

## La cendrillon de l'histoire: la Cour des comptes européenne et la démocratisation des institutions européennes (1970-1976)

Valentina VARDABASSO

Placée au centre de la réflexion des juristes, la Cour des comptes européenne est en revanche souvent ignorée des historiens.<sup>1</sup> De ce fait elle est restée la cendrillon de l'histoire de la construction européenne: tout le monde sait qu'elle existe, mais les historiens n'ont jamais dépouillé ses archives.<sup>2</sup> Récemment versées à Florence aux archives de l'Union européenne (AHUE), celles-ci suggèrent d'amples réflexions sur un organisme né pendant les années soixante-dix, mais devenu une institution à part entière seulement après Maastricht. Il convient par exemple de voir les rapports annuels transmis aux autres institutions communautaires et publiés au *Journal Officiel* sur les activités relevant du budget général et des fonds européens de développement, ou son rapport sur l'efficacité de la gestion de l'Institut monétaire européen et de la Banque centrale européenne, ou ses rapports sur les comptes des écoles européennes. Il est clair que la Cour ne limite plus ses activités au contrôle exercé sur les fonds publics européens afin qu'ils soient dépensés correctement, mais qu'elle participe aussi indirectement à l'amélioration des instruments et des programmes politiques de la Communauté européenne.<sup>3</sup> Par ailleurs sa création se situe au milieu des années soixante-dix, soit au carrefour de trois événements clé de la construction européenne: le traité du 21 avril 1970 qui dotait la Communauté de ressources propres, l'institutionnalisation du contrôle externe dont relève la Cour des comptes euro-

1. Par le Traité du 21 avril 1970 sur les ressources propres, les contributions financières des Etats membres sont remplacées par des ressources traditionnelles des Communautés, notamment les prélèvements agricoles, les droits de douane avec les pays tiers, et la TVA. Le 21 juillet 1975 est créée la Cour des Comptes européenne qui se substitue au Commissaire aux Comptes de la CECA et à la Commission de contrôle de la CEE. Son établissement devient définitif en décembre 1976 après la clôture des procédures de ratification dans les différents Etats membres de la CEE. Les sources sur lesquelles s'appuie cette recherche concernent surtout les fonds de la Cour des comptes européennes et du Parlement européen déposés aux archives de l'Union européenne à Florence et le fond George Pompidou, déposé aux Archives Nationales à Paris.
2. La Cour des comptes est traitée par des historiens dans des ouvrages encyclopédiques comme Y. BERTONCINI, T. CHOPIN, A. DULPHY, S. KAHN, C. MANIGAND (eds.), *Dictionnaire critique de l'Union européenne*, Armand Colin, Paris, 2008, pp.96-97; P. GERBET, G. BOSSUAT, T. GROSOBOIS (eds.), *Dictionnaire historique de l'Europe unie*, André Versaille, Bruxelles, 2009, pp. 337-338. Plus riches en informations sont les travaux des juristes. Cf. C.-D. EHLERMANN, *Der Europäische Rechnungshof: Haushaltskontrolle in der Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1976; I.d. CROUY-CHANEL, C. PERRON, *La Cour des Comptes européenne*, PUF, Paris, 1998; G. DESMOULIN, *La Cour des Comptes*, Juris Classeur, Paris, 2010.
3. Citons par exemple les interventions «fortes» de la Cour des comptes européenne dans la politique agricole commune (PAC), quand elle inflige un camouflet à Bruxelles en dénonçant la libéralisation de l'agriculture dans l'UE qui comporte des risques jugés «majeurs». Rapport du 15.10.2009 publié sur le site [www.l'expansion.com](http://www.l'expansion.com). Voir aussi C.-D. EHLERMANN, *Der Europäische Rechnungshof: Haushaltskontrolle in der Gemeinschaft*, Nomos, Baden-Baden, 1976; I. DE CROUY-CHANEL, C. PERRON, *La Cour des comptes européenne*, PUF, Paris, 1998.

péenne (CCE) par le traité d'avril 1975 et enfin l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen (PE). La coïncidence de ces trois événements n'est pas le seul point d'intérêt pour l'historien. Dans les débats sur la CCE se confrontent les différentes cultures politiques en matière budgétaire des pays européens. De fait, par la comparaison des deux modèles de contrôle externe, anglo-saxon d'un côté et latin de l'autre côté, un espace commun de décision s'esquisse, destiné à jouer un rôle dans la démocratisation des institutions européennes.

L'idée de créer une Cour des comptes européenne n'est pas allée vraiment de pair avec le Traité du 21 avril 1970 concernant l'autonomie financière de la Communauté.<sup>4</sup> Ce traité établit l'autonomie financière des Communautés, dotées jusqu'alors de contributions étatiques, et invite la Commission à étudier la façon d'élargir les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, sans mentionner la création d'une Cour des comptes européenne. Elle se dégage néanmoins peu à peu des discussions sur l'élargissement des pouvoirs budgétaires du PE, que ce traité a eu le mérite de prévoir, et elle se présente à la fois comme une garantie d'équilibre et d'impartialité dans l'architecture institutionnelle, et en tant que compromis avec les gouvernements dans la mesure où les membres de la Cour sont nommés par les gouvernements des pays membres.<sup>5</sup>

Une cendrillon pour les historiens, la Cour l'est aussi pour ses acteurs. Paul Gaudy, membre de la Cour de 1977 à 1987, en parlant de sa création, admet qu'au début, la CCE ne rentre pas dans les projets de la Commission budgétaire du Parlement européen. Il y a déjà un commissaire aux comptes dans le cadre de la CECA et une commission de contrôle prévue par les traités de Rome (1957).

«Si l'on a choisi de rompre avec le passé c'est évidemment plus pour montrer une volonté de repartir à zéro que par nécessité juridique ou technique, car le statut des anciens organes ne sont pas limités par les traités à un point tel qu'ils n'auraient pas pu être adaptés».<sup>6</sup>

De ce fait Gaudy justifie «le retard au bal» de cette Cendrillon, dont l'existence n'est pas prévue par les traités de ressources propres, mais en même temps explique aussi la raison de sa création comme un compromis nécessaire entre les différentes courants politiques en vue de l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen, et surtout une transaction pour éluder la méfiance de Pompidou.

4. L'idée de créer une Cour des comptes pour les finances de la Communauté avait été lancée en 1964 déjà, lors de la première tentative de créer des ressources propres pour la Communauté européenne (Résolution du PE, 24.09.1964, in: *Journal officiel*, 06.10.1964, §.15.
5. Dans le sens que la Cour des Comptes européenne n'est pas la priorité du Traité du 21 avril 1970. Dans l'exposé des motifs du projet de budget pour 1970, la déclaration du Conseil «S'agissant de la Commission de contrôle, il est à souligner que le Conseil est convenu à revoir le statut actuel de cette Commission en vue notamment de mettre celle-ci mieux en mesure de s'acquitter des tâches importantes qui lui sont imparties par les traités et par les règlements». Voir à ce propos, H. AIGNER, *Pour une Cour des Comptes européenne. Recueil de documents*, Secrétariat Général du PE, DG de la recherche et documentation, 1973, p.69.
6. P. GAUDY, *La Cour des Comptes européenne*, in: *L'Europe en formation*, 219(juin 1978), pp.3-4.

Cette recherche tente de répondre à quatre questions: -La politique budgétaire a-t-elle été un moyen de démocratisation des institutions communautaires? -La pratique du contrôle favorisant l'adoption de décisions faisant l'objet d'un large consensus a-t-elle eu des répercussions sur l'espace public européen? -La question de la représentation politique étant le problème fondamental des années soixante-dix, existe-t-il un lien entre l'accroissement des pouvoirs budgétaires du PE et son élection au suffrage universel direct? -Quelle a été la stratégie de la diplomatie parlementaire?<sup>7</sup>

### **«Qui veut voyager loin ménage sa monture». Le problème de la représentation politique dans l'Europe des années soixante-dix.**

La création de la CCE, qui avait initialement suscité l'ancienne opposition entre unionistes et fédéralistes, est un produit de la diplomatie parlementaire qui, comme diplomatie transnationale, en regroupant les acteurs dans des réseaux, a brisé la rigidité de cette opposition. De ce fait, autour de l'idée de créer la Cour des comptes se sont retrouvés des parlementaires de familles politiques différentes. De plus la finalité politique de la construction européenne est un objectif largement partagé par les acteurs. La mise en place de l'union monétaire de même que les discussions sur l'amélioration du processus décisionnel sont allés dans cette direction en dépit de toutes les professions de foi théoriques. Désormais c'est plutôt la question du temps qui s'impose dans les débats, comme ligne de démarcation entre les différentes positions et comme variable à partir de laquelle se déroulent les multiples stratégies politiques. C'est le temps qui départage les partisans du renforcement des pouvoirs du Conseil et les partisans du processus communautaire, favorables à l'attribution *immédiate* des pouvoirs législatifs au Parlement européen. De ce fait le traité sur les ressources propres donne un nouvel élan aux débats sur les questions institutionnelles et sur la répartition des compétences. Convient-il de renforcer le processus décisionnel ou plutôt la fonction parlementaire? Quels pouvoirs doivent être transférés des Etats vers les institutions? Comment partager l'autorité et quel rôle réserver aux parlements nationaux, tels sont les thèmes d'un vaste débat au cours duquel se sont impliqués avec la même ardeur des parlementaires et des chefs de gouvernement, mais qui, dans le cas de la CCE, a exclu la société civile. Si le temps a été la ligne de partage entre les multiples courants, le réalisme a constitué en revanche le point de convergence entre les différentes forces politiques, l'efficacité des institutions étant une préoccupation prioritaire aussi bien pour les parlementaires que pour les chefs de gouvernement.

7. Cette recherche a été effectuée grâce à une bourse accordée par la Cour des comptes européenne et les archives historiques de l'UE à Florence. Je remercie beaucoup le Pr. Robert Frank, le Directeur des Archives de l'UE de Florence, Jean-Marie Palayret et le Directeur du Service de documentation de la Cour des comptes européenne, Gilberto Moggia.

Lors de la session de Bonn du Comité Jean Monnet en février 1971, le chancelier Willy Brandt fait observer que selon lui, la question prioritaire devant figurer sur l'agenda européen est celle de l'efficacité des institutions européennes afin de les rendre davantage «aptes au travail» alors que le débat entre fédération et confédération est demeuré stérile.<sup>8</sup> Le grand dessein d'un gouvernement européen fort, contrôlé par le PE implique «la sagesse dans l'exécution». Tel est l'avertissement lancé par le président de la République française Georges Pompidou qui, dans ses prises de positions publiques, envisage l'Europe comme une confédération d'Etats renonçant volontairement à des prérogatives au profit d'instances européennes, en fonction des progrès réalisés par la Communauté.<sup>9</sup>

Pour lui, il s'agit de maintenir à l'intérieur de l'unification progressive la richesse des diversités nationales, sans brimer personne, en évitant les heurts violents et les risques d'éclatement inhérents à une précipitation imprudente. «Qui veut voyager loin ménage sa monture. L'impatience active dans l'exécution traduit la limitation des ambitions».<sup>10</sup> Sur la prudence et la sauvegarde des identités nationales il y a le consensus entre les négociateurs. Le conservateur britannique Edward Heath déclare dans une interview à André Fontaine, qu'à l'intérieur de la Communauté chacun doit rester attaché à son identité nationale et à ses traditions, sans méconnaître l'existence d'un héritage culturel commun.<sup>11</sup> Lors de son voyage à Paris le 20 mai 1971, il s'est bien entendu avec Pompidou sur les structures européennes, mais Heath, en raison même de la tradition politique anglaise, se montre plus favorable à un accroissement du pouvoir de contrôle de l'Assemblée. Gaston Thorn, le ministre des Affaires étrangères du Luxembourg, le plus fédéraliste des Six déclare en janvier 1972:

Alors, le tout n'étant pas possible, et devant le rien, je préfère une solution partielle. Si nous ne pouvons pas nous marier tout de suite, commençons par nous fiancer, mais n'attendons pas des années en chiens de faïence».<sup>12</sup>

Il est évident que le climat des accords de Luxembourg a imprégné l'atmosphère. Maurice Schumann s'en aperçoit bientôt en faisant remarquer que l'Europe esquissée par Pompidou n'est pas différente de l'Europe souhaitée par Charles de Gaulle. Les Etats survivent à l'intégration des économies en vue de la coopération sur le plan politique.<sup>13</sup> Comme le général, Pompidou emploie également le terme d'«Assemblée

8. AHUE, Fonds Franco Maria Malfatti (désormais FMM) dossier 9, Discours à la session du Comité Monnet à Bonn, 23.-24.02.1971.

9. AHUE, FMM dossier 9, *Le Soir*, 20.05.1972.

10. Sur la position de Pompidou par rapport à la question de la supranationalité voir ses déclarations à l'hebdomadaire italien *Epoca*, 13.02.1972: «Je n'emploierais pas le mot intégration. [...] Que nos Etats coopèrent concrètement en jetant peu à peu les bases d'une confédération, approfondissons le contenu de cette coopération au lieu d'envisager d'éternelles discussions théoriques sur la supranationalité, ce qui est, ainsi que les faits l'ont prouvé, un prétexte pour ne pas agir».

11. AHUE, FMM dossier 9, Déclarations de Heath à André Fontaine, in: *Le Monde*, 18.02.1972

12. Ibid., Déclarations de Gaston Thorn, in: *La Métropole*, janvier 1972.

13. AHUE, FMM dossier 9, *L'Agence Europe*, Compte rendu de la conférence de presse auprès l'Union de la presse étrangère à Bruxelles, mars 1971.

parlementaire» en dépit du mot Parlement européen en vogue dès 1962,<sup>14</sup> et il s'oppose à l'extension de ses pouvoirs, et à son élection au suffrage universel direct.<sup>15</sup> Il reste fidèle à la conception gaullienne de l'Europe des Etats, et il ne croit pas à une conscience européenne fondée sur le sentiment populaire. A la différence de De Gaulle qui ne voyait dans l'Europe qu'un instrument de la puissance française, il reste ouvert à l'intégration, mais non dans l'immédiat, pour la simple raison de la nécessité d'un marché européen pour l'économie française.

À la thèse de Pompidou pour une Europe confédérale, aucun chef d'Etat ou de gouvernement n'a opposé une doctrine différente: tous savent bien que l'entrée de la Grande-Bretagne ne peut se faire que dans une Europe confédérale. Telle est la position des gouvernements à la veille du sommet de Paris, en octobre 1972. Ils s'orientent vers une Europe confédérale, et l'activité de contrôle des activités communautaires reste confiée aux Etats, ou dans certains cas aux parlements nationaux. *Sic stantibus res*, l'idée de l'élection au suffrage direct du Parlement européen n'avait pas de chance de s'affirmer. Dans cette même période se pose le problème de l'adhésion de la Grande-Bretagne aux Communautés européennes. Simultanément le député Michael Stewart propose d'élire une trentaine de députés destinés à l'Assemblée de Strasbourg dans un cadre régional, au suffrage universel direct, tenant compte du fait que selon la loi anglaise, les parlementaires britanniques, devant aller également à Strasbourg, ne peuvent pas déléguer leur droit de vote à la Chambre des Communes. La réaction de Pompidou à cette occasion est très vive, les députés britanniques seraient les premiers à être élus au suffrage universel direct, ce qui pourrait déclencher un effet de contagion.<sup>16</sup> Le problème essentiel, au cours des années soixante-dix, est donc celui de la représentation politique déjà posé au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la première Constitution écrite française de 1791 et intimement lié au problème du contrôle budgétaire.<sup>17</sup> Concernant l'organisation des pouvoirs publics, la question était de savoir si le Roi aurait eu le droit de veto sur les lois votées par le pouvoir législatif, lui donnant ainsi la possibilité de paralyser les décisions des représentants du peuple.<sup>18</sup> Deux siècles plus tard la question de la prééminence de la fonction de la prise de décision sur la fonction parlementaire est posée par Georges

14. Archives nationales du CARAN (AN), Fonds Pompidou, 5AG (2) 1073, Pompidou sur l'emploi de la langue française dans la CEE, 28.07.1970.
15. P. GERBET, *Pompidou et les institutions européennes*, in: M. VAISSE, M. WOIMANT, *Pompidou et l'Europe*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1997, pp.56-57. Voir aussi G.-H. SOUTOU, *Les présidents Charles De Gaulle et Georges Pompidou et les débuts de la coopération politique européenne: du Plan Fouchet au Plan Fouchet light*, in: *Relations internationales*, 140(2009), pp.3-17; G. BOS-SUAT, *Faire l'Europe sans défaire la France*, Peter Lang, Bruxelles, 2006, pp.118-140.
16. AN, Fonds Pompidou, 5 AG(2) 89, dossier 4, Note du Secrétariat Général, Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne au Ministère des Affaires étrangères, 15.05. 1972. L'objet de la note est consacré aux compétences de l'Assemblée parlementaire. A cette occasion la proposition de Stewart a été étudiée.
17. Archives parlementaires, t.29, Séance du 10 août 1791, p.331. Référence à la célèbre querelle entre Antoine Barnave, pour lequel la qualité de la représentativité politique n'était pas nécessairement liée à l'élection directe, et Maximilien Robespierre qui soutenait le contraire.
18. D. MICHEL, 1815-1848. *Que faire de la Révolution française?* in: J.-F. SIRINELLI (dir.), *Les droites françaises de la Révolution à nos jours*, Gallimard, Paris, 1992, p.62.

Pompidou. Précédemment dans la constitution de 1958, la primauté était reconnue au président de la République. La prééminence de ce dernier s'était vue renforcée au terme de la loi du 6 novembre 1962, relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, où il apparaît comme un représentant du peuple à côté du Parlement. Dans la Constitution de 1958, la prépondérance de l'exécutif est clairement affirmée. La procédure et le vote de la loi expriment également la volonté du constituant de conférer au gouvernement la maîtrise du processus législatif.<sup>19</sup> Les démocraties contemporaines, à l'exemple de la France, ont en effet privilégié l'efficacité de l'exécutif aux dépens de l'Assemblée parlementaire. Or, représentation et démocratie coexistent et sont complémentaires, tout en pouvant également se présenter désunies. Ceci explique l'attitude dilatoire adoptée par Pompidou envers l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, bien qu'il ait reconnu la Communauté européenne en tant que communauté politique.<sup>20</sup> Le Parlement européen doit ainsi retrouver son rôle de représentation, car il est le lieu par excellence des tensions démocratiques. Toute analyse de la représentation en tant qu'expression de la volonté populaire a pour point de départ le principe de la souveraineté populaire, ou celui du suffrage direct. Mais comment faire renaître les circuits de la participation populaire? Comment démocratiser les institutions? En un mot, comment passer d'une démocratie gouvernée à une démocratie gouvernante?

### **Le Traité du 21 avril 1970: une brèche pour la diplomatie parlementaire?**

Le traité des ressources propres relance le thème de la démocratisation des institutions communautaires sans pour autant mentionner la CCE. Sans doute le traité sur les ressources propres signé à Luxembourg, le 21 avril 1970, tient une place plus importante dans les débats parlementaires après sa signature, en raison des perspectives qu'il ouvre, que lors de son élaboration. Clair dans son contenu, précis dans le calendrier et dans les finalités, il demeure toutefois évasif sur les moyens d'y parvenir. Tout en reconnaissant au Parlement européen des pouvoirs accrus dans le domaine budgétaire, ce traité ne précise pas si le Parlement européen doit intervenir sur les dépenses obligatoires ou sur celles non obligatoires, et à quel moment le Parlement doit intervenir dans le processus d'approbation du budget. De ce fait la question qui, dans un contexte national peut sembler une lourde question technique, à Bruxelles est à l'origine d'un passionnant débat politique, sur les fondements de la démocratie en Europe et sur son fonctionnement. Jean Rey, le président de la Commission, avance avec prudence.

Il comprend que ce traité représente une belle opportunité pour démocratiser les institutions européennes, mais il peut aussi constituer une arme aux mains des gaul-

19. C. DEBBACH, J.-M. PONTIER, *Les Constitutions de la France*, Dalloz, Paris, 1989, pp.265-277.

20. AHUE, FMM, dossier 9, Thorn à Schumann, janvier 1972. La correspondance analyse la position française qui est partagée dans ses grandes lignes par le ministre luxembourgeois.

listes capables de démolir l'architecture institutionnelle esquissée par les traités de Rome. Ceci explique sa prudence dans ses négociations avec le Conseil, au cours desquelles, pas à pas, grâce à l'habileté des députés Heinrich Aigner,<sup>21</sup> Georges Spénale<sup>22</sup> et Raymond Offroy,<sup>23</sup> le Parlement se voit donner du moins en principe de nouvelles prérogatives.

Les questions secondaires dans le cadre de ce traité concernent la définition d'une TVA commune, l'assiette du bilan communautaire, le fait de considérer ou non comme ressources propres les intérêts perçus pour des retards de paiements.<sup>24</sup> Mais c'est à propos du droit réclamé par le Parlement de rejeter globalement le budget que la tension s'accroît. La question n'est pas nouvelle. Depuis l'adoption des résolutions des 10 décembre 1969 et 11 mars 1970, le Parlement réclame à maintes reprises cette prérogative.<sup>25</sup> L'objectif est de contraindre le Conseil à prendre en considération le point de vue du Parlement notamment sur la préparation de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses et de provoquer des discussions au cas où le Conseil n'accepterait pas la requête du Parlement. Et c'est sur ce dernier point que le Parlement commença son bras de fer avec le Conseil.<sup>26</sup> Rey prend le parti de l'Assemblée. Les dernières hésitations tombent pendant la réunion au Palais des Congrès à Bruxelles, le 24 avril 1970, sous la présidence de Spénale, deux jours après la signature du traité, alors que les déclarations de Rey font apparaître

«que la Commission avait estimé que le Parlement avait le droit de rejeter globalement le budget et que pourtant elle ne pouvait pas non plus s'associer au Conseil car ses dernières délibérations ne répondaient pas aux attentes du Parlement».<sup>27</sup>

Les faits n'ont pas trahi les bonnes intentions. Emile Noël, le secrétaire général de la Commission, envoie une lettre à la Commission budgétaire du PE, sollicitant avant

21. Heinrich Aigner, membre du Parlement européen de 1961 à 1988 pour le groupe démocrate-chrétien, a été chargé en 1975, en tant que vice-président de la commission des finances et du budget du PE, de la rédaction du rapport sur la partie du projet du Traité de 1975 qui porte sur la création de la Cour des Comptes européenne. Sur l'engagement des démocrates-chrétiens pour la cause européenne, voir P. FONTAINE, *Voyage au cœur de l'Europe 1953-2009, Histoire du groupe démocrate-chrétien et du Parti populaire européen*, Racine, Bruxelles, 2009, pp.93-97
22. Georges Spénale, socialiste français, président du PE 1975-1977.
23. Raymond Offroy, diplomate français et député de la V<sup>e</sup> République (UDR) pour la période 1967-1978.
24. AHUE, Commission des finances et du budget, 1970-0717 (doc.PE 25.239), PV de la réunion du 17.07.1970.
25. Pendant la réunion du 17 avril 1970, Spénale rappelle à maintes reprises que le PE dans ses résolutions du 10 décembre 1969 et du 11 mars 1971 avait demandé l'appui de la Commission de la CEE pour avoir le droit de rejet sur le budget global. Cf. AHUE, Commission des finances et du budget, 1970-0717 (doc.PE.24.562), PV de la réunion du 17.04.1970.
26. Dans la même réunion, Aigner intervient contre l'attitude du Conseil: «Si la lettre du Conseil laisse présager une amélioration formelle de la procédure budgétaire, elle ne constitue pas une amélioration substantielle de celle-ci. En effet, le Conseil n'avait pas tenu compte des suggestions du Parlement ni motivé ses décisions à la matière».
27. AHUE, Commission des finances et du budget, 1970-0424 (doc.PE 24.776), PV de la réunion du 24.04.1970.

le 1er juin 1970 son avis sur l'état prévisionnel de la Communauté.<sup>28</sup> L'effet immédiat de ce traité est la nécessité d'établir le budget prévisionnel sur le long terme. L'ambition du Parlement européen — occuper une place plus importante dans la vie communautaire —, ne se limite pas simplement au contrôle du budget, mais doit s'étendre à son intervention dans la phase préliminaire d'établissement du budget, et surtout à son implication dans des programmes pluriannuels avec un rayon d'action plus vaste que le projet prévisionnel annuel. Il va sans dire que, selon Spénale, ce traité privant les Etats des prérogatives budgétaires donne un nouvel élan à la solidarité communautaire, car il détourne, tout au moins dans ses intentions, les Etats du chantage au juste retour.<sup>29</sup>

Mais d'un point de vue institutionnel quel a été l'effet de ce traité? Sur la base de la documentation disponible, en replaçant les résultats dans la perspective des événements des années suivantes, a-t-il opéré une révolution «copernicienne» au niveau des institutions européennes? La limitation des pouvoirs budgétaires réservés au Parlement suggère la prudence dans l'analyse.

Ce traité a été plutôt dans la pratique la référence juridique de la diplomatie parlementaire, qui a ainsi ouvert une brèche, dans le but de démocratiser les institutions. Dans les faits, il a tout d'abord suscité des débats sur l'évolution des institutions européennes, confinées dans le cadre étroit des Traités de Rome (1957), et enfermées dans le compromis gaullien de Luxembourg. Jusqu'à l'élargissement de l'Europe des Six à l'Europe des Neuf (1972/73), l'évolution institutionnelle de la Communauté est limitée à la fusion des exécutifs, résultant du Traité du 8 avril 1965, complétée en juillet 1967 par la fusion de la Haute Autorité (CECA) et des Commissions de la CEE et d'Euratom. En outre, c'est au moyen des ouvertures de ce traité que la Communauté s'émancipe de l'impasse institutionnelle des Traités de Rome comme du statut impersonnel et indifférencié d'organisation internationale pour acquérir avec l'autonomie financière le rang d'institution, malgré ses contradictions et ses faiblesses toujours plus évidentes. Mais ce traité, et c'est son aspect le plus neuf, en accordant au Parlement européen un pouvoir budgétaire, donne l'impulsion à un processus de démocratisation des institutions européennes. Et c'est là l'intuition la plus importante des acteurs de la diplomatie parlementaire. La fonction budgétaire en tant que facteur de démocratisation des institutions, était la question, la plus souvent posée pendant les débats des années soixante-dix à la différence de ceux des années précédentes.<sup>30</sup> De cette façon, la fonction budgétaire se retrouve théoriquement associée à la fonction parlementaire dans la pratique des prévisions annuelles et pluriannuelles, prérogative réservée aux Parlements nationaux, mais le Conseil jusque là seul détenteur de cette fonction refuse dans la pratique que celle-ci soit également accordée au PE.

C'est le point crucial de l'exercice de la fonction parlementaire qui implique la participation de l'Assemblée à l'orientation et au contrôle de l'ensemble de la politique communautaire. Autrement dit, aux termes de ce traité, le Parlement européen

28. Ibid., Noël à Commission budgétaire du PE, 24.04.1970.

29. Ibid., Spénale au président du PE, 24.04.1970.

30. P. GERBET, *La construction de l'Europe*, Armand Colin, Paris, 2007, pp.258-262.



se réapproprie sa fonction essentielle: l'attribution des recettes et le contrôle des dépenses, mais de façon encore très limitée. L'importance de ce moment historique n'a pas échappé à une poignée de parlementaires européens, réunis à la commission des finances et des budgets du PE. Les priorités politiques sont fixées au cours de ces réunions et la stratégie parlementaire est alors déterminée en fonction de ces objectifs. Parmi ces députés, Spénale est le plus enthousiaste. A plusieurs reprises il intervient à l'Assemblée, dans le but de lever l'équivoque sur l'essence institutionnelle du Conseil des ministres, qu'il n'hésite pas à définir comme une institution «un peu cumularde» ayant à la fois les attributions d'un Parlement, les responsabilités d'un gouvernement, les méthodes propres à la négociation internationale, et des procédures collégiales, anonymes et secrètes. Spénale voit l'autonomie financière des Communautés comme un acte d'émancipation, «la fin de la dépendance parentale des Etats membres», et surtout la fin du cumul des pouvoirs gouvernementaux et parlementaires qui avait caractérisé jusqu'alors le Conseil.<sup>31</sup> Au sein de cette commission parlementaire on se persuade bientôt que le pouvoir budgétaire en soi est vide. Le pouvoir d'établir le budget ne coïncide pas avec le pouvoir de prendre des décisions de politique économique et sociale. Celles qui concernent les dépenses et les recettes résultent de mesures adoptées automatiquement dans le système communautaire. Surtout dans le vaste domaine des dépenses obligatoires, il est évident que le pouvoir budgétaire est subordonné au pouvoir législatif. Sur la base de ces considérations et des études entreprises après la signature du traité.<sup>32</sup> La commission parlementaire acquiert la conviction qu'il n'est pas possible de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen sans augmenter parallèlement ses pouvoirs législatifs. La réappropriation par l'Assemblée parlementaire des seules fonctions budgétaires ne garantit pas automatiquement la participation du PE à la politique communautaire.

C'est très clair pour Spénale qui, pendant ses entretiens à Bruxelles avec Sicco Mansholt, fixe deux priorités pour la nouvelle stratégie parlementaire: participation du PE au pouvoir législatif, et possibilité pour le PE de rejeter en bloc le budget. Les propositions de Spénale pour consolider les pouvoirs budgétaires en amont visent clairement à l'accroissement des pouvoirs législatifs en aval. Malgré la grande ambition largement partagée par les acteurs de démocratiser les institutions communautaires, le débat demeure essentiellement interinstitutionnel, limité aux représentants des gouvernements et de la Commission ainsi qu'aux parlementaires de la commission des finances et des budgets du PE. Les mouvements d'inspiration fédéraliste, qui partagent pourtant la même préoccupation sur le déficit démocratique de la Com-

31. «L'entrée dans le système des ressources propres constituera pour les Communautés une mutation fondamentale, la plus importante depuis le traité de Rome. [...] Selon une loi d'évolution biologique chez les êtres primitifs, un seul organe peut remplir les fonctions qui sont dévolues à plusieurs organes dans les êtres plus évolués. Nous pensons que cette Communauté doit devenir un être évolué». Séance du PE, Intervention de Spénale, 04.10.1973.

32. Nous avons concentré notre attention surtout sur ces rapports, notes, ou censures, qui ont été à la base de l'action de la Commission des finances et du budget du PE. AHUE, FMM dossier 51, Note de Spinelli sur l'héritage des traités de Rome dans la structure institutionnelle, 05.07.1971; AHUE, Fonds Emile Noël 72, Motion de censure déposée par Spénale, 16.11.1972. Cf. Rapport de Hans Furler sur l'élargissement des pouvoirs du PE, 27.03.1972.

munauté, ne voient pas se profiler l'opportunité concrète qui se présente.<sup>33</sup> Aigner et Spénale au contraire sentent le vent qui souffle dans la direction favorable à leur projet. Le Traité de Luxembourg du 21 avril 1970 n'est en effet pas limité aux ressources propres de la Communauté, il ouvre de larges perspectives d'action pour le Parlement européen, notamment la démocratisation des institutions par l'élargissement des pouvoirs budgétaires de ce dernier.<sup>34</sup>

En bref, il s'agit de passer de la démocratie gouvernée à la démocratie gouvernante en se réappropriant la prérogative législative au moyen de la fonction budgétaire, et dans ce cas d'espèce du contrôle de cette dernière. Toutefois si un certain accord règne au sein de cette commission, il existe à l'intérieur du PE une opposition sur les questions institutionnelles entre le groupe socialiste et le démocrates chrétiens d'une part, et d'autre part l'Union démocratique européenne (UDE) plus proche de la position des gouvernements. Le chemin menant à la définition d'une position commune s'annonçait plutôt long, mais dans les débats il n'a encore l'idée d'instituer une Cour des comptes au niveau européen.

### 3. Les positions à l'intérieur du Parlement européen

Celles-ci se déterminèrent sur trois thèmes: l'élargissement des pouvoirs du Parlement européen; l'élection de celui-ci au suffrage universel; la relation entre l'élection directe du PE et l'élargissement de ses pouvoirs. Sur le premier point l'Union démocratique européenne, s'oppose aux deux groupes socialistes et démocrates-chrétiens, en dépit des suggestions précises et convaincantes qui furent formulées par ce dernier. Mario Scelba, un député démocrate-chrétien italien et président du PE de 1969 à 1972, estime par exemple que l'élargissement des pouvoirs de l'Assemblée doit précéder la formation du gouvernement européen. A ce propos il a élaboré un plan qui dans sa version de janvier 1972 prévoit l'extension immédiate des pouvoirs du PE à toutes les mesures ayant une incidence financière. Par ailleurs suivant l'exemple des Etats Unis pour la nomination aux hautes charges de l'Etat, il est envisagé dans ce plan, un bureau élargi destiné à nommer les membres de la Commission et à contrôler son activité. Le Groupe socialiste du PE, qui a relancé à maintes reprises le Rapport Spinnelli approuvé à Pérouse le 9 septembre 1971, va plus loin encore. Sur la ligne du fédéraliste italien, les socialistes souhaitent mettre fin au pouvoir exclusif du Conseil en matière budgétaire et législative, et ils vont jusqu'à proposer pour le PE le droit de refuser le budget globalement. L'Union démocratique européenne au contraire conserve une ligne différente, qui apparaît clairement lors de la réunion de Venise

33. AHUE, CIFE 259, Congrès de Londres, 06 et 07.10.1972, «Quelle Europe voulons-nous?». Plus de 150 personnes participent à ce colloque, dont Alexandre Marc, Duncan Sandys, Sicco Mansholt, Jean Rey, et aussi des membres de la Commission des finances et du budget, qui ne soufflèrent mot de leur plan.

34. AHUE, Commission des Finances et du budget 1970-0615, doc.PE 25.035, Spénale à Scelba, 16.06.1970.

(1<sup>er</sup> octobre 1971) quand le groupe prend position contre le rapport de Spénale sur l'accroissement des pouvoirs du PE tout en se démarquant également de la position de Spinelli.<sup>35</sup>

Le député gaulliste Raymond Triboulet rappelle à ce propos que la France n'a que trop souffert de la confusion des pouvoirs qui peut naître dans une République parlementaire. Le souvenir de l'épilogue tragique de la IV République est encore trop proche pour les députés de l'UDE. Le problème de l'élection directe a-t-il ainsi contribué à éloigner l'UDE des socialistes et des chrétiens-démocrates? Pour ces derniers, l'élection directe du PE, loin d'être un cadeau des gouvernements, est la priorité de l'action européenne. C'est pourquoi ils demandent au prochain Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement un engagement formel en faveur de la participation immédiate du PE à la réforme des institutions et de son élection directe. L'UDE se limite par contre seulement à mettre à l'étude ces mêmes objectifs. Le débat sur la relation entre l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et le renforcement de ses pouvoirs, admis par Pompidou simplement dans le but de renforcer le gouvernement européen et en tout cas pas dans l'immédiat a fait l'objet de controverses encore plus vives. Sur ce lien il est possible de déceler deux tendances. La première est inspirée par le Conseil qui demeure très prudent au sujet surtout de la nature de la relation entre l'élargissement des pouvoirs du PE et l'élection directe de celui-ci. Une délégation du Conseil observe qu'en effet un lien existait déjà entre ces deux questions et qu'il ne convenait pas de modifier l'équilibre actuel ni de considérer l'accroissement des pouvoirs comme un préalable au suffrage universel. Pour les autres, au contraire, il existe une corrélation inséparable entre le renforcement des compétences du PE et son élection par les citoyens. Le groupe socialiste demande des avancées sur les deux volets, car les élections peuvent être tenues seulement par un Parlement doté de pouvoirs réels. De ce point de vue, il faut sortir du cercle vicieux engendré par la séparation entre l'élection et l'élargissement des compétences du PE. L'élection au suffrage universel direct lui est refusée car il n'a pas assez de compétences, et on ne lui accorde pas des pouvoirs concrets car il paraît dépourvu de légitimité démocratique.

La réunion du Comité des représentants permanents du 2 juin 1970 consacrée à l'élargissement des pouvoirs budgétaires du PE et au droit du même de rejeter globalement le projet de budget représente le point de départ des tractations de la Commission de contrôle budgétaire du PE. Elle est révélatrice dans son contenu, car son objet, c'est à dire l'extension des pouvoirs du PE, traverse tous les débats des années soixante-dix. Le Quai d'Orsay, notamment par la voix de Maurice Schumann prend l'initiative de cette réunion. L'interprétation de l'article 203 du traité CEE inquiète beaucoup les esprits. Selon Maurice Schumann cette interprétation signifie en pratique la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires, étant ces dernières les seules selon le Conseil sur lesquelles l'Assemblée peut avoir le dernier mot. Pour lui le texte de cet article est clair et ne peut pas être

35. AHUE, FMM dossier 9, Relevé des différentes positions sur les problèmes institutionnels, 25.02.1972.Ibid.

interprété comme reconnaissant à l'Assemblée parlementaire «le pouvoir d'arrêter le budget aux fins de provoquer de nouvelles propositions budgétaires».

La Commission européenne est également présente à cette réunion. Dans un premier temps, elle semble partager les inquiétudes du Conseil, plus tard elle donne le dernier mot au PE sur l'ensemble du budget.<sup>36</sup> Deux années plus tard, le 15 mai 1972, à l'occasion de la réunion du Comité interministériel français consacrée aux questions européennes, Michel Debré se montre provocateur en évoquant une boutade du Général De Gaulle après l'échec du plan Fouchet: «les Hollandais qui soupçonnaient ce plan comme une tentative de domination de la France en nous empêchant d'aboutir nous ont rendu un grand service»<sup>37</sup> Dans la lettre qu'il envoie le même jour à Pompidou il exprime sa crainte d'être entraîné dans une politique extérieure supranationale<sup>38</sup> et s'il accepte le Marché Commun comme «une réalité», il repousse l'idée d'Europe en tant qu'union politique, qui est selon lui «un mensonge». L'approfondissement dans la coopération entre Etats souverains doit être pour lui la ligne de démarcation de la politique étrangère française, et il insiste sur le fait que la coopération est une fin politique en soi et non un prélude à l'intégration. Il resta fidèle à l'idée européenne comme union d'Etats.

La position de Debré reflète celle du gouvernement français, qui repousse les propositions d'Heinrich Aigner, aussi bien celles concernant le pouvoir d'initiative de l'Assemblée parlementaire, que celles portant sur les prérogatives du contrôle budgétaire. Sur le premier point l'objection des Français porte sur le risque que une décision adoptée à une large majorité par le PE pourrait avoir un poids tel qu'il serait difficile pour le Conseil de ne pas en tenir compte. En ce qui concerne le pouvoir de contrôle réclamé par l'Assemblée, la deuxième lecture envisagée pour cette dernière aurait ralenti le processus de décision du Conseil.

Ainsi à la fin de l'année 1972, la cause de l'Europe semble s'enliser dans des questions apparemment techniques, mais en fait de grande importance politique. Entretemps la commission des finances et des budgets du PE voit la fissure ouverte par le traité sur les ressources propres, s'embourber surtout sur les positions de Pompidou.

Ce rapide survol sur les positions bien connues des Etats et de l'Assemblée était nécessaire car c'est par la confrontation avec les représentants des gouvernements que la diplomatie parlementaire s'est émancipée du cadre étroit des traités de Rome. Quel a été le poids de ces considérations sur la commission budgétaire du Parlement européen, quelle a été sa réaction?

36. Ibid., Note du secrétaire général adjoint, 03.06.1970.

37. AN CARAN, Fonds Pompidou, 5 AG(2), dossier 7, Debré à Pompidou, 15.05.1972. Michel Debré écrit à propos de l'intégration politique européenne: «Derrière les idées que certains développent aujourd'hui on retrouverait aisément une tradition, que l'opinion populaire a traduit selon les siècles à la manière suivante: la France soldat du roi de Prusse, la France soldat de la reine d'Angleterre».

38. Dans sa lettre précitée du 15 mai 1975 à Pompidou, Debré écrit: «le Marché commun une réalité, l'Europe politique un mensonge».

#### 4. La création de la Cour des comptes européenne: une action en synergie entre la commission budgétaire du Parlement européen et le Comité permanent des Cours des comptes nationales.

En ce qui concerne la genèse de la CCE, les deux clefs de lecture offertes par les archives sont complémentaires. La perspective logique bien expliquée par Aigner dans son introduction au livre sur les origines de la Cour renvoie aux difficultés évidentes et bien connues de la Commission de contrôle destinées à augmenter avec l'élargissement du nombre des membres de la Communauté parallèlement à l'accroissement des compétences du PE.<sup>39</sup> Sous l'angle diplomatique l'attention se concentre sur la commission budgétaire du PE, sur son ambition et sur sa stratégie. Son ambition est, en se fondant sur les principes démocratiques de la société occidentale, de donner un nouvel élan à la représentativité politique, conçue comme une large participation; en bref démocratiser les institutions par l'élargissement des pouvoirs du PE. Sa stratégie vise le passage de la théorie à la pratique, ce qui implique non seulement la participation du Parlement européen au contrôle du budget mais aussi à l'établissement de ce dernier. La mutation du budget de simple document comptable en instrument politique est la clef de voûte de l'action de la commission budgétaire du Parlement européen.

La réaction des gouvernements et notamment l'attitude du Quai d'Orsay à l'égard des initiatives de la commission budgétaire risquent de réduire à néant tous ses efforts. La dépêche de Maurice Schumann est révélatrice: Paris confirme son hostilité à l'octroi du droit de veto sur la totalité du budget au PE, et son opposition aux tentatives d'élargir les pouvoirs de l'Assemblée. Les avancées du Parlement, jugées trop supranationales par les décideurs français, ne s'intègrent pas pour le moment dans la politique européenne de Pompidou. Et surtout les Français ne manifestent aucune volonté de modifier l'article 203 du traité CEE. De ce fait tous les efforts de la commission budgétaire pour élargir les compétences du PE par le renforcement de ses compétences budgétaires, risquent de cette façon de s'enliser. De surcroît l'attitude de Paris, son interprétation très étroite du Traité du 21 avril 1970, sa prise en compte des seules dépenses non obligatoires, risquait de banaliser les compétences budgétaires du PE en les limitant à des dépenses courantes et en réduisant ainsi la portée de ce même traité sur les ressources propres. Afin d'endormir la méfiance de certains gouvernements, la commission politique du PE présente différents projets pendant la réunion du 22 et 23 juin 1972, en dehors du projet du démocrate-chrétien allemand Hans Furler ayant servi de base au rapport de Joseph Muller et à celui du groupe socialiste.<sup>40</sup>

Il y a au centre de ces projets, l'idée de doter le PE de la prérogative du contrôle externe sur les activités communautaires, en lui accordant le droit de veto dans la procédure d'approbation du budget communautaire. Selon le compte rendu du PE, la

39. H. AIGNER, *Pour une Cour des Comptes européenne*, op.cit., p.69.

40. AHUE, Fonds EN 72, PE28.266/def., Rapport Furler approuvé le 27 mars 1972; FMM9, PE30.200/rev., Rapport Muller approuvé le 13 juin 1972.

discussion bruxelloise faillit tourner au pugilat, tant la réaction fut violente. Le député UDE Habib Deloncle «s'est livré à une attaque virulente tant du projet socialiste que du projet Muller, et contre toutes les constructions futuristes en matière institutionnelle». Les modifications institutionnelles ne sont pas inscrites selon lui dans les traités de Rome. Tant que les options fondamentales concernant l'avenir de l'Europe ne sont pas réglées, le gouvernement français ne peut pas accepter que des institutions européennes se substituent à des institutions nationales. D'autres membres de la Commission politique, notamment W.J.Schuyt au nom du groupe chrétien-démocrate et Broeks pour le groupe socialiste, déplorent le monolithisme de cette position et reprochent à la France de constituer un frein au développement de la construction européenne.<sup>41</sup>

A peu près à la même époque, Spénale adresse une motion de censure à la Commission européenne, soupçonnée en dépit de ses ouvertures envers le PE, de ne pas avoir accompli les démarches dont le traité du 21 avril 1970 l'avait chargée.<sup>42</sup> Le droit de veto, et par là, la fonction du contrôle externe dévolue au PE divise les parlementaires à Bruxelles, comme au sein des parlements nationaux.<sup>43</sup> Les communistes italiens livrent aussi bataille. Leur opposition au traité du 21 avril 1970 est motivée par le caractère antidémocratique de l'ensemble de l'architecture communautaire. Selon eux, l'élargissement des pouvoirs parlementaires est une façon de donner une couverture démocratique à des choix faits exclusivement par le Conseil. Aucun vote de l'Assemblée ne peut affecter le Conseil seul responsable de son action. Seuls les parlements nationaux sont dotés de pouvoirs réels sur leurs gouvernements respectifs. Or ce traité réduise les prérogatives du Parlement national.

Dans les autres capitales la situation n'est guère plus encourageante. Les discussions approfondies n'aboutissent à aucunes conclusions: l'opposition des communistes en Italie, au Luxembourg, et en Belgique, le silence de l'Allemagne, et surtout la forte opposition des gauches en France ne manquent pas d'inquiéter. Ces échanges de vue ont eu le mérite de démontrer qu'il est nécessaire de conclure au plus tôt un compromis avec les gouvernements en dehors du cadre institutionnel proprement dit.<sup>44</sup> C'est à ce moment qu'une convergence de vues s'opère entre les membres de la Commission budgétaire et ceux du Comité permanent de contact des institutions de contrôle externe des pays membres de la CEE: la première cherche des éléments pour s'entendre avec les gouvernements, l'autre une légitimité au niveau européen. Ce Comité permanent des représentants des Cours des comptes nationales s'est formé dans le cadre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle externe (INTOSAI) à La Haye en 1960 et il est un exemple, le premier en Europe, de

41. AHUE EN 72, CR de la réunion de la Commission politique du PE, 22 et 23.06.1972.Ibid

42. AHUE EN 72, Motion de Spénale, 16.11.1972.

43. En ce qui concerne les différentes positions des partis politiques en Europe sur le Traité du 21 avril 1970 ou mieux sur l'élargissement des pouvoirs du PE, voir AHUE, fonds Carlo Scarascia Mugnozza dossier 27, microfiches, Etude présentée à l'occasion de la séance de la Chambre des députés, 03.12.1970.

44. AHUE, CCO-03, PV de la réunion de la Commission de contrôle, 11.09.1972. Etaient présents pour la Commission de contrôle MM. Bernard, Duhr, Gaudy, Hartig, Simons.

contrôle externe au niveau régional. Il est formé par les représentants des Cours des comptes nationaux des pays de la CEE.<sup>45</sup> Sur le plan général, le problème du contrôle externe de la gestion financière a déjà été posé à propos des organisations internationales.

Il faut attendre le premier Congrès international des institutions supérieures de contrôle externe de La Havane en 1953 pour que la délégation italienne parvienne à faire mettre en priorité à l'ordre du jour la question du contrôle de la gestion financière des organisations internationales financées avec l'argent des Etats ainsi que le problème de l'indépendance des commissaires au contrôle.

Les contacts entre les Cours des comptes des pays de la CEE s'intensifient seulement au lendemain du congrès de La Haye en 1960 et se poursuivent tout au long des années soixante dans les différentes capitales européennes. La nécessité de créer un organisme unique de contrôle s'impose lors de l'apparition dans le budget communautaire de ressources transférées venant progressivement se substituer aux anciennes contributions nationales.<sup>46</sup> Cette évolution a rendu effectivement plus difficile le contrôle des recettes et surtout celui des dépenses qui transitaient dans les pays de la Communauté. En septembre 1972 se déroule à Bruxelles à l'initiative de la commission budgétaire du PE une réunion entre les membres de cette commission et les représentants des pays membres. Elle avait pour objet de fixer «l'organisation, le rôle et le statut d'une éventuelle institution de contrôle européenne». C'est à ce moment que les représentants de la Cour des comptes italienne parviennent à faire passer l'idée de la participation du Comité permanent des Cours nationales des Six à toutes les réunions et actions concernant le contrôle externe au niveau communautaire.

Le Comité permanent se réunit en octobre 1972, à l'initiative des cours des comptes nationales: l'idée de créer un organisme de contrôle externe, défendue depuis longtemps se trouve finalement réalisée. La prise de contact relève d'une initiative de la commission budgétaire, qui sous la présidence du député démocrate-chrétien allemand Aigner organise la première réunion commune le 18 juin 1973. Le but est de trouver entre les différentes conceptions de contrôle externe national une solution capable de s'adapter au niveau communautaire.<sup>47</sup> Pendant cette réunion il apparaît clairement que le contrôle externe des finances publiques prend des formes multiples dans les différents Etats d'Europe, il est donc difficile de trouver un seul modèle type. Ainsi le contrôle peut être centralisé ou au contraire décentralisé, tout en sachant que la décentralisation ou la centralisation ne recoupent pas nécessairement la nature fédérale ou centralisée de l'Etat. Dans la France jacobine la centralisation n'avait pas

45. A. DE STEFANO, *Il contruto della Corte dei conti italiana e delle corte dei conti nazionali alla istituzione della Corte dei conti europea*, in: *Interventi comunitari nelle aree depresse e nel Mezzogiorno d'Italia*, Jovene, Napoli, 1982, pp.79-106.

46. AHUE, CCO, 03, PV de la réunion de la Commission de contrôle, 16.10.1972.

47. A. DE STEFANO, op.cit, p.85.

empêché la création de chambres de contrôle régionales.<sup>48</sup> Le moment du contrôle diffère également d'un pays à l'autre. Si les institutions supérieures de contrôle belge et italienne pratiquent un contrôle a priori, la Cour des comptes française pratique un contrôle a posteriori. Or si les formes institutionnelles et l'organisation des institutions supérieures de contrôle paraissent très diverses, la conception d'un contrôle externe semble largement partagée dans l'Europe démocratique. La création de l'Etat moderne s'est accompagnée de la nécessité de rendre compte de l'utilisation des moyens financiers au souverain. Plus tard la mise en place des régimes parlementaires s'est traduite par la création de liens très étroits entre les institutions supérieures de contrôle et le pouvoir législatif. Si les formes de contrôle et les modèles d'organisation du contrôle, comme les pratiques, sont très différentes d'un pays à l'autre, la nécessité d'un contrôle externe sur les finances publiques est largement partagée et considérée comme un des piliers de la démocratie. Deux modèles s'imposent lors de cette réunion: l'institution supérieure de contrôle de type latin comme par exemple les Cours des comptes française ou italienne, organisées sous la forme de collège de magistrats, et l'institution de contrôle de type anglais qui est un organisme monocratique, tel le National Audit Office britannique, qui est rattaché au Parlement national.

Finalement ce nouvel organisme européen est baptisé d'un nom latin, celui de Cour des comptes, et doté d'un profil anglais. Il ne constitue pas une juridiction, et a un caractère collégial et centralisé; il entretient des relations particulières avec la Commission et le Parlement européen et il est doté de certaines attributions spécifiques.

Avec beaucoup de surprise on découvre le 10 décembre 1976 que le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 établissant la Cour des Comptes européenne, qui attribue le pouvoir de décharge exclusive au PE avec d'importantes prérogatives budgétaires, a été voté par l'Assemblée nationale française sans difficultés (399 voix contre 75). La majorité a été quasi unanime, à l'exception de Michel Debré, pour voter en faveur de ce traité et les socialistes approuvent également. Seuls les communistes expriment un vote négatif. Les gaullistes restent sagement à l'intérieur de la majorité, obéissant aux consignes du Premier ministre Jacques Chirac. Sur le renforcement des pouvoirs budgétaires du PE la rupture entre socialistes et communistes à propos de l'Europe apparaît encore plus profonde. François Mitterrand expliqua dans une interview le 10 décembre 1976 aux Dernières nouvelles d'Alsace:

«L'intérêt de la France est d'exercer sa capacité internationale et de respecter sa parole. L'intérêt de la démocratie est de faire assurer le contrôle des masses financières qui échappent aux parlements nationaux par l'Assemblée communautaire plutôt que par le Conseil des ministres».

48. Cette simplification est contestée par S. FLIZOT, *Les relations entre les institutions supérieures de contrôle et les pouvoirs publics dans l'UE*, LGDJ, Paris, 2003; J.-F. BERNICOT, *Quelle diversité de conception de contrôle en Europe, in Réforme des finances publiques: la conduite du changement*, Actes Université de printemps des finances publiques, Paris, 2007, pp.143-157.



Sans doute l'élection de Valéry Giscard d'Estaing a facilité les choses et changé le climat politique.<sup>49</sup>

Cela dit, le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975 établissant la CCE est une assurance pour les conservateurs. Le PE se voit confier la compétence exclusive de donner décharge à la Commission ainsi que d'importants pouvoirs en matière budgétaire, mais il doit fonder ses analyses sur les rapports de la Cour, dont les membres sont nommés par le Conseil. Ce compromis de la diplomatie parlementaire facilite la procédure de ratification par les Etats du traité du 22 juillet 1975. Autrement dit, les Neuf pays de la Communauté donnent finalement des pouvoirs accrus au PE.

### **Conclusion «No taxation without representation». La Cour des comptes européenne, une victoire de la diplomatie parlementaire**

Cet article n'a pas la prétention d'être exhaustif. Il entend simplement présenter quelques pistes de réflexion, sur la fonction du contrôle externe, méconnue à ce jour par les historiens, et sur l'action d'Heinrich Aigner et de Georges Spénale, considérés jusqu'ici comme des acteurs mineurs, alors qu'ils ont joué dans cette affaire un rôle majeur. Ils ont eu l'intuition que la fonction du contrôle externe serait un facteur de démocratisation. Institutionnalisé dans la Cour des comptes européenne, ce contrôle externe a ouvert des marges de manœuvre au début très étroites, destinées à s'élargir, par la suite, dans des négociations complexes au PE, qui parvient à partager la fonction législative avec le Conseil grâce au contrôle de la fonction budgétaire. Le Traité sur les ressources propres pose le problème du contrôle externe des masses financières communautaires, qui doit être confié à une assemblée élue directement par les citoyens. Il est à l'origine d'une longue controverse entre les tenants de la supranationalité, qui souhaitent confier le contrôle sur le budget dans sa totalité au Parlement, et les «conservateurs» qui au contraire limitent le contrôle externe du PE aux seules dépenses administratives. La CCE a représenté un compromis, qui a permis au Parlement d'obtenir un droit de veto sur le budget ainsi que le pouvoir exclusif de donner décharge à la Commission. Il se fonde sur les rapports de la Cour, dont les membres sont choisis en premier lieu par le Conseil, c'est-à-dire par les représentants des Etats en accord avec le PE.<sup>50</sup>

Aigner, qui joue le rôle principal dans la création de la CCE, est conscient des concessions faites par la commission budgétaire, sur lesquelles il ferme les yeux. Il est cependant de ceux qui agissent ainsi: fermer un œil pour mieux viser la mire afin de mieux réaliser l'objectif. Il a probablement frayé de cette façon la voie à Spinelli,

49. G. BOSSUAT, op.cit. p.146.

50. En ce qui concerne la définition de la diplomatie parlementaire comme pratique transnationale et transversale du pouvoir législatif, voir V. VARDABASSO, *Diplomazia parlamentare*, in: P. CRAVERI, U. MORELLI, G. QUAGLIARIELLO (dir.), *Dizionario dell'integrazione europea*, LUISS University Press, Rome, à paraître.

membre et vice-président de la commission budgétaire à partir de 1976, aussi bien dans la perspective de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct que plus tard dans les années 1980 dans l'élargissement des pouvoirs du PE, par l'Acte unique(1986) et le Traité de Maastricht(1992). L'Allemand offre ainsi au fédéraliste italien l'outil nécessaire pour transformer le budget d'un simple document comptable en un moyen d'action politique.