

**CONFÉRENCE
DES REPRÉSENTANTS DES
GOUVERNEMENTS
DES ÉTATS MEMBRES**

Bruxelles, le 2 mai 2000

CONFER 4738/00

LIMITE

COPIE DE LETTRE

de : M. Jan O. KARLSSON, Président de la Cour des comptes européenne

en date du : 18 avril 2000

au : Président de la Conférence intergouvernementale

Objet : CIG 2000 : Contribution de la Cour des comptes européenne

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous adresser ci-joint¹ des propositions que la Cour des comptes souhaiterait voir soumises à la conférence intergouvernementale.

Les propositions émises par la Cour visent à faire face au défi de l'élargissement, à renforcer son indépendance, à mieux protéger les intérêts financiers de l'Union, et enfin à modifier certaines dispositions financières spécifiques.

Dans l'optique d'une décision politique de maintien d'un membre de la Cour des comptes par Etat membre, une nouvelle organisation de celle-ci en chambres devrait être mise sur pied à l'instar de l'organisation existante à la Cour de justice.

Pour renforcer son indépendance, la Cour des comptes estime que les procédures de nomination et la durée du mandat de ses membres devraient, en toute hypothèse, être alignées sur celles de la Cour de justice.

¹ Document soumis en langue française, autres versions linguistiques suivront dans les meilleurs délais.

Dans le cadre de la protection des intérêts financiers de l'Union, la Cour des comptes est prête à apporter son concours à l'établissement d'une structure indépendante pour juger de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires ou agents et les soumettre éventuellement à des sanctions administratives.

Enfin, la Cour propose une série de modifications simples et concrètes du Traité afin de faciliter la réforme de l'administration et des finances communautaires en cours.

Si la conférence intergouvernementale devait aborder ces questions ou d'autres questions connexes, la Cour des comptes souhaiterait avoir la possibilité de s'exprimer à nouveau.

De façon plus générale, la Cour des comptes se tient naturellement à votre disposition et à celle de la conférence pour tout contact utile.

(Formule de politesse).

(s.) Jan O. KARLSSON

CONTRIBUTION DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
A LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE

1. Les conclusions de la présidence du Conseil européen d'Helsinki du 11 décembre 1999 mentionnent au point 16 que "la conférence examinera la taille et la composition de la Commission (...) ainsi que d'autres modifications qu'il faudra apporter aux traités à propos des institutions européennes".
2. En ce qui concerne la Cour des Comptes, les propositions de modifications à apporter au traité sur l'Union européenne répondent à trois grands défis :
 - 2.1 l'élargissement programmé de l'Union à de nouveaux États membres invite à reconsidérer les méthodes de travail de la Cour des comptes ainsi que leurs conséquences sur la composition du collège;
 - 2.2 les nouveaux équilibres interinstitutionnels, qu'ont illustrés la démission sans précédent de la Commission et le poids croissant du Parlement européen, conduisent à proposer aussi un renforcement de l'indépendance de la Cour des comptes;
 - 2.3 enfin, une meilleure protection des intérêts financiers de l'Union pourrait être confortée par une adaptation appropriée des missions de la Cour des comptes.
3. Ces mêmes conclusions évoquent, au point 21, la réforme de l'administration de la Commission et la gestion de son budget "dans le souci d'assurer une meilleure efficacité, une plus grande transparence et une responsabilité accrue". A cet effet, la Cour des comptes propose certaines modifications des dispositions financières du traité.

PROPOSITIONS CONCERNANT LA COUR DES COMPTES

Faire face au défi de l'élargissement

Les formations délibératives de la Cour des comptes

4. A la différence de la Cour de justice, la Cour des comptes n'est pas organisée en chambres. Dans les limites du traité actuel, elle s'est toutefois organisée en groupes d'audit. Même si ceux-ci ont un rôle utile de mise en cohérence, de contrôle de qualité et de filtre des rapports soumis à la Cour, ils n'ont pas de capacité décisionnelle. Or, ceci soulève des questions de fond :
 - 4.1 l'organisation actuelle de l'institution sera certainement dépassée si le collège comprend un jour plus de vingt membres : en effet, selon le traité actuel, toute décision relève nécessairement du collège plénier;
 - 4.2 dès lors, une nouvelle organisation en chambres devrait être mise sur pied, à l'exemple des 2ème et 3ème alinéas de l'art. 221 du traité et des articles 15 et 16 du protocole sur le statut de la Cour de justice.
5. Plus spécifiquement, il faudrait prévoir une révision de l'article 248 § 4 alinéas 3 et 4 comme suit :

"Elle adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis dans les conditions prévues par son règlement intérieur.

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

La Cour des comptes établit son règlement intérieur."

Le nombre de membres de la Cour des comptes

6. Dans ce contexte de réorganisation en chambres, l'hypothèse pourrait être retenue, comme pour la Cour de justice, d'un maintien de la règle actuelle d'un membre de la Cour des comptes par État membre, ce qui relève d'une décision politique.

En effet :

- 6.1 une modification de cette règle pourrait déclencher des réactions négatives d'États membres qui craindraient de n'être plus "représentés" au niveau du collège et, inévitablement, des négociations politiques de compensations dans d'autres institutions ou, à un autre niveau, au sein même de l'institution, alors que le bon fonctionnement de la Cour des comptes devrait être à l'abri de ces considérations politiques;
- 6.2 comme pour la Cour de justice, en ce qui concerne l'ordre juridique national, il a toujours été admis à la Cour des comptes que chaque cadre financier national devait être représenté au sein du collège, à la fois dans le souci de faire bénéficier le contrôle des finances communautaires de chaque tradition financière nationale mais aussi pour obtenir une meilleure adhésion des institutions nationales de contrôle aux objectifs et à la mise en œuvre des contrôles communautaires.

Renforcer l'indépendance de la Cour des comptes

7. A la différence de la Cour de justice, dont les juges sont directement nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, les membres de la Cour des comptes sont nommés par une autre institution (le Conseil) après avis d'une troisième institution (le Parlement européen).
8. Cette différence pourrait laisser à penser que l'indépendance de la Cour de justice est plus légitime que celle de la Cour des comptes. L'alignement des procédures de nomination sur celles applicables à la Cour de justice permettrait de parachever l'élévation (par le traité de Maastricht) de la Cour des comptes au rang d'institution.

9. Pour renforcer son indépendance et par analogie avec une modification éventuelle pour la Cour de justice, la durée du mandat des membres de la Cour des comptes serait ainsi portée à 12 ans non renouvelables.

Mieux protéger les intérêts financiers de l'Union

10. De nombreux problèmes affectent à l'heure actuelle le domaine de la protection des intérêts financiers de l'Union, faute d'harmonisation des législations pénales et de coordination adéquate des autorités judiciaires nationales.

Les instruments disponibles (conventions et protocoles signés mais toujours pas ratifiés) ne sont pas encore opérationnels mais de récents développements vont dans le sens de la mise en œuvre, par étapes, du système tracé par le «corpus juris», à savoir un «droit pénal européen» dans le domaine de la protection des intérêts financiers communautaires, ainsi que la création d'un ministère public européen.

11. Sur le plan communautaire, une première réponse a été fournie par la création de l'OLAF, censée donner une impulsion à la coordination et à l'autonomie des enquêtes en matière de lutte contre la fraude.

Mais le problème de la responsabilité pécuniaire résultant de faits imputables à des fonctionnaires ou agents est toujours posé, vraisemblablement par défaut d'organe indépendant susceptible d'engager des poursuites.

12. Une structure indépendante est donc envisageable, avec pour tâche de juger cette responsabilité pécuniaire des fonctionnaires ou agents et, éventuellement, de les soumettre à des sanctions administratives sous le contrôle du TPI et/ou de la Cour de justice. La Cour des comptes, s'appuyant sur son expérience dans le domaine financier, pourrait y apporter son concours.

Les problèmes liés à une éventuelle inertie des institutions des fonctionnaires ou agents concernés seraient ainsi résolus et l'indépendance de l'organe décisionnel serait assurée.

PROPOSITIONS CONCERNANT LES DISPOSITIONS FINANCIÈRES

13. Afin de faciliter la réforme de l'administration et des finances communautaires, certaines dispositions pourraient être modifiées dans le traité et prévoir notamment :

13.1 la possibilité d'emprunts pour des investissements en capital, avec des remboursements en intérêts et en capital imputés sur les dépenses courantes annuelles (modification de l'article 268 § 3), ce qui conférerait une plus grande transparence aux dotations en capital nécessaires aux institutions de l'UE;

13.2 la simplification des procédures budgétaires, de la gestion financière et de la présentation des comptes (art. 271 à 275).

Même si cette simplification relève principalement d'une révision du règlement financier, des modifications limitées du traité pourraient être utiles, en particulier à l'article 275 qui devrait disposer que :

"La Commission soumet chaque année au Conseil et au Parlement européen les états financiers de l'exercice écoulé afférents aux opérations du budget. Les états financiers se composent du compte des recettes et des dépenses, du bilan financier et des notes explicatives."

Il conviendra également de réfléchir à l'opportunité de supprimer les reports non automatiques et de ne maintenir que les reports de droit, limités au seul exercice suivant;

13.3 l'introduction du vote à la majorité qualifiée pour les modifications du règlement financier (art. 279);

- 13.4 la suppression du sous-paragraphe c) de l'article 279, ôtant ainsi du traité l'exigence de détermination des responsabilités spécifiques en matière de gestion financière (à travers le règlement financier), qui sont dévolues aux ordonnateurs, contrôleurs financiers et comptables, car chaque fonctionnaire doit pouvoir être tenu responsable des dommages occasionnés de son fait au budget communautaire (voir § 10 à 12);
- 13.5 une plus grande flexibilité dans la gestion par les institutions de leurs propres budgets (art. 274), avec pour contrepartie un renforcement des disciplines budgétaires et de la responsabilité des acteurs financiers.

L'article 274 donne à la Commission, dans les limites et dans les conditions fixées par le règlement financier, le pouvoir exclusif de faire des virements de crédits d'un chapitre à l'autre du budget (et d'une subdivision à une autre). Il serait souhaitable d'étendre cette possibilité aux autres institutions et de la soumettre à des conditions plus souples dans le règlement financier. Accorder aux institutions, dans les limites d'une allocation financière globale, une autonomie en matière de gestion du budget dont les modalités seraient à définir au niveau interinstitutionnel, pourrait conduire à une utilisation plus rationnelle des ressources humaines et financières disponibles.

CONCLUSION

14. Les défis qui se présentent à la Cour des comptes l'ont amenée à examiner différentes hypothèses relatives à sa composition et à son mode de fonctionnement. Dans le contexte du maintien par la conférence intergouvernementale de la règle actuelle d'un membre de la Cour par État membre, une organisation en chambres de plein exercice pourrait assurer un fonctionnement efficace de l'institution.
15. Dans la mesure où les autorités nationales et communautaires ont été récemment sensibilisées à l'importance d'une bonne gestion des fonds publics européens, une réforme de la Cour des comptes lui conférant plus d'indépendance ne pourrait que trouver un accueil favorable auprès de l'opinion publique, c'est-à-dire du contribuable européen.

=====