été récemment modifiées pour établir avec le Parlement national et l'institution des comptes une relation analogue à celle qui unit le NAO et le Parlement britannique. En Finlande, la loi du 14 juillet 2000 dispose, dans son article premier, premier alinéa : « *Il est créé un office d'audit d'Etat indépendant en relation avec le Parlement* ». L'article 9 de la même loi rend applicables, sous les réserves qu'elle prévoit, les dispositions de la loi sur les fonctionnaires parlementaires aux fonctionnaires et aux emplois de l'offre d'audit ; son article 10 dispose que l'Auditeur général est élu pour six ans par le Parlement. Au Luxembourg, la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes place celle-ci sous la sauvegarde de la Chambre des députés, qui établit les listes de candidats aux postes de président, de vice-président et de conseillers (article 7), prend toutes les mesures relatives au statut des membres de la Cour (article 8), approuve son règlement intérieur (article 9 § 7). L'évolution est d'autant plus remarquable qu'elle touche aussi

bien une institution de forme administrative qu'une formation collégiale.

L'insertion de la fonction technique de contrôle des comptes dans la fonction politique de contrôle de l'action gouvernementale par le Parlement devient ainsi un principe plus largement partagé à travers les Etats membres.

b) L'incidence fédérale

Parmi les Etats membres, l'Allemagne se distingue logiquement par l'application du principe d'organisation fédérale à ses institutions publiques du contrôle des comptes.

A côté de la *Bundesrechnungshof* qui a compétence pour la vérification des comptes fédéraux, chaque *Land* dispose de sa propre Cour des comptes, qui est indépendante par rapport à la Cour fédérale. Cette indépendance implique notamment que, sauf pour coordination matérielle, la *Bundesrechnungshof* n'interfère pas dans les relations pouvant s'établir entre la Cour des comptes européenne et les cours des comptes des *Länder*.

En Espagne, les organes de contrôle des différentes communautés autonomes sont également appelés à mener des enquêtes indépendantes dans le ressort de leur communauté et entretiennent des relations avec la Cour des comptes européenne sur un mode pratique proche de la solution allemande.

3) *La diversité du champ des compétences matérielles*

Les compétences matérielles de chaque institution financière nationale sont définies par la loi nationale de manière autonome et portent la marque de l'histoire juridique de chaque Etat.

Là encore, l'examen des législations relatives au contrôle des comptes fait apparaître plusieurs lignes de diversification.

Certaines institutions financières n'ont compétence que pour la vérification des administrations et services d'Etat. D'autres sont compétentes pour contrôler les comptes, non seulement des

administrations et services d'Etat, mais aussi des comptes des collectivités régionales et locales et des établissements publics dotés de la personnalité juridique ou de certains d'entre eux.

Dans certains pays, le contrôle n'est pas d'une égale qualité selon qu'il porte sur des administrations d'Etat ou d'autres institutions et organismes : il peut, par exemple, dans ce dernier cas, être limité à l'emploi des deniers publics perçus de l'Etat.

Alors que la Cour des comptes européenne a pouvoir de vérifier l'emploi des fonds communautaires jusque chez l'utilisateur final, ce pouvoir n'est pas conféré à toutes les institutions nationales de contrôle. Il n'est pas, en particulier, reconnu à la Cour des comptes française.

II. LA LIAISON ENTRE LA COUR EUROPEENNE ET LES INSTITUTIONS NATIONALES

Le principe de la liaison entre la Cour des comptes européenne et les institutions nationales est explicitement consacré par le droit communautaire. La pratique a permis d'en dégager les modalités d'application.

A. Le principe de liaison

C'est le traité de Maastricht qui a introduit dans le traité instituant l'Union européenne une référence à des relations nécessaires entre la Cour des comptes européenne et les institutions nationales. Cette référence a pour corollaire la représentation de chaque Etat membre au sein de la Cour.

1) *Origine et modification*

L'article 248 du traité instituant la Communauté européenne dispose, en son paragraphe 3, que « *le contrôle dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des Etats membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle* ».

L'emploi du terme « liaison » est à lui seul une preuve de la difficulté politique et juridique à laquelle ont été confrontés les rédacteurs du traité. En effet, il implique la naissance et le maintien de relations suivies entre la CCE et les institutions nationales : c'est une obligation qui s'impose à l'une et aux autres. Mais en même temps, ce terme ne renvoie à aucune des relations que la pratique

institutionnelle permettrait d'envisager : il n'implique certainement aucune subordination, il ne permet pas de fonder une obligation éventuelle de consultation, et il n'a pas nécessairement pour effet d'instituer une information systématique réciproque.

Au cours de mes entretiens, il m'a été expliqué que le choix de ce mot de facture peu juridique était précisément dicté par le souci de préserver la liberté de chacune des parties en présence. C'est un premier indice de ce que la qualité des relations établies sur le fondement de l'article 248 du traité CE est laissée à la sauvegarde de la bonne volonté commune.

2) *Un magistrat par Etat ?*

Comme je l'ai rappelé en présentant les principaux traits de l'organisation de la Cour des comptes européenne, les quinze membres qui la composent sont actuellement issus chacun d'un des Etats membres, bien qu'aucune disposition du traité n'y contraigne jusqu'à la ratification du traité de Nice. Bien entendu, pour autant, les membres de la Cour ne peuvent être considérés, et ne semblent d'ailleurs pas se considérer, comme les représentants des Etats dont ils sont les nationaux.

On a avancé à l'appui du respect de cette règle la nécessité de faire bénéficier la Cour des comptes européenne de l'expérience des diverses traditions nationales de contrôle. Mais cette explication, convaincante pour les membres de cette juridiction, qui ont été ou sont magistrats des comptes dans leur pays d'origine, l'est moins immédiatement lorsqu'ils sont nommés selon des critères exclusivement politiques.

Tirant les conséquences de l'intégration plutôt réussie de la Cour des comptes européenne dans les institutions communautaires, certains, comme Mme Eluned Morgan, députée au Parlement européen et membre de la commission de contrôle budgétaire, ont proposé de réduire le nombre des magistrats de la Cour. Cette proposition n'a pas abouti, à la dernière conférence intergouvernementale. Les raisons du refus sont essentiellement politiques et se rapprochent de celles qui ont créé les difficultés que l'on connaît autour de la réforme de la Commission. Il est cependant certain que le problème devra être posé à l'occasion de la

réalisation, sans doute assez proche, de l'élargissement aux pays de l'Europe orientale, qui ont par ailleurs une conception spécifique du contrôle des comptes publics et de son insertion institutionnelle.

Quelle que soit la préférence technique que l'on puisse avoir pour l'un ou l'autre des « modèles » que proposent les traditions nationales actuelles, le Conseil européen de Nice a montré qu'il n'était pas réaliste de sous-estimer le poids du désir de représentation qui commande la prise de position politique des Etats sur la composition des institutions. Ce point de vue n'est pas universellement partagé : M. Neil Kinnock, Vice-président de la Commission, avait développé, lors de son audition par le comité *ad hoc* des affaires européennes de la Chambre des Lords, la thèse inverse de la réduction du nombre des membres de la Cour⁽³⁾. Au demeurant, *a fortiori* après l'élargissement, il est opportun que persiste un certain lien personnel entre la Cour et les Etats membres, ne serait-ce que pour permettre l'exécution convenable des procédures concrètes par lesquelles se réalise la liaison voulue par l'article 248 du traité CE.

B. Les modalités de mise en œuvre de la liaison

Si la loi des Etats ne comporte pas nécessairement de disposition exprimant, en droit interne, la liaison voulue par l'article 248 du traité instituant la Communauté européenne, il existe dans chaque institution nationale un organe permettant de l'assurer concrètement selon les modalités préalablement définies.

1) La diversité des transcriptions juridiques

L'article 248 exprime davantage une orientation qu'une norme dont la transposition en droit interne serait obligatoire. Cependant certains Etats ont inséré dans leur législation des dispositions expresses organisant la liaison entre leurs institutions financières et la Cour des comptes européenne.

⁽³⁾ Rapport précité, audition du 1^{er} février 2001, p.98.

a) *Les formulations expresses par la loi*

Dans leurs réponses au rapporteur, les institutions financières des Etats membres étaient invitées à insérer la référence éventuelle à la disposition exprimant, en droit interne, la liaison avec la cour des comptes européenne visée par l'article 248 du traité CE. Rares sont les législations nationales qui contiennent une telle référence.

En Allemagne fédérale, l'article 63 § 1 de la *Priifungsordnung* de la Cour des comptes fédérale modifiée prévoit que « *la Cour des comptes fédérale et la Cour des comptes européenne collaborent de manière confiante dans le respect de leur indépendance (art. 188, § 3 du traité CE). L'indépendance de la Cour des comptes fédérale s'entend au sens du droit national* ». Les paragraphes suivants du même article développent les modalités de la coopération dont le principe est ainsi expressément posé⁽⁴⁾.

Au Luxembourg, l'article 3 § 6 de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes dispose que « *la Cour des comptes est au niveau national l'organe de liaison, au sens du Traité instituant la Communauté européenne, appelé à contrôler les recettes et les dépenses de l'Union européenne* ».

b) *Les affirmations de principe*

Dans les réponses qui ne comportent pas de mention d'une référence textuelle relative à la liaison institutionnelle, on peut trouver des justifications explicites ou implicites de cette absence, dont la variété est de soi instructive.

La Cour des comptes autrichienne se fonde sur l'effet « *immédiat* » de l'article 248, de même que la Cour des comptes hellénique (« *La Cour considère que l'article 248 du traité CE, par l'effet direct qu'il développe, offre un fondement juridique autonome et suffisant pour la coopération* ») et, implicitement, la *Corte dei conti* italienne. Selon la réponse finlandaise, « *il existe en Finlande un consensus pour considérer que l'Office d'audit d'Etat est sans aucun doute la contrepartie nationale et le partenaire de collaboration de la CCE* » ; le *Rigsrevisor* danois invoque, dans le

⁽⁴⁾ On doit rappeler que « *l'article 188c* » auquel il est fait renvoi dans la réponse de la Présidente de la *Bundesrechnungshof* est devenu l'article 248 dans le texte consolidé du traité instituant la Communauté européenne.

même sens, la compétence générale en droit interne de son institution pour en déduire qu'elle seule peut être la responsable de l'application de cet article. Le *Tribunal de Cuentas* espagnol renvoie purement et simplement à la pratique de la collaboration, comme le *Riksrevisionsverket* suédois, qui évoque « *l'esprit et les indications* » de l'article 248.

Il ressort d'une manière générale de l'ensemble des réponses reçues l'impression d'une grande prudence envers la transcription formelle des obligations de collaboration pouvant être déduites du principe de liaison inscrit dans le traité.

2) *L'organisation structurelle de la liaison*

La liaison entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales est organisée à la fois par une coordination interinstitutionnelle et grâce à un aménagement interne des structures administratives des institutions nationales.

La coordination interinstitutionnelle a son siège dans le comité de contact qui réunit le président de la CCE et les responsables des institutions de contrôle nationales. Ce comité débat de questions d'intérêt commun, telles que la coordination des procédures de contrôle (sujet abordé en 1998) ou les conséquences de l'élargissement de l'Europe communautaire sur le fonctionnement de la Cour des comptes européenne. Il peut adopter des résolutions qui reprennent les résultats de la concertation, mais ces actes n'ont pas de valeur juridiquement contraignante pour les institutions de contrôle nationales qui conservent leur indépendance.

Quant aux structures organisant dans chaque institution de contrôle nationale la liaison entre cette institution et la CCE, elles ont un rôle essentiellement administratif.

A la Cour des comptes française, selon les informations qui ont été communiquées au rapporteur, le service des relations internationales et des affaires européennes a pour mission d'assurer le suivi administratif des procédures d'enquête dont la CCE prend l'initiative en France, par la notification de ces enquêtes aux administrations régionales dont dépendent les services contrôlés et

par la transmission des actes de la procédure qui suivent. Les chambres régionales des comptes sont également informées.

Les réponses reçues des autres institutions de contrôle nationales montrent qu'une coopération administrative de même nature est organisée dans les divers Etats membres.

En Belgique, la Cour des comptes désigne parmi ses membres un « Agent de liaison » chargé d'effectuer la liaison prévue par le traité. L'agent de liaison est assisté, au niveau des services administratifs par une « cellule européenne ». L'agent de liaison a pour mission, d'assurer, entre autres, la coordination des missions de contrôle de la Cour des comptes européenne effectuées en Belgique, ainsi que de la préparation, chaque année, des deux réunions des agents de liaison et de la réunion du Comité de contact des présidents des institutions supérieures de contrôle de l'Union européenne.

En Espagne, la liaison est réalisée « *par l'intervention, sous le contrôle de la présidence du Tribunal de Cuentas, d'une unité spéciale (Unité de liaison avec la Cour des comptes européenne)* ». La réponse du Tribunal de Contas portugais mentionne l'existence d'une « *division* » analogue.

En Italie, l'entrée en vigueur de la loi 20/1994, qui a étendu le contrôle de gestion opéré par la *Corte dei conti* aux fonds communautaires, a entraîné la création d'une « *section de contrôle pour les affaires communautaires et internationales* » qui est notamment chargée d'assurer l'organisation des initiatives prises sur le territoire national par les agents de la CCE.

Lors de ma visite à la Cour des comptes européenne, l'existence de ces procédures de liaison m'a été confirmée et leur qualité, dans les limites de la mission de coordination administrative qu'elles doivent assumer, n'a pas été mise en cause.

3) *Les règles de collaboration au contrôle : quelle continuité ?*

L'existence d'une liaison respectueuse de l'indépendance de chacun suppose une certaine continuité dans les échanges

d'information intervenant entre la CCE et les ICN, à la fois dans le cours de la procédure de contrôle conduite par la CCE et dans les suites données éventuellement aux constatations faites par les enquêteurs de la Cour.

a) *Dans le cours de la procédure*

(1) **De la CCE vers les ICN**

Conformément aux règles établies d'un commun accord au sein du comité de contact en 1998, la Cour des comptes européenne communique aux institutions nationales son programme annuel de travail ainsi qu'un échéancier prévisionnel de contrôle à quatre mois. Tout contrôle de la CCE dans un Etat membre est porté à la connaissance de chaque institution de contrôle nationale avec un délai de préavis de six à huit semaines. L'institution nationale de contrôle notifie la lettre de secteur contenant les observations de la CCE à l'administration nationale intéressée.

Le rôle de l'instance de liaison pendant cette période est présenté par les réponses au questionnaire du rapporteur comme double : faciliter le déroulement matériel des contacts et des contrôles sur place des enquêteurs de la Cour et permettre une bonne compréhension des procédures administratives des usagers propres à chaque Etat membre. Ce rôle d'explication est particulièrement souligné par la réponse du *Rigsrevisor* danois. « *L'institution de contrôle danoise se considère comme un partenaire de la CCE et explique à la CCE comment fonctionne les règles juridiques et les systèmes administratifs au Danemark* ». Elle « *facilite l'audit de la CCE en expliquant aux autorités danoises comment travaille la CCE et ce qu'elle veut clarifier* ».

Le *Tribunal de Cuentas* espagnol exprime une idée voisine en se qualifiant de « *canal de médiation et de communication entre la CCE et les entités espagnoles gestionnaires des fonds communautaires contrôlés* ».

D'une manière générale le rôle des institutions de contrôle nationales à l'égard des procédures de contrôle dont la CCE prend l'initiative consiste à faciliter le bon déroulement des visites sur le terrain des enquêteurs de la Cour à la fois dans leurs aspects administratifs et pour résoudre les problèmes de compréhension

réciproque que peuvent provoquer les différences de culture juridique et administrative et de méthode financière et comptable.

(2) Des ICN vers la CCE

Puisque la coopération en vue de l'information entre la CCE et les institutions nationales de contrôle, sur les procédures dont la CCE prend l'initiative, est organisée de manière relativement claire par les normes définies au sein du comité de contact, j'ai voulu savoir si, à l'inverse, les institutions nationales de contrôle informaient la CCE des constatations qu'elles pouvaient faire à l'occasion de leurs propres activités et qui intéresseraient l'emploi des fonds communautaires.

Les réponses que j'ai reçues ne font pas apparaître une attitude homogène.

A la Cour des comptes française, lorsqu'une irrégularité affectant les fonds européens est constatée au cours d'un contrôle, le dossier est renvoyé au comité des affaires européennes qui peut le transmettre au comité du rapport public et des programmes. Ce comité en saisit à son tour le premier président de la Cour des comptes, à qui incombe le soin d'en aviser le président de la Cour des comptes européenne. La procédure est de bout en bout facultative.

En Allemagne, les Cours des comptes fédérales et des *Länder* font connaître à la CCE leur intention d'effectuer une enquête sur les fonds communautaires. Il en va de même à la *Rechnungshof* autrichienne. Le *Tribunal de Cuentas* espagnol, après avoir rappelé que les règles en vigueur ne prévoient aucune communication spéciale des constats qu'il effectue à propos de l'emploi de fonds européens, ajoute qu'il est possible, lorsqu'une « *raison spéciale* » le justifie, de « *porter à la connaissance de la CCE des informations s'avérant d'une importance spéciale pour l'exercice des fonctions de la CCE ou d'autres instances communautaires* ». Quant à l'office finlandais, il indique : « *au cours des missions de la CCE en Finlande, nos auditeurs partagent avec les auditeurs de la CCE toutes les découvertes de quelque intérêt qu'ils font au cours de leurs propres audits* ».

Les autres institutions nationales de contrôle qui ont répondu à mon questionnaire excluent explicitement ou implicitement que les constatations intervenues au cours d'enquêtes nationales sur des ressources ou des fonds communautaires, fassent l'objet d'une transmission même informelle à la Cour des comptes européenne. Certaines réponses – celle du *National Audit Office*, celle de l'*Algemene Rekenkamer* néerlandais – rappellent que ces communications relèvent de la compétence du Gouvernement et n'ont pas pour destinataire la CCE.

b) *Pour le suivi des constatations définitives*

Si la liaison entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales n'est pas assurée de manière homogène dans le cours des procédures, la coordination est-elle meilleure dans le suivi des constatations définitives faites par l'une et les autres – autrement dit dans l'exploitation des résultats des contrôles effectués par chacun ?

(1) Le suivi par les institutions de contrôle nationales des constats faits par la CCE

J'avais demandé à chacune des institutions nationales de contrôle s'il existait une coopération entre elles et la CCE à propos du suivi des décisions qu'appellent les constatations faites au cours des enquêtes conduites par la juridiction européenne.

Les réponses reçues ne permettent pas de conclure à une utilisation systématique de ces constats. La *Bundesrechnungshof* en admet simplement la possibilité. De même la Cour des comptes de Belgique indique que les observations de la CCE « *peuvent servir de référence aux contrôles effectués par [elle] conformément à des règles statutaires* ». Le *Tribunal de Cuentas* souligne que, dans l'hypothèse visée par la question, il « *a le droit, dans le cadre de ses compétences, d'engager le contrôle correspondant* ».

Plusieurs institutions répondent purement et simplement par la négative : la Cour des comptes de Grèce, l'*Algemene Rekenkamer* néerlandais, le *Riksrevisionsverket* suédois. D'autres répondent d'une manière formellement plus ample, mais dans le même sens négatif : les institutions autrichienne, finlandaise, italienne, portugaise.

Deux pays seulement déclarent prendre en compte les constatations faites par la CCE dans l'élaboration de leurs actions de contrôle. Le *Rigsrevisor* danois explique l'usage établi au Danemark de suivre étroitement les contrôles de la CCE dans le pays par le fait qu'il « *peut vouloir faire usage des résultats de l'audit* ». En outre, « *il veut être à même d'informer la Commission des comptes publics si des sujets particuliers l'exigent* ». Quant au *Comptroller and Auditor General* irlandais il écrit : « *les réponses des autorités irlandaises aux observations de la Cour sont examinées par mon office et si cela est jugé opportun une action de suivi est entreprise* ».

Il n'y a donc pas à proprement parler de suivi systématique des procédures conduites par la CCE et de leurs résultats par les institutions de contrôle nationales des Etats membres, mais certaines d'entre elles, à des degrés divers, déclarent en faire, à un stade ou à un autre, un usage plus déterminé.

(2) Le suivi par la CCE des constats faits par les institutions nationales

Tout en se défendant, sauf exception, de procéder à un suivi systématique des constatations définitives rendues publiques par la CCE au terme de ses enquêtes, les institutions de contrôle nationales ont tenu, dans les réponses qu'elles m'ont adressées, à souligner qu'elles envoyaient systématiquement, dès leur publication, leurs rapports d'enquête à la CCE – à la notable exception du Tribunal de Contas portugais, au motif que ses rapports sont « *internes* ». Cette transmission officielle est présentée, à l'occasion, comme une application de la collaboration voulue par l'article 248 du traité CE⁽⁵⁾.

A la Cour des comptes européenne on ne conteste pas l'intérêt de ces divers documents. Mais on estime que leur utilisation est malaisée, en raison de l'hétérogénéité des présentations et des méthodes et des délais des procédures qui ont conduit à leur publication. On indique que les orientations définies à cet égard au cours du comité de contact des 20 et 21 octobre 1998, à Luxembourg, n'ont pas été pleinement appliquées. C'est un indice

⁽⁵⁾ Tout en se prévalant de ce texte fondamental, la *Corte dei Conti* italienne fait remarquer que ses rapports sont par ailleurs disponibles sur son site internet.

clair de la volonté d'autonomie qui anime les institutions de contrôle nationales, dont il convient maintenant de prendre la mesure.

III. AUTONOMIE ET HARMONISATION

La revendication d'autonomie des institutions de contrôle nationales est très forte. Cependant on doit constater une poussée certaine vers l'harmonisation.

A. La revendication d'autonomie

Deux domaines tests permettent de mesurer l'aspiration à l'autonomie des institutions nationales de contrôle : la planification des contrôles, la conduite des expériences individuelles de contrôle.

1) Dans la planification et l'organisation des contrôles

Les institutions de contrôle nationales déterminent librement, aussi bien les modalités de prise en compte des ressources et des fonds communautaires dans leurs structures de contrôle que les règles relatives à la détermination des priorités du contrôle. Elles agissent sur ces deux points sans recevoir de directives ou d'orientations de la CCE.

a) L'individualisation des procédures de contrôle des ressources et emplois de fonds communautaires n'est pas généralisée

Il y a, si l'on en croit les réponses reçues des institutions de contrôle nationales, une grande diversité dans la manière dont est organisé le contrôle des ressources et des fonds d'origine communautaire au sein de chaque institution.

Certains déclarent ne pas individualiser le traitement juridique et procédural de ces fonds, tout en leur appliquant les mêmes méthodes et diligences qu'aux fonds d'origine nationale (Autriche, Belgique, Espagne, France, Irlande, Suède).

D'autres institutions de contrôle nationales ont constitué des structures pour le contrôle spécifique du budget communautaire :

– au Danemark, un département particulier est chargé de l'audit du budget européen, une division étant chargée de l'audit des ressources propres et des recettes douanières de l'Union, l'autre des fonds structurels et de la politique agricole commune ;

– en Grèce, les ressources propres et les fonds communautaires font l'objet d'un contrôle et d'une procédure de débet spécifiques ;

– en Italie, l'extension de la compétence de la *Corte dei Conti* au contrôle de gestion des fonds communautaires s'est traduite par la création de la « *section de contrôle pour les affaires communautaires et internationales* » (à titre d'illustration d'une évolution récente la réponse relative aux compétences de la section est insérée en annexe 3) ;

– au Portugal, « *le contrôle de l'emploi des fonds d'origine communautaire est confié à un département spécifique* » tandis que celui des ressources propres est du ressort du département chargé de l'examen des recettes publiques.

D'autres institutions, enfin, tout en ne créant pas une structure administrative particulière compétente pour contrôler les fonds et recettes communautaires, leur accordent un traitement spécifique :

– en Finlande, le département d'audit financier comporte un groupe d'audit à compétence générale et un groupe d'audit spécialisé dans les contrôles en relation avec l'Union européenne. Certains auditeurs de l'Office appartiennent à la fois au premier de ces groupes et au groupe spécialisé en matière européenne : ils effectuent à la fois des contrôles financiers selon les méthodes habituelles et des contrôles où les fonds européens font l'objet d'un audit plus approfondi à l'aide d'outils financiers et d'une méthodologie spécifiques. Ils ont pour mission d'assister, au titre de leur spécialisation, les auditeurs à compétence générale, par exemple pour l'analyse des risques ; ils peuvent aussi effectuer des audits de fonds communautaires au nom des auditeurs à compétence générale. La spécialisation, m'a indiqué l'Office d'audit finlandais, est apparue désirable parce qu'il est difficile d'escompter chez tous

les auditeurs le niveau de connaissance de la législation européenne requis pour la conduite des audits financiers ;

– en Grande-Bretagne le *Comptroller and Auditor General* consacre chaque printemps un rapport spécial de la Chambre des Communes à la gestion financière de l'Union européenne, où il traite successivement, après une introduction consacrée aux règles nationales et communautaires applicables à la matière du contrôle, de la déclaration d'assurance (DAS), des contrôles de la CCE sur les ressources communautaires, la politique agricole commune et les fonds structurels et de la progression de la réforme de la Commission et de la lutte contre les fraudes et irrégularités.

Le rapprochement des réponses reçues fait ainsi apparaître que les institutions nationales n'ont pas eu un égal souci de donner à l'activité de contrôle en lien avec le budget communautaire une configuration semblable ou rapprochée.

Le même constat peut être fait lorsque l'on pose la question d'une coordination des programmes de contrôle.

b) *La coordination des programmes de contrôle n'est pas possible en l'état*

Parmi les conséquences possibles de la liaison voulue par le traité entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales, la recherche d'une certaine coordination des plans de contrôle paraît logiquement s'imposer à l'esprit.

La question a été soulevée lors de la réunion du comité de contact de 1998, déjà citée. Le rapport établi à cette date fait apparaître plusieurs difficultés : « *Dans les programmes de la CCE, les contrôles individuels prévus dans chaque Etat membre ne peuvent pas être identifiés. En raison de la courte échéance qui leur reste, les ICN ne sont plus en mesure d'assigner dans leurs programmes annuels de travail des ressources humaines à d'éventuelles missions à réaliser en coopération avec la CCE. Par contre, la CCE n'est pas en mesure de tenir compte des programmes des ICN, parce que seulement un petit nombre de programmes de travail est porté à son attention* ».

Trois ans après, la coordination envisagée en 1998 a peu progressé. Le président de la Cour des comptes européenne me l'a confirmé lors de ma visite de travail à Luxembourg. Des appréciations convergentes ont été exprimées auprès de moi par la Cour des comptes française et la réponse à mon questionnaire faite par l'*Algemene Rekenkamer* va dans le même sens. On invoque communément les délais de procédure et les divergences de méthode et de mission qui s'unissent pour empêcher la détermination, sinon conjointe, du moins coordonnée, des programmes de contrôle. La Chambre néerlandaise écrit : « *Bien que l'Algemene Rekenkamer attache de l'importance à ce que son homologue européenne puisse accomplir efficacement ses obligations sur le territoire néerlandais, en pratique, des problèmes juridiques, constitutionnels et méthodologiques, tels que la différence entre les systèmes de contrôle, font obstacle dans une certaine mesure à des formes de coopération de longue portée* ». Même si elles ne sont généralement pas aussi explicites, les réponses des autres institutions de contrôle nationales, par leur économie globale, laissent le plus souvent entrevoir une perception identique du problème.

Il y a donc une communauté d'évaluation entre la CCE et les institutions de contrôle nationales à propos de l'impossibilité, en l'état, d'approfondir la coordination du programme d'audit et de contrôle. Je ne peux pas dire que l'enquête à laquelle j'ai procédé ait fait ressortir une volonté affirmée de sortir de cette situation. La même impression se dégage des réponses relatives à la conduite des enquêtes de la CCE sur le terrain.

2) *Les obstacles à la conduite conjointe des contrôles*

Même si une planification conjointe des orientations de contrôle n'est pas possible, on peut logiquement s'interroger sur la possibilité de coopérations ponctuelles entre les équipes d'auditeurs de la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales.

Les éléments d'information que j'ai reçus amènent là encore au constat que les pratiques divergent selon les institutions nationales. Toutes pratiquent, avec les variantes administratives évoquées plus

haut, la collaboration matérielle à l'organisation des contrôles de la CCE. Mais on ne peut vraiment pas qualifier les relations nées de cette collaboration de coopération organisée à la conduite au fond des enquêtes.

A la Cour des comptes française, selon ce qui m'a été indiqué, l'usage des magistrats et de leurs collaborateurs est d'être présents aux actions de contrôle, s'ils le jugent opportun, lorsque l'enquête de la Cour des comptes européenne recoupe leurs propres préoccupations de contrôle nationales. On explique l'attitude de retenue ainsi adoptée par la volonté de ne pas paraître espionner des enquêteurs européens qui sont légitimement soucieux de leur indépendance.

Les pratiques des autres institutions de contrôle nationales apparaissent, à la lumière des réponses que j'ai reçues, assez variables :

– *Bundesrechnungshof* allemande : « *Les Cours des comptes décident de leur propre chef si une participation de leur part est possible. La participation au contrôle vise notamment à assurer une information complète et adéquate de la Cour des comptes européenne sur le cadre général – législation et organisation – propre au Land, relativement au thème du contrôle et à son contexte, ainsi que sur l'administration intéressée* » ;

– Cour des comptes de Belgique : « *Lors des missions de contrôle, la Cour des comptes de Belgique est représentée par un de ses auditeurs qui participe au contrôle à titre d'observateur* » ;

– *Rigsrevisionen* danois : « *Le personnel de l'Office national d'audit du Danemark assiste les enquêteurs de la CCE pendant toute la durée de leur visite de manière qu'ils rencontrent les personnes et sociétés et obtiennent l'information convenable* » ;

– *Tribunal de cuentas* espagnol : l'unité de liaison avec la CCE informe les départements du Tribunal et les organes de contrôle des communautés autonomes des actions de contrôle de la Cour, « *pour le cas où ils estimeraient pertinent de désigner un représentant à titre d'observateur dans les missions de la CCE* » ;

– Office d’audit finlandais : « *En vertu de l’accord passé avec la CCE, nous apportons notre assistance à tout audit en chargeant l’un de nos auditeurs d’être présent pendant la durée de la mission d’audit en Finlande. La tâche de l’assistant est de vérifier que l’audit de la CCE se déroule sans problème (smoothly) et que les auditeurs de la CCE obtiennent de l’administration finlandaise tous les documents qu’ils sont en droit d’obtenir* » ;

– Cour des comptes de Grèce : « *Les auditeurs communautaires, agissant sur le territoire national, sont constamment accompagnés par des magistrats ou des fonctionnaires de la Cour* » ;

– Comptroller and Auditor General irlandais : « *L’Office du C & AG, s’il participe rarement à des enquêtes conjointes avec la CCE, accompagne à l’occasion les équipes d’audit de la Cour pendant leurs missions* » ;

– Algemene Rekenkamer néerlandaise : « *Dans certains cas, l’Algemene Rekenkamer participe aux audits que la CCE accomplit aux Pays-Bas* » ;

– Riksrevisionverket suédois : « *Souvent nos auditeurs accompagnent, comme observateurs, les auditeurs de la Cour des comptes lors de leurs visites dans différentes institutions* ».

Le rapprochement des réponses permet trois conclusions générales : la présence de représentants des institutions nationales de contrôle n’est pas systématique dans tous les pays ; elle peut relever d’une appréciation en opportunité, que l’on pressent dirigée par l’intérêt représenté par l’enquête européenne pour les magistrats ou enquêteurs de l’institution nationale ; elle n’a pas de conséquence juridique directe sur les procédures de contrôle nationales. On ne relève pas dans les termes employés d’indices permettant de penser qu’une évolution vers plus d’harmonisation des procédures est vigoureusement souhaitée. La question est, dès lors, de savoir si d’autres facteurs peuvent ou non modifier le cours des choses.

B. La pression vers l'harmonisation

Deux facteurs peuvent pousser vers davantage d'harmonisation et d'intégration : l'accomplissement de la théorie des « bonnes pratiques » et le jeu interne aux institutions européennes.

1) L'accomplissement de la théorie des « bonnes pratiques »

Les documents que j'ai consultés et les entretiens que j'ai eus en vue de la préparation de ce rapport m'ont permis de constater un désir largement partagé de meilleure connaissance réciproque des méthodes et des approches pratiques du contrôle dans les institutions de contrôle nationales. D'ailleurs la nécessité d'assurer la prise en compte de ces traditions nationales dans l'activité de la Cour des comptes européenne est l'un des arguments avancés pour justifier la présence, parmi le collège de magistrats composant la Cour, d'un ressortissant de chaque Etat membre. Cette affirmation n'aurait pas de sens si elle n'impliquait pas l'utilisation effective de la méthode dite des « *bonnes pratiques* » pour le développement des activités de la CCE.

La force de cet argument est apparue particulièrement pendant la période qui a précédé la signature du traité de Nice. Par exemple, à ceux qui préconisaient, au nom de l'efficacité, une diminution du nombre des magistrats de la Cour, Mme Caroline Mawhood, *Assistant Auditor General* britannique, opposait l'affirmation suivante : « *Nous estimerions, je crois, important que la plupart des Etats membres soient représentés à la Cour, même si l'on peut discuter le point de savoir si tous doivent l'être. La raison qui nous pousserait à dire cela est la variété des arrière-plans culturels expliquant la manière de procéder de chacune des institutions de contrôle des Etats membres (...) Qu'on ait besoin de 15 ou 27 membres de la Cour peut être un sujet de débat, mais il est certain, je crois, que le Royaume-Uni, qui a sa culture de base en gestion comptable et financière, s'assurerait qu'il serait représenté dans tout organe de direction de la Cour des comptes* »⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ *The European Court of Auditors : the case for reform*, rapport du *Select Committee* sur l'Union européenne de la Chambre des Lords, 3 avril 2001, audition du 23 janvier 2001, p.2.

L'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe de l'Est va donner à la question un tour nouveau, en raison des traditions propres à ces pays pour le contrôle des comptes. D'après les informations qui m'ont été données à la Cour des comptes européenne, des contacts réguliers sont dès à présent noués entre la CCE et ces pays, selon le système des agents de liaison parallèlement utilisé pour la coordination régulière des institutions des Etats membres. Or les institutions de contrôle nationales de ces pays jouissent, héritage du système communiste, d'une position de pouvoir spécifique et beaucoup plus forte qu'à l'Ouest, allant jusqu'à entraîner, dans un cas, la participation ouverte du président de l'institution de contrôle aux négociations sur la pré-adhésion. On ne peut attendre d'institutions disposant d'un tel pouvoir qu'elles l'abandonnent spontanément, d'autant plus qu'elles représentent souvent, dans un paysage administratif bouleversé par la chute du régime socialiste, un des rares éléments de stabilité.

La nécessité de préserver l'efficacité du système de contrôle des comptes en Europe peut dès lors exercer une certaine pression en vue de la recherche d'une problématique de contrôle commune, ne serait-ce que par le biais de la notion d'acquis communautaire, qui est à la base de la procédure de pré-adhésion. Là encore l'analyse de Mme Caroline Mawhood est instructive : *« Je me demande si la mise en commun de toutes les cultures [de contrôle] est un objectif ambitieux. Cela serait, j'en suis sûre, très utile et très avantageux, et cela voudrait dire que la tâche de la Cour serait facilitée, parce qu'elle ne serait pas obligée, dans tous les cas, de faire des visites à des Etats membres qui seraient alors au nombre de vingt-sept (...) Je pense que les relations entre les institutions de contrôle nationales et la Cour des comptes européenne deviendront inévitablement plus étroites, pour donner l'assurance que la Cour et, bien entendu, les Etats membres, atteignent ces critères très élevés de gestion financière qui sont maintenant, c'est clair, exigés à travers toute l'Union européenne »⁽⁷⁾.*

Mais dans quel sens se ferait l'harmonisation des pratiques ainsi souhaitée ? Pour le NAO, si l'on en croit les propos tenus par les responsables auditionnés par le *Select Committee* de la Chambre des Lords, la réponse ne semble pas faire de doute : puisque la majorité des institutions de contrôle nationales exercent leurs

⁽⁷⁾ Rapport précité, p. 7.

contrôles selon la technique de l'audit anglo-saxon et que la majorité (huit sur treize) des pays candidats connaissent une structure proche de leur *Audit Office*, c'est cette technique qui est appelée à l'emporter⁽⁸⁾. M. Nicholas Ilett, conseiller financier à la représentation permanente du Royaume-Uni à Bruxelles, constate pour sa part la coexistence des deux cultures de contrôle, l'une plus juridique, l'autre plus financière, et constate aussi que chacun des deux « camps » n'entend pas céder⁽⁹⁾. La question est dès lors de savoir si cette situation peut raisonnablement durer, ou, pour mieux dire, si la solution du conflit ne peut venir que du rapport de forces ou d'une approche raisonnable fondée sur l'application concrète du principe de subsidiarité. Par quoi on rejoint l'autre source de pression, l'évolution du jeu interne aux institutions européennes.

2) *Le jeu interne aux institutions européennes*

La Cour des comptes européenne existe depuis 1977, mais elle n'est reconnue comme institution de la Communauté européenne que depuis 1993, et l'entrée en vigueur du traité de Maastricht. Depuis 1994, elle produit chaque année la « *Déclaration d'Assurance* » dont l'objet, aux termes de l'article 248 § 1, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne, est « *la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes* ».

La part de la déclaration d'assurance dans les activités de la Cour est considérable ; les responsables de l'institution l'évaluent à 40 %. Lors de mes entretiens avec les membres de la Cour, il m'a été rappelé que cette déclaration reposait sur des contrôles d'échantillons représentatifs permettant d'assurer une probabilité de résultat suffisante, car il est impossible à la Cour, dans le délai que suppose la réalisation annuelle de cette déclaration, de procéder au contrôle, sous l'angle de l'article 248 § 1 précité, de l'ensemble des opérations intéressant le budget communautaire dans les Etats membres. On rappelle dans le même mouvement que 80 % des

⁽⁸⁾ M. Richard Maggs, directeur et officier de liaison du NAO, souligne le rôle joué, dans ce mouvement, par la transformation des méthodes de gestion de la Commission sous l'effet de la réforme structurelle conduite par M. Neil Kinnock (rapport précité, p.8). Le *National Audit Office* a conclu des accords de jumelage dans le cadre de la préadhésion avec les institutions de contrôle bulgare, hongroise, roumaine et slovène.

⁽⁹⁾ Audition du 31 janvier 2001, rapport précité, p. 46.

dépenses communautaires sont gérées pour le compte de la Commission par des administrations ou organismes nationaux, et seulement 20 % directement par la Commission elle-même. Pour autant, la réforme de la Commission mise en œuvre par son vice-président, M. Neil Kinnock, comporte en particulier un important renforcement du système d'audit interne.

La Cour des comptes européenne se fonde sur cette situation pour pousser à une plus grande unification structurelle des institutions nationales de contrôle autour d'elle. Si le système d'audit interne de la Commission est renforcé, il faut que la fonction d'audit externe suive la même tendance vers un système d'audit intégré. C'est ce qui a fait dire à M. Robert Reynders, membre de la Cour, lors de ma visite, que « *la construction pyramidale, avec au sommet la CCE* », était « *un résultat de l'histoire. La CCE devrait contrôler l'audit interne de la Commission. Si les ICN sont dans cette pyramide, leurs dossiers devraient être ouverts. Il est, sinon, difficile de trouver la place de ces institutions* ».

Il faut ajouter, pour être complet, que le Parlement européen exerce, de son côté, une pression forte sur la Cour des comptes européenne pour qu'elle tienne davantage compte de ses volontés et de ses directives dans l'exercice de ses missions de contrôle et dans l'exercice de la procédure couronnée par la déclaration d'assurance.

La question de savoir comment se dénouera la contradiction que l'on voit poindre entre l'exigence d'un contrôle communautaire cohérent (qui peut passer, mais pas nécessairement, par un recours accru aux rapports spéciaux de la CCE mentionnés expressément par le traité de Nice) et l'indépendance des institutions nationales ne semble en tout cas pas pouvoir être résolue en termes strictement techniques. Lorsqu'il a présenté pour la dernière fois le rapport d'activités de la Cour des comptes européenne au Parlement européen, le 13 novembre dernier, le Président Karlsson estimait possible de sortir de la situation de blocage qu'il constatait par un renforcement de la coopération entre le Parlement européen et les Parlements nationaux dans leur mission de contrôle. Cela peut être une voie. Encore faut-il assurer, dans cette coordination, à la fois le primat des assemblées élues et le respect des compétences des Parlements nationaux.

L'importance croissante du budget communautaire, la perspective de l'élargissement, font que la concertation entre la Cour des comptes européenne et les institutions financières nationales est de plus en plus voulue et pratiquée. Mais, pour rendre encore plus efficaces les contrôles, ne faut-il pas passer à l'harmonisation ?

Je crois qu'à terme la réponse est évidente mais, comme on vient de le voir, il y faudra du temps, beaucoup de temps...

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 20 décembre 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Mme Béatrice Marre a, d'abord, interrogé le rapporteur sur les relations entre la Cour des comptes européenne et les institutions nationales de contrôle. Elle a rappelé qu'en 1995-1996, M. Pierre Joxe, Premier président de la Cour des comptes, avait cherché à renforcer la coopération entre ces institutions et à définir les conditions d'application du principe de subsidiarité dans le domaine du contrôle des finances publiques. Où en est-on aujourd'hui et comment améliorer cette coopération afin d'assurer une meilleure gestion des fonds communautaires ? Par ailleurs, quelles sont les relations entre la Cour des comptes européenne et la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen ?

M. Daniel Paul a indiqué que le souci d'une meilleure gestion des fonds publics – qu'il s'agisse d'aides aux entreprises, de projets d'aménagement ou d'investissements, notamment – s'exprimait de façon de plus en plus marquée aujourd'hui. Il a remarqué que les institutions de contrôle locales ou nationales ne faisaient pas part à la Cour des comptes européenne des dysfonctionnements qu'elles constataient et a demandé si c'était réciproque.

Le **Président Alain Barrau** a interrogé le rapporteur sur la méthode de contrôle de la Cour des comptes européenne : définit-elle ses missions de contrôle par lignes budgétaires, par région, par thème, ou de façon mixte ? D'autre part, comment se sont stabilisées les relations entre la Cour des comptes européenne et la commission de contrôle budgétaire du Parlement européen, dont les pouvoirs se sont accrus au cours des dernières années.

Le **rapporteur** a notamment apporté en réponse les informations suivantes :

– le principe de subsidiarité ne s’applique pas aux travaux de la Cour des comptes européenne puisqu’elle peut, en vertu du traité, effectuer des contrôles jusqu’à l’utilisation final ;

– les relations entre la Cour des comptes européenne et les institutions financières nationales de contrôle sont marquées par une certaine méfiance, qui retentit sur le niveau de collaboration. La Cour des comptes européenne ne prévient pas les institutions nationales des dysfonctionnements dont elle a connaissance, pas plus d’ailleurs que l’inverse ;

– près de 40 % des travaux de la Cour des comptes européenne sont consacrés à la déclaration d’assurance, le reste de l’activité concernant des contrôles. Le choix de ces contrôles est souvent empirique mais il peut également faire suite à des dénonciations ;

– les relations entre la Cour des comptes européenne et la Commission du contrôle budgétaire (Cocobu) du Parlement européen ne sont pas excellentes, dès lors que la Cocobu manifeste le désir de contrôler davantage l’activité de la Cour.

ANNEXES

Annexe 1 : **Article 248 du traité instituant la Communauté européenne**

1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par la Communauté dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen.

La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publié au *Journal officiel* des Communautés européennes.

2. La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité.

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements des recettes à la Communauté.

Le contrôle des dépenses s'effectue sur la base des engagements comme des paiements.

Ces contrôles peuvent être effectués avant la clôture des comptes de l'exercice budgétaire considéré.

3. Le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des autres institutions de la Communauté, dans les locaux de tout organisme gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté et dans les Etats membres, y compris dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements provenant du budget. Le contrôle dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des Etats membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle.

Tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de la Communauté, par les organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de la Communauté, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents.

En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses communautaires exercée par la Banque européenne d'investissement, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la Banque est régi par un accord conclu entre la Cour, la Banque et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses communautaires gérées par la Banque.

4. La Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de la Communauté et publié au *Journal officiel* des Communautés européennes, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes.

La Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de la Communauté.

Elle adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent.

Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget.

Annexe 2 :
Répartition des compétences entre groupes d'audit et entre
membres de la Cour, en vigueur au 8 février 2001

Présidence	
Jan O. Karlsson , Président	Coordination et suivi des activités de la Cour, Service juridique, Relations extérieures institutionnelles et relations publiques
Groupe d'audit I	
Bernhard Friedmann , Doyen	FEOGA-Garantie : Cultures arables, Lait et produits laitiers, Viande bovine
Kalliopi Nikolaou	FEOGA-Garantie : Audit financier, Dépenses directes, Questions d'ordre général, Analyse des risques
Máire Geoghegan-Quinn	FEOGA-Garantie : Produits animaux et végétaux, Autres dépenses du FEOGA et actions agricoles (sauf Développement rural – Pêche et mer)
Groupe d'audit II	
Giorgio Clemente , Doyen	Domaine régional, Fonds de cohésion
Jørgen Mohr	Emploi et affaires sociales
François Colling	Politiques internes et Recherche (y compris JET et Centre commun de recherche)
Jean-François Bernicot	Développement rural – Pêche et mer
Groupe d'audit III	
Hubert Weber , Doyen	Coopération avec les pays en voie de développement et les pays tiers (Budget général de l'U.E.)
Maarten B. Engwirda	Pays de l'Europe centrale et orientale, Nouveaux Etats indépendants, Mongolie (PECO-NEI-M)
Juan Manuel Fabra Vallés	Fonds européens de développement

Groupe d'audit IV	
John Wiggins , Doyen	Dépenses de fonctionnement des Institutions, Office des publications officielles des C.E., Bureaux extérieurs et délégations des Communautés, Subventions
Robert Reynders	Ressources propres
Vítor Manuel da Silva Caldeira	Domaines bancaires et Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) ; Ecoles européennes, Organismes décentralisés, Agence d'approvisionnement d'Euratom
Groupe ADAR	
Jan O. Karlsson , Président Responsable du secteur ADAR, doyen Aunus Salmi (DAS) Máire Goeghegan-Quinn (GA I) Giorgio Clemente (GA II) Hubert Weber (GA III) John Wiggins (GA IV)	Coordination des travaux du rapport annuel et surveillance du respect des délais fixés, Coordination de la procédure contradictoire, Contrôle de la forme des rapports et avis, Formation professionnelle, Programme de travail, Méthodes de travail et manuel d'audit, Support pour audit informatique, Sécurité informatique, Etudes, Coordination des thèmes horizontaux, Evaluation a posteriori de la qualité de l'audit, Relations avec l'OLAF
Groupe DAS	
Aunus Salmi , Membre responsable du secteur DAS, Doyen Jan O. Karlsson (ADAR) Kalliopi Nikolaou (GA I) Jean-François Bernicot (GA II) Juan Manuel Fabra Vallés (GA III) Robert Reynders (GA IV)	Préparation du projet de la déclaration d'assurance, coordination de l'audit financier et audit de la comptabilité générale
Secrétariat général	
Michel Herve , Secrétaire général	Secrétaire de la Cour, Personnel, Administration, Budget, Comptabilité, Informatique, Documentation, Traduction

Source : Cour des comptes européenne.

Annexe 3 :

Le *National Audit Office* et la Cour des comptes européenne*

La tâche du *National Audit Office* en matière européenne

1. Le *National Audit Office* accorde une priorité élevée à l'examen de la gestion des fonds de la Communauté européenne. Son rôle est de donner au Parlement du Royaume-Uni l'assurance que les paiements faits à la Communauté et les recettes perçues d'elle ont été contrôlés et audités de façon appropriée, selon des critères approfondis de gestion financière. Nous fournissons au Comité des comptes publics de la Chambre des communes des rapports et des conseils pour l'assister dans son rôle d'examen de l'usage fait des fonds européens au Royaume-Uni.

2. Au centre de notre tâche dans le domaine européen, se trouve le rapport que le *Comptroller and Auditor General* présente chaque printemps au Parlement du Royaume-Uni sur les résultats du contrôle par la Cour des comptes européenne du budget communautaire. Le rapport du *Comptroller and Auditor General* résume les principaux constats exposés dans le rapport annuel de la Cour (ce qui comprend la déclaration d'assurance sur les comptes de la Communauté) et dans les rapports spéciaux, en particulier sur les questions présentant un intérêt particulier pour le Royaume-Uni.

3. A côté de ses rapports fondés sur les constats de la Cour des comptes européenne, le *Comptroller and Auditor General* établit aussi régulièrement des rapports sur d'autres questions relatives aux ressources dues au budget communautaire et aux dépenses financées par lui au Royaume-Uni. Ces dernières années, ces rapports ont mis particulièrement l'accent sur les problèmes agricoles : citons les rapports sur le schéma annuel de la prime à la viande ovine (publié en mars 2000), le schéma des paiements des terres arables (février 1999) et les mesures prises en réponse à la crise de l'ESB (juillet 1998).

4. Le champ du contrôle financier du *Comptroller and Auditor General* comprend les fonds de la Communauté européenne gérés par les départements ministériels du Royaume-Uni, au même titre que d'autres sommes passant par les comptes de ces départements. Par exemple, dans le cadre de leur contrôle du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, les enquêteurs du *National Audit Office* examinent les aides versées aux paysans au titre de la politique agricole commune. De même, le *National Audit Office* contrôle les sommes payées par le fonds social européen aux organismes de formation, dans le cadre de son contrôle des comptes du ministère de l'éducation et de l'emploi. Le *Comptroller and Auditor General* émet un avis séparé sur les résultats financiers de chaque département ministériel qu'il contrôle.

* Note transmise au rapporteur en réponse à son questionnaire, traduite de l'original anglais par le secrétariat de la Délégation pour l'Union européenne

La liaison avec la Cour des comptes européenne

5. En vertu du traité instituant la Communauté européenne, la Cour des comptes européenne (ci-après : la Cour) et les institutions de contrôle nationales sont tenues de coopérer dans un esprit de confiance dans le respect de leur indépendance. La Cour est tenue d'effectuer son travail dans les Etats membres en liaison avec les institutions de contrôle nationales. C'est pourquoi, à travers des mécanismes variés, le *National Audit Office* a des contacts réguliers avec la Cour.

6. Le lieu-clé de la liaison est le comité de contact, qui comprend les chefs des institutions de contrôle nationales et le Président de la Cour. Le comité se réunit chaque année pour discuter des questions de principe et explorer les domaines où une coopération est envisageable. Le comité de contact est assisté par un certain nombre de groupes de travail, mis en place pour examiner des problèmes spécifiques. Le *National Audit Office* a joué un rôle très actif dans les groupes de travail – par exemple, nous présidons actuellement un groupe dont l'objet est la promotion de la coopération entre les institutions nationales de contrôle de l'Union européenne et des pays candidats.

7. Le travail conjoint de la Cour et des institutions de contrôle nationales est un thème récurrent des réunions du comité de contact, le but étant d'identifier les sujets d'intérêt mutuel pour une étude coordonnée. Il y a des exemples, en particulier, de travail en commun du *National Audit Office* et d'autres institutions nationales de contrôle. Par exemple, le rapport consacré par le *Comptroller and Auditor General*, en 1997, à l'échange d'informations sur la fiscalité directe dans l'Union européenne a impliqué 12 institutions de contrôle nationales, la Cour y participant à titre d'observateur. Cependant, le travail conjoint est parfois limité par des différences entre réglementations comptables.

8. Chaque institution nationale de contrôle désigne officiellement un agent de liaison qui est responsable de la mise au point de la coordination des dispositions prises pour permettre le travail de la Cour dans les Etats membres. Les agents de liaison se réunissent deux fois par an avec les responsables de la Cour pour un échange de vues et d'informations sur les questions de contrôle et les problèmes qui se posent.

9. Chaque année, la Cour rend environ 30 visites de contrôle au Royaume-Uni. Le comité de contact a adopté un guide de procédure pour les visites de la Cour dans les Etats membres, conçu pour assurer un contrôle efficace des fonds communautaires, éliminer les doublons inutiles et diminuer la charge pesant sur les organismes contrôlés. La Cour notifie ses visites six semaines à l'avance au *National Audit Office*, qui prend des dispositions avec les départements ministériels concernés. Le *National Audit Office* agit également comme lieu de regroupement des rapports de la Cour et veille aux réponses des départements, qui ont huit semaines pour y répondre.

10. Nous considérons les bonnes relations avec la Cour comme un moyen important d'étendre les bonnes pratiques et d'échanger des idées. Notre politique consiste à coopérer avec la Cour là où c'est possible, tout en respectant les différences de rôle et de pratique qui reflètent les différences entre les environnements dans lesquels nous opérons. La coopération prend des formes nombreuses. Le détachement régulier d'agents du

National Audit Office auprès de la Cour en est un bon exemple pratique – au fil des ans, plus de vingt agents ont été détachés. Ils ont été bien reçus et ont apporté d'importantes contributions au développement des pratiques de travail de la Cour.

Annexe 4 : **Le contrôle des fonds communautaires** **à la Corte dei Conti italienne***

A la suite de l'entrée en vigueur de la Loi 20/1994, qui a étendu aux fonds communautaires le contrôle de gestion, un bureau spécial, appelé « *Section de contrôle pour les affaires communautaires et internationales* » a été installé à cette fin au sein de la Cour des comptes (Règlement pour l'organisation des fonctions de contrôle de la Cour des comptes approuvé lors de la session plénière des Sections 14/2000 et publié au Journal officiel - n°156 - du 6 juillet 2000).

Le rôle dévolu à cette Section consiste principalement à en référer au Parlement sur les matières suivantes :

- la gestion des fonds structurels communautaires par les administrations et d'autres organismes pour la mise en place des cadres communautaires de soutien en respectant les principes définis par l'Union européenne, en ce qui concerne les interventions dans les zones défavorisées ;

- l'utilisation d'autres financements et programmes communautaires ;

- l'état des ressources de la Communauté de compétence nationale et des différents systèmes de vérification ;

- l'importance et les causes des fraudes commises aux dépens de la Communauté et les mesures préventives et répressives pour y remédier.

La Section, afin de remettre au Parlement un rapport sur ces sujets, coordonne toutes les activités de contrôle que les autres Sections de la Cour des comptes (Sections régionales de contrôle, Section centrale de contrôle sur la gestion des administrations de l'Etat) exercent sur les fonds communautaires chacune pour leur secteur.

La Section collabore également avec la Cour des comptes européenne et les autres institutions de contrôle européennes et internationales pour l'application des traités, accords et conventions. En particulier, cette collaboration prévue à l'article 248 du Traité CE entre la Cour des comptes européenne et la Cour des comptes italienne, se manifeste par l'appui logistique offert aux initiatives des agents de la Cour des comptes européenne sur le territoire national, et vise surtout à assurer le lien nécessaire entre les administrations assujetties au contrôle pour une meilleure récolte des éléments requis pour l'instruction.

* Réponse au questionnaire du Rapporteur traduite de l'original italien par le secrétariat de la Délégation pour l'Union européenne.

Annexe 5 :
Le contrôle des finances communautaires par la
***Bundesrechnungshof* et les institutions de contrôle des**
Länder*

Le mandat de contrôle de la *Bundesrechnungshof* ne couvre pas en premier lieu l'emploi des fonds d'origine communautaire et/ou des ressources propres du budget communautaire mais plutôt la gestion des fonds nationaux et communautaires par les autorités nationales.

Le mandat de contrôle de la *Bundesrechnungshof* relatif à l'activité du gouvernement sur le plan européen inclut :

- les procédures et systèmes de gestion et financement mis en place pour l'emploi des fonds communautaires au niveau national ;

- le contrôle des activités des représentants du gouvernement au sein des comités communautaires, ainsi que

- la collecte, la gestion et l'emploi des fonds communautaires au niveau national.

Ces activités de contrôle des fonds communautaires sont en premier lieu des tâches propres à la *Bundesrechnungshof*, tâches qui diffèrent en partie de celles de la Cour des comptes européenne. Dans certains domaines, cependant, les tâches de la *Bundesrechnungshof* coïncident avec celles de la Cour des comptes européenne et, dans ce cas, une collaboration entre les deux institutions de contrôle semble opportune.

En Allemagne, les commissions parlementaires traitent d'aspects divers des problèmes communautaires. Tel est le cas par exemple pour la commission spéciale pour les affaires communautaires et les commissions agricole, législative et économique et – dans la mesure où des implications financières sont constatées – la commission du budget. La commission du budget a créé une sous-commission qui a pour mission essentielle d'étudier les affaires communautaires.

Dans ce contexte, l'activité de contrôle de la *Bundesrechnungshof* en matière des affaires communautaires est influencée à un certain degré par le besoin d'information du parlement national.

Après que le traité de Maastricht est entré en vigueur en 1993, la *Bundesrechnungshof* a établi en son sein un nouveau secteur de compétence communautaire ayant pour attribution :

* Réponse au questionnaire du rapporteur, dans la traduction de courtoisie qui lui a été transmise en même temps que l'original allemand par la Présidente de la *Bundesrechnungshof*.

- les contributions et des concours financiers fédéraux à l'adresses des Communautés européennes et d'autres institutions supranationales et internationales ;

- la gestion budgétaire et le contrôle des finances auprès des Communautés européennes et d'autres institutions supranationales et internationales ;

- les activités des représentants fédéraux au sein des organisations et institutions internationales ;

ainsi que :

- l'audition de la *Bundesrechnungshof* avant la prise de décision sur l'édiction ou la modification des dispositions relatives à la gestion budgétaire et le contrôle des comptes au sein des institutions supranationales ou internationales dont la République fédérale d'Allemagne est membre (cf. article 103, § 3 de la loi organique sur le budget fédéral).

A part cela, plusieurs secteurs de contrôle chargés du contrôle des recettes et des dépenses nationales s'occupent aussi des fonds communautaires (par exemple : impôts, douanes, agriculture, mesures d'aide économique, gestion des personnels).

Les réponses fournies par les Cours des comptes des *Länder*, institutions tout à fait indépendantes, indiquent qu'elles n'ont pas mis en place des secteurs spéciaux chargés du contrôle de l'emploi des fonds communautaires et/ou le contrôle des ressources propres communautaires.

De manière comparable aux structures et procédures applicables à la *Bundesrechnungshof*, les Cours des comptes des *Länder* s'occupent de l'emploi des fonds communautaires dans le contexte de leur mandat de contrôle respectif couvrant la gestion budgétaire au niveau du *Land*, des collectivités locales et d'autres personnes juridiques de droit public soumis à leur contrôle.

Le contrôle des fonds communautaires fait partie du contrôle des programmes nationaux. En règle générale, les enquêtes sont effectuées *a posteriori* sur la base d'échantillons, c'est-à-dire après la conclusion des procédures et programmes respectifs. Reflétant la structure de compétence pour les programmes d'aides financés par les fonds communautaires auprès des ministères des *Länder*, il existe aussi plusieurs secteurs et départements de contrôle chargés du contrôle des programmes financés par les fonds communautaires et nationaux auprès des Cours des comptes des *Länder*.