

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Session extraordinaire novembre-décembre 1954

Rapport

fait au nom de la

Commission de la Comptabilité et de l'Administration
de la Communauté et de l'Assemblée Commune

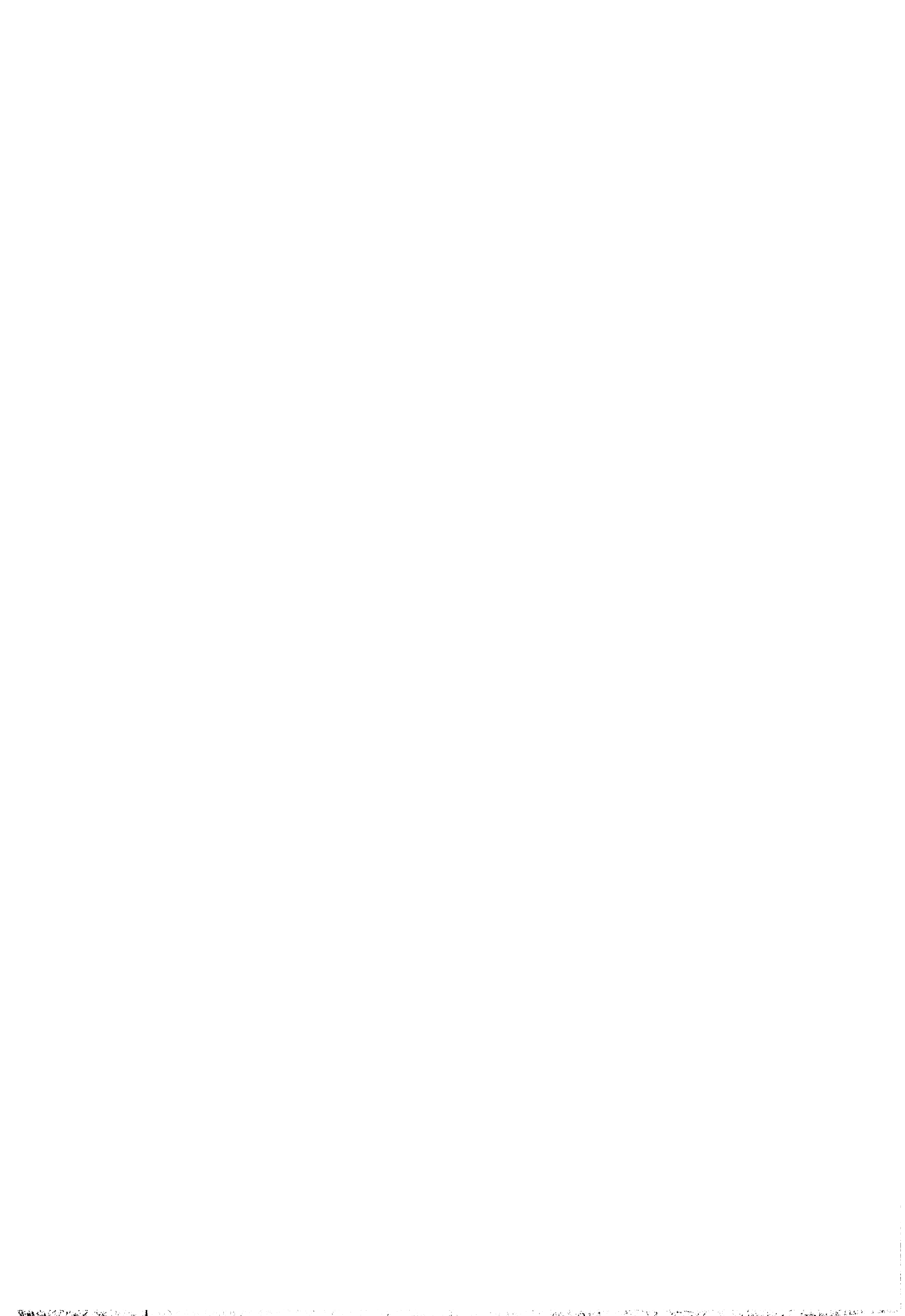
sur le

Rapport du Commissaire aux comptes
relatif au premier exercice financier
qui a pris fin le 30 juin 1953

par

M. Gerhard KREYSSIG
R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1954



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Session extraordinaire novembre-décembre 1954

Rapport

fait au nom de la

Commission de la Comptabilité et de l'Administration
de la Communauté et de l'Assemblée Commune

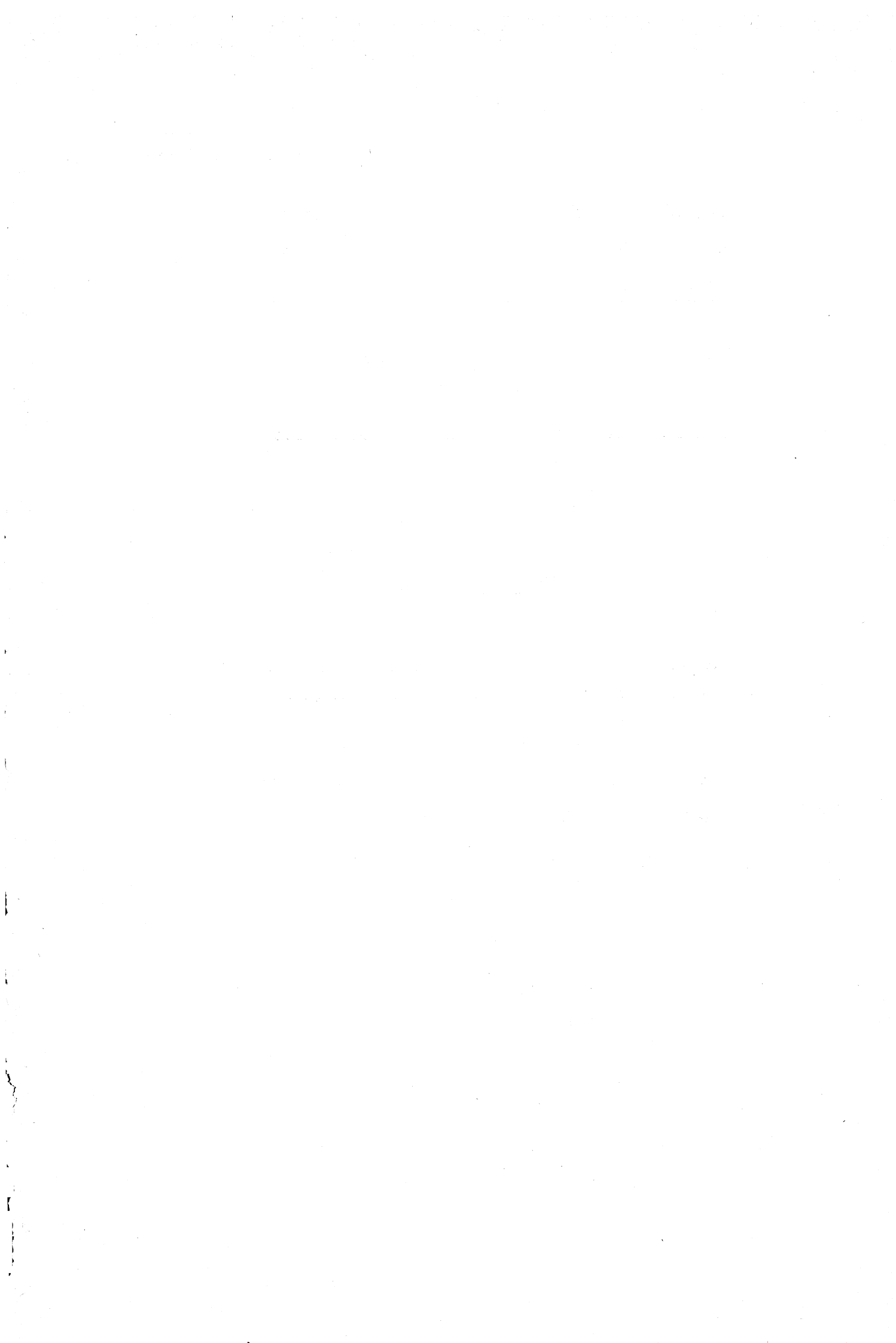
sur le

Rapport du Commissaire aux comptes
relatif au premier exercice financier
qui a pris fin le 30 juin 1953

par

M. Gerhard KREYSSIG
R a p p o r t e u r

NOVEMBRE 1954



En sa réunion du 18 mai 1954, à Strasbourg, la Commission de la Comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune a abordé l'examen du Rapport du Commissaire aux comptes relatif au premier exercice financier qui a pris fin le 30 juin 1953.

Ce rapport a été déposé à Luxembourg le 31 mars 1954; il a été transmis à l'Assemblée Commune quelques jours avant sa session de mai 1954.

M. Gerhard KREYSSIG a été désigné comme Rapporteur.

Le 10 juillet 1954, votre commission s'est réunie à Bruxelles pour examiner le projet de rapport de M. KREYSSIG.

Réunie à Rome le 11 octobre 1954, votre commission a approuvé ce rapport à l'unanimité des membres présents.

*Etaiet présents: MM. LA MALFA, Président,
MARGUE, Vice-Président,
MM. BLANK, GUGLIELMONE, KURTZ, DE SAIVRE,
STRUYE et KREYSSIG, Rapporteur.*



SOMMAIRE

Rapport de la commission sur le Rapport du Commissaire aux comptes relatif au premier exercice financier qui a pris fin le 30 juin 1953	7
Proposition de résolution relative au contrôle parlementaire de l'affectation des fonds de la Communauté	13

ANNEXES

I. — Lettre du Président de la Haute Autorité au Président de la Commission, M. Martin Blank, du 11 avril 1953	15
II. — Extrait d'un discours prononcé par le Président de la Haute Autorité au cours de la réunion du 27 avril 1953	16



RAPPORT

de M. G. KREYSSIG

sur

**le Rapport du Commissaire aux comptes relatif au premier exercice financier
qui a pris fin le 30 juin 1953**

Mademoiselle, Messieurs,

I

1. En premier lieu, votre commission désire attirer l'attention de l'Assemblée sur le fait que le Commissaire aux comptes à la nomination duquel le Conseil de Ministres devait procéder pour une durée de trois ans conformément à l'article 78, § 6, n'a été désigné qu'en décembre 1953. Dès le 27 et le 28 avril 1953, votre commission avait élaboré une proposition de résolution que l'Assemblée adopta à l'unanimité le 23 juin 1953. A ce moment, votre commission insistait sur le fait que, dans l'intérêt de la Communauté, la désignation du Commissaire aux comptes ne pouvait souffrir aucun autre délai.

Le Conseil de Ministres a désigné pour exercer ces fonctions M. Urbain VAES, Professeur à l'Université de Louvain.

2. Le premier Rapport du Commissaire aux comptes a été transmis à l'Assemblée par la Haute Autorité en même temps que le Rapport général sur l'activité et les dépenses administratives de la Communauté, conformément à l'article 17 du Traité. Il concerne la période s'étendant du 10 août 1952 au 30 juin 1953, c'est-à-dire la période de création de la Communauté et les premiers mois de fonctionnement de ses institutions. Le Commissaire aux comptes lui-même a mentionné qu'en raison de sa nomination tardive, il n'a pratiquement pu commencer ses recherches que sept mois après l'expiration du premier exercice financier, si bien qu'un certain nombre des observations et des avis qu'il a formulés dans son Rapport ont été dé-

passés. En effet, avant même qu'il ait pu se prononcer, les institutions de la Communauté avaient apporté des modifications et des améliorations dans leur comptabilité et leur gestion financière.

II

3. Le Commissaire aux comptes a fait aux membres du Conseil de Ministres, à Paris, le 30 octobre 1953, et à Luxembourg, le 22 décembre 1953, un *exposé* traitant de la mission du Commissaire aux comptes. Il concevait sa tâche comme un *contrôle* purement *externe* à l'occasion duquel son attention devait être spécialement attirée sur le fonctionnement du *contrôle interne* de la Communauté. Le Traité n'habilite nullement le Commissaire aux comptes à intervenir sous une forme quelconque dans l'exécution budgétaire. Il n'est nullement qualifié pour donner des directives. Ces prérogatives appartiennent aux Présidents des diverses institutions, aussi bien en principe que dans le détail. Ce sont les Présidents des institutions qui détiennent les pouvoirs nécessaires à cette fin et qui portent la responsabilité des mesures prises dans le cadre des institutions de la Communauté.

Il en résulte que le Commissaire aux Comptes n'a qu'une mission de «réviseur comptable» et qu'il n'est ni habilité ni autorisé à se prononcer sur la nécessité ou l'opportunité des dépenses.

En ce qui concerne l'Assemblée Commune, elle dispose d'un pouvoir exclusif pour décider elle-même du montant, de l'imputation et de l'utilisation des crédits dans le cadre de son droit budgétaire, ce droit fût-il même restreint.

III

4. La commission se plaît à souligner le soin que le Commissaire aux comptes a mis à contrôler les dépenses de la Communauté. Il n'est guère d'institutions nationales qui disposent d'un tel moyen de motiver et de justifier leurs dépenses devant l'opinion publique et de faire ainsi la preuve d'une gestion saine, économique, régulière et ordonnée.

5. Votre commission a fixé son point de vue à l'égard des conclusions et suggestions contenues dans le premier Rapport du Commissaire aux comptes, tout en soulignant qu'il lui appartient et qu'il lui incombe de prendre position à l'égard des suggestions qui lui sont faites.

a) Sans donner son assentiment complet aux conclusions et suggestions qui lui sont proposées, votre commission souhaite de manière générale qu'elles soient suivies. Toutefois, il y a lieu de faire quelques réserves.

b) Le Commissaire aux comptes propose d'uniformiser le plan comptable des quatre institutions de la Communauté. Cette proposition est tout à fait pertinente. En effet, votre commission a insisté sur ce point à plusieurs reprises et, en dernier lieu, lors de sa séance du 1er et du 2 avril 1954 (voir Rapport de M. SASSEN, Document 10, 1953-1954, approuvé à l'unanimité par l'Assemblée).

Néanmoins, la commission insiste sur le fait qu'elle a eu la satisfaction de constater que les suggestions du Commissaire aux comptes sont dépassées également dans la pratique, car l'Assemblée Commune et les trois autres institutions ont déjà largement tenu compte du vœu de votre commission. Lorsque celle-ci s'est réunie à Bruxelles le 10 juillet 1954, de nouveaux entretiens ont eu lieu avec des représentants de la Haute Autorité. Votre commission fera un rapport détaillé des résultats obtenus à la suite de ces entretiens en ce qui concerne l'unification des plans comptables, lorsqu'elle vous soumettra l'Etat prévisionnel pour l'exercice 1955-1956.

c) Le contrôle interne qu'à juste titre le Commissaire aux comptes estime nécessaire a été, depuis lors, instauré d'une manière satisfaisante au Secrétariat de l'Assemblée Commune.

Indépendamment du contrôle budgétaire général, qui constate si les crédits sont suffisants et disponibles, toute dépense réalisée et tout paiement effectué doivent être contrôlés d'un triple point de vue:

i) conformité de l'engagement ou du paiement aux prescriptions légales (Traité, Règlement de l'Assemblée, Statut du personnel, Règlements d'exécution, etc...);

ii) nécessité des dépenses prévues appréciées selon des critères d'économie et de régularité;

iii) possibilité de rationaliser davantage les dépenses par regroupement ou à l'aide d'autres mesures de portée plus générale.

Ce contrôle incombe *directement* au chef responsable de l'Administration.

d) Le Commissaire aux comptes suggère de centraliser les achats de matériel de bureau des quatre institutions et de créer un «magasin central d'articles de bureau». Votre commission ne peut donner à cette suggestion un assentiment total.

La plupart du temps les achats ne portent pas sur des quantités suffisantes, à l'Assemblée Commune par exemple, pour qu'il y soit procédé par voie d'adjudication. Autant que possible, des contacts ont été pris avec les Services des achats de la Haute Autorité afin d'obtenir les avantages qu'ils pourraient offrir.

6. De même, votre commission formule quelques réserves à l'égard d'une autre proposition envisageant la création d'un «*service central des inventaires*» commun aux

quatre institutions. Elle estime également que des difficultés d'ordre technique s'opposent à ce que l'ensemble du *parc automobile* des institutions de la Communauté soit groupé en un service commun d'entretien et en un garage commun. Votre commission craint qu'une centralisation trop poussée ne risque de provoquer des mesures bureaucratiques plus nuisibles qu'utiles. Le Secrétariat y a procédé dans toute la mesure où son utilité s'est avérée.

IV

7. En ce qui concerne les *opérations financières et budgétaires* de l'Assemblée Commune pendant la période considérée, le Commissaire aux comptes constate que la tenue des livres de caisse et de banque ainsi que les dossiers d'extraits de compte chèques postaux ne donnent lieu à aucune remarque et qu'à son avis la somme de frb. 26.944.306,44 représentant le total des dépenses est exacte, car *tous ses composants sont justifiés par des pièces dûment autorisées.*

Votre commission enregistre dès lors avec satisfaction le fait que le Secrétariat de l'Assemblée Commune se voit confirmer par ces deux remarques la régularité des opérations budgétaires et financières.

V

8. Les quelques observations ci-après auront pour but de préciser, et éventuellement de rectifier, des remarques présentées par le Commissaire aux comptes.

a) Traitant des *livres de caisse*, le Commissaire aux comptes prend acte de ce que les entrées et les sorties de fonds ont été régulièrement enregistrées pendant tout l'exercice, mais que, toutefois, la comptabilité n'a effectivement pris corps qu'après l'établissement d'une situation générale des paiements et des recettes au 31 décembre 1952. Effectivement, il n'y a pas eu de comptes analytiques jusqu'à cette date. Néanmoins, il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une omission du Secrétariat, mais bien d'une impossibilité physique, car il a fallu attendre la séance de la Commission des Présidents, en date du 17 décembre 1952, pour voir fixer le plan comptable indispensable à la tenue de comptes analytiques.

Notre Secrétariat a choisi le 1er janvier 1953, c'est-à-dire la date la plus proche, pour commencer à tenir une comptabilité absolument irrépréhensible.

b) Au sujet des *frais* entraînés par la session de l'Assemblée Commune et de l'*Assemblée Ad Hoc*, notre Secrétariat a dû attendre la décision prise le 13 mai 1953 par le Conseil de Ministres pour être autorisé à répartir les dépenses en adoptant la formule de répartition qu'il avait élaborée et mise au point à la suite de longs travaux préparatoires.

c) Dans le tableau figurant à la page 152 de son Rapport, le Commissaire aux comptes croit relever de notables différences entre les montants repris à la situation du 31 décembre 1952 et les soldes de départ au 1er janvier 1953. A ce sujet, il s'exprime en ces termes:

«Personne n'a pu nous expliquer les raisons des écarts ainsi relevés».

9. Notre Secrétariat soutient avec pertinence, nous semble-t-il, que cette observation est due à une *erreur d'interprétation* dans le chef du vérificateur. Les montants indiqués dans la *deuxième* colonne, situation au 1er janvier 1953, traduisent la situation réelle des dépenses et de la comptabilité à cette date. Les montants figurant dans la *première* colonne ne font que reprendre une répartition des mêmes dépenses, cette ventilation ayant été établie en fonction du plan comptable de l'Etat prévisionnel 1953-1954 *pour permettre la comparaison* des dépenses. Ces chiffres ont été calculés et reproduits dans le Rapport exposant la situation financière du Secrétariat, *afin d'obtenir des chiffres comparables pour les Etats prévisionnels 1952-1953 et 1953-1954*. Le Secrétariat signale que les chiffres figurant dans cette colonne ne représentent donc pas le solde des comptes clôturés, mais qu'ils ont une valeur purement statistique; de toute évidence, le vérificateur les a considérés comme des chiffres soldant l'exercice comptable.

VI

10. Votre Commission estime nécessaire de formuler en conclusion les observations suivantes:

a) La commission se réserve encore le droit de présenter ultérieurement quelques observations générales, à l'occasion de l'étude de la structure des diverses institutions, et de soumettre éventuellement ses conclusions à l'Assemblée, sans discuter pour le moment la question de savoir si la mission du Commissaire aux comptes consiste à émettre un jugement personnel sur les objectifs de la Communauté à l'occasion d'un rapport technique et matériel sur les opérations de trésorerie et de comptabilité.

b) La commission prend acte avec satisfaction de ce que le Commissaire aux comptes déclare que ses diverses suggestions ont uniquement pour objet, «tout en conservant à chaque institution son caractère et son action propres, de mettre en commun le maximum d'efforts». Votre commission ne peut que donner une adhésion pleine et entière à cette conception;

c) La dernière observation a trait au fait que le nom du Commissaire aux comptes ne figure pas dans le Rapport imprimé et que ni son introduction, ni ses conclusions et suggestions ne sont revêtues de sa signature.

Contrôle de l'affectation

des fonds de la Communauté européenne du charbon et de l'acier

11. Votre commission estime absolument indispensable d'attirer l'attention de l'Assemblée Commune sur le fait que la vérification des comptes prévue au Traité s'est étendue exclusivement à la parfaite régularité technique des livres de trésorerie et de comptabilité. Le Rapport du Commissaire aux comptes constitue une mise au grand jour, d'une large portée, dont d'autres institutions publiques nationales ou internationales pourraient utilement s'inspirer. Tout en lui accordant l'importance qu'il mérite et en le reconnaissant indispensable pour certifier la régularité des opérations budgétaires et financières des diverses institutions de la Communauté, on se trouve placé devant un fait offrant un singulier contraste: c'est que la *Haute Autorité* comme telle n'est *pas soumise au moindre contrôle*, jusqu'à présent, lorsqu'il s'agit de l'affectation des fonds provenant du prélèvement et de la péréquation.

12. Etant donné le caractère de «Gouvernement supranational» qui revient à la Haute Autorité dans les secteurs du charbon et de l'acier, il semble à votre commission (dont la mission est de contrôler la comptabilité et l'administration *de la Communauté tout entière* et nullement de la seule Assemblée Commune) qu'un régime parlementaire ne peut s'accommoder d'une situation dans laquelle la Haute Autorité dispose de fonds considérables procurés par la Communauté, sans que le Parlement de la Communauté soit doté du droit d'exercer le contrôle qui s'impose.

13. Il est vrai que la Haute Autorité et les autres institutions de la Communauté ont promis, après des pourparlers menés dans votre commission et à la suite d'un échange de lettres (voir Annexe I), de déposer tous les six mois auprès de votre commission un Rapport sur la situation de leurs *dépenses administratives*.

En ce qui concerne ses opérations financières et l'utilisation des fonds considérables dont elle dispose, la Haute Autorité continue néanmoins à n'être soumise à aucun contrôle parlementaire.

14. Le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne contenant aucune disposition contraire, votre commission propose d'adopter la Résolution ci-après invitant la Haute Autorité à *rendre compte* à votre commission, et, ce faisant, à l'Assemblée Commune, de *l'utilisation de ses moyens* financiers et à se soumettre au contrôle de votre commission et de l'Assemblée Commune.

Il faudrait que la Haute Autorité reconnaisse qu'elle peut ainsi se mettre à couvert en invoquant l'autorité inhérente à l'institution parlementaire et obtenir de celle-ci un appui pour atteindre les objectifs du Traité.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

relative au contrôle parlementaire de l'affectation des fonds de la Communauté

L'Assemblée Commune

constate

que l'activité du Commissaire aux comptes nommé par le Conseil de Ministres s'est limitée, pour les institutions de la Communauté, exclusivement à la régularité de la gestion budgétaire et de la trésorerie des dépenses administratives,

que le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne contient aucune clause déniaut à l'Assemblée Commune un droit de contrôle, de sorte qu'il incombe à l'Assemblée Commune de contrôler également l'utilisation des moyens financiers qui sont fournis à la Haute Autorité par le prélèvement et les paiements de péréquation,

invite la Haute Autorité

à prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre le contrôle parlementaire de l'utilisation de ses moyens financiers, et à informer périodiquement la Commission de la Comptabilité et de l'Administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune de l'utilisation de ses fonds et de ses intentions concernant leur utilisation future,

décide,

pour les motifs exposés au Chapitre IV du Document 1 (1954-1955), de donner décharge au Secrétaire général et au Secrétariat pour la gestion budgétaire du premier exercice financier 1952-1953.



ANNEXE I

LETTRE

**adressée le 11 avril 1953 par le président de la Haute Autorité
à M. Blank, Président de la Commission de la Comptabilité et de l'Administration
de la Communauté et de l'Assemblée Commune.**

Luxembourg, le 11 avril 1953.

Monsieur le Président,

Comme suite à ma lettre du 5 mars 1953, j'ai l'honneur de vous communiquer l'État prévisionnel de la Haute Autorité en même temps que ceux des trois autres institutions de la Communauté, comme les Présidents de ces institutions m'ont demandé de le faire.

Au cours de la Commission des quatre Présidents qui a arrêté ces états prévisionnels, conformément à l'article 78 du Traité, j'ai proposé qu'un compte rendu semestriel d'exécution soit établi par chaque institution à l'intention de la Commission des quatre Présidents et communiqué à la Commission que vous présidez.

Cette procédure a été approuvée dans l'esprit des observations dont je vous ai fait part dans ma lettre du 5 mars 1953.

La Commission des quatre Présidents s'est déclarée convaincue qu'il y avait là une méthode de collaboration fructueuse entre les institutions et que cette procédure pourrait permettre à l'Assemblée de suivre l'exécution des prévisions budgétaires dans le courant même de l'exercice financier.

Je vous confirme que la Haute Autorité est à votre disposition pour tous échanges de vue et informations complémentaires que la Commission que vous présidez pourrait souhaiter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

signé: Jean MONNET

ANNEXE II

EXTRAIT

**d'un discours prononcé par M. Jean Monnet, Président de la Haute Autorité,
devant la Commission de la Comptabilité et de l'Administration de la Communauté
et de l'Assemblée Commune en ses séances des 27 et 28 avril 1953.**

.....

«Avant de terminer, je voudrais vous rappeler que la Commission des quatre Présidents a accepté sur ma proposition, que, tous les six mois, un rapport sur la situation des dépenses administratives soit communiqué par chaque institution à la Commission des quatre Présidents ainsi qu'à votre Commission.

Mes collègues de la Haute Autorité et moi-même, attachons un prix particulier à cette décision. Dans la procédure budgétaire traditionnelle, les Parlements sont informés de l'exécution des dépenses seulement quelques années après qu'elles aient été effectuées, lorsqu'elles n'ont plus qu'un caractère historique. Il s'ensuit que les Parlements ont toujours une vision incomplète de la gestion budgétaire. Avec le système que nous avons envisagé, votre Commission sera informée pendant le cours même de l'exercice financier de la situation des dépenses administratives, et sera par conséquent en mesure d'émettre des avis qui auront le double effet d'éclaircir l'action administrative des institutions de la Communauté pendant le cours même de l'exercice financier, et d'influencer la préparation de l'Etat prévisionnel pour l'exercice suivant.

La Haute Autorité et moi-même sommes convaincus qu'il y a là une méthode fructueuse de collaboration entre les institutions de la Communauté selon l'esprit même de la tradition parlementaire et dans le cadre des dispositions du Traité.»

SERVICE DES PUBLICATIONS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

1522 - 54 - F - - A. C.