

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1954-1955

Session ordinaire

R a p p o r t

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
de la Communauté européenne du charbon et de l'acier
relatif au deuxième exercice financier
(1^{er} juillet 1953—30 juin 1954)

par

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

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
ASSEMBLÉE COMMUNE

Exercice 1954-1955

Session ordinaire

R a p p o r t

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
de la Communauté européenne du charbon et de l'acier
relatif au deuxième exercice financier
(1^{er} juillet 1953—30 juin 1954)

par

M. Gerhard KREYSSIG

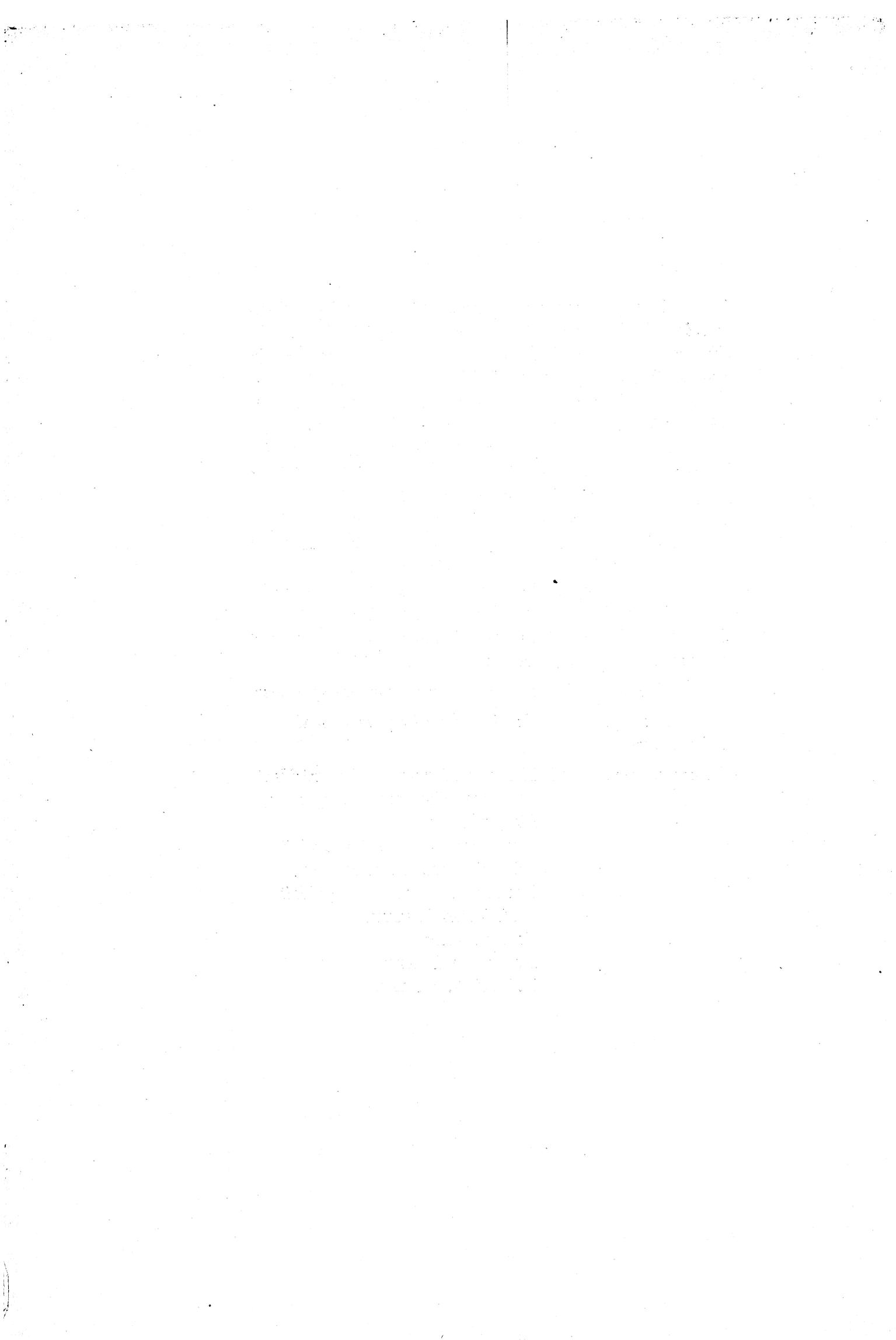
R a p p o r t e u r

En sa réunion du 28 mars 1955, à Paris, la Commission de la comptabilité et de l'administration de la Communauté et de l'Assemblée Commune a pris acte du vœu émis par M. PELLA, Président de l'Assemblée Commune, et tendant à ce que votre commission donne dans les plus brefs délais son avis sur le Deuxième Rapport du Commissaire aux comptes relatif au deuxième exercice financier allant du 1^{er} juillet 1953 au 30 juin 1954. Le rapport du Commissaire aux comptes est transmis à l'Assemblée Commune, conformément à l'article 17 du Traité, en même temps que le Rapport général de la Haute Autorité sur l'activité et les dépenses administratives de la Communauté, en prévision de la session ordinaire qui, en application du Traité, doit s'ouvrir le mardi 10 mai 1955, à Strasbourg. Malgré certaines hésitations, votre commission a répondu au vœu du Président PELLA.

M. Gerhard KREYSSIG a été désigné comme rapporteur.

Le rapport a été adopté à l'unanimité le 10 mai 1955 à Strasbourg.

*Etaient présents : MM. NICOLAS MARGUE, Vice-Président,
GERHARD KREYSSIG, Rapporteur,
MARTIN BLANK,
GIUSEPPE CARON qui suppléait
M. TERESIO GUGLIELMONE,
PIERRE DE SMET qui suppléait
M. PAUL STRUYE,
JOSEF KURTZ,
ROGER DE SAIVRE,
E. M. J. A. SASSEN.*



RAPPORT

de M. Gerhard KREYSSIG

sur

le Rapport du Commissaire aux comptes relatif
au deuxième exercice financier de la Communauté européenne
du charbon et de l'acier

(1^{er} juillet 1953 - 30 juin 1954)

Monsieur le Président, Mademoiselle, Messieurs,

I

1. M. Urbain J. Vaes, Commissaire aux comptes, a soumis, relativement au deuxième exercice financier de la Communauté, un rapport dont la conception et la structure diffèrent notablement de celles du rapport de l'année précédente au sujet duquel le même rapporteur avait fait rapport à l'Assemblée Commune à l'occasion de la session extraordinaire de novembre-décembre 1954. Cette année, ce document compte 503 pages : en dehors du rapport proprement dit relatif aux opérations comptables et à la gestion financière des diverses institutions de la Communauté, il tente, dans des études spéciales, de faire des comparaisons entre ces institutions. Le Commissaire aux comptes semble parfois partir de l'idée que les quatre institutions de la Communauté, Haute Autorité, Assemblée Commune, Cour de Justice et Conseil spécial de Ministres, sont des institutions comparables en ce qui regarde la structure du cadre de leur personnel et leur gestion financière. Or, à côté d'éléments comparables, chacune des quatre institutions a des attributions essentiellement différenciées. Dès lors, la structure des effectifs du personnel, ainsi que l'organisation des divers services et l'administration intérieure des institutions, présentent nécessairement des différences sensibles qui doivent être maintenues à l'avenir.

2. Dans son rapport, le Commissaire aux comptes expose en détail sa méthode de travail, de telle sorte que tout lecteur puisse se rendre compte de la façon dont il a cru devoir procéder pour exercer la mission qui lui est assignée par les dispo-

sitions du Traité. Eu égard à la minutie qu'il a apportée à vérifier la comptabilité et les dépenses des diverses institutions, votre Commission rend hommage, comme elle l'a fait l'année précédente, à la qualité et à l'utilité du travail accompli par le Commissaire aux comptes. Toutefois, votre commission se demande s'il est conforme à l'esprit du Traité que le Commissaire aux comptes, outre l'analyse et la vérification de la situation financière et des dépenses des diverses institutions, consacre une part considérable de son travail et de celui de ses collaborateurs à des études spéciales que la commission estime sortir du cadre étroit de sa mission, sans compter que la valeur de ces recherches pourrait être l'objet de controverses.

3. Votre commission en est arrivée à la constatation que l'étude approfondie de ce volumineux rapport amène la conclusion que le Commissaire aux comptes, dans ses appréciations à l'égard du Secrétariat de l'Assemblée Commune, semble parfois avoir appliqué d'autres critères qu'à l'endroit des autres institutions de la Communauté.

4. Votre rapporteur, non seulement s'est donné la peine d'étudier avec soin le rapport du Commissaire aux comptes ; il s'est, en outre, imposé l'effort d'examiner la correspondance volumineuse échangée entre le Bureau ou les fonctionnaires responsables du Secrétariat de l'Assemblée Commune, d'une part, et les services du Commissaire aux comptes, d'autre part. Votre rapporteur a acquis la conviction que des conceptions différentes en matière de droit budgétaire sont à l'origine d'une série de différends.

5. Votre commission n'estime pas devoir entrer en détail dans la discussion de questions à propos desquelles cette différence des points de vue a fait naître apparemment des problèmes sur lesquels les avis peuvent varier. *En droit parlementaire*, les décisions de la commission parlementaire compétente (en l'occurrence, votre Commission de la comptabilité et de l'administration de l'Assemblée Commune) ont force de droit. Il en va de même des décisions ou avis du Bureau. Au cours de l'année, le Commissaire aux comptes s'est efforcé, par un travail considérable que la commission se plaît à apprécier à sa juste valeur, de voir clair dans la gestion financière au moyen de questionnaires identiques adressés aux quatre institutions et plus spécialement en recueillant des informations sur des problèmes particuliers. Il a fallu une décision de votre Commission de la comptabilité pour établir que les questions concernant l'Assemblée et son Secrétariat, et sur lesquelles il était intéressant pour le Commissaire aux comptes d'obtenir des éclaircissements, soient adressées au *Bureau* de l'Assemblée Commune, celui-ci ayant, en vertu du Règlement, toute compétence et responsabilité en ce qui concerne la gestion du Secrétariat.

Cette question a été entre-temps réglée de façon précise, permettant d'éviter toute difficulté à l'avenir.

6. Certaines tensions — depuis lors éliminées — étant apparues vers la fin de l'été dernier entre les services du Commissaire aux comptes et le Secrétariat de l'Assemblée Commune, il fut décidé à Strasbourg au cours d'une réunion commune du Bureau et de votre commission, sous la présidence de M. Pella, qui venait d'être élu président de l'Assemblée Commune, d'instituer un *comité de quatre membres* chargé d'examiner les desiderata et les remarques du Commissaire aux comptes et de veiller au rétablissement d'une coopération et d'une atmosphère aussi bonnes que possible. Le Bureau délégua les Vice-Présidents Jean Fohrmann et Roger Motz ; votre commission désigna pour la représenter son président, M. Ugo La Malfa et M. Kreyssig, rapporteur chargé de faire rapport sur la vérification des comptes.

7. Au cours de deux importantes réunions de travail qui eurent lieu les 18 décembre 1954 et 15 janvier 1955 à Luxembourg, ce comité a examiné en détail et sur place les questionnaires abondants que le Commissaire aux comptes avait envoyés au Secrétariat ou au Bureau ; dans chaque cas particulier, il s'est efforcé d'apprécier si les desiderata ou les remarques du Commissaire aux comptes étaient fondés. A ce propos, il a été suggéré que le Bureau donne à certaines dispositions du Règlement une rédaction plus précise, pour rencontrer, à l'avenir, les remarques justifiées du Commissaire aux comptes, exclure les erreurs d'interprétation et éviter les malentendus. Les résultats des travaux de ce Comité des quatre ont été consignés par écrit.

En outre, lors d'une réunion qui eut lieu à Paris, le 7 février 1955, le Bureau entendit votre rapporteur exposer les résultats des travaux de ce comité. Constatons ici que cet examen méticuleux et approfondi, qui a porté également sur des documents de caisse et de comptabilité au Secrétariat de l'Assemblée Commune, n'a pas fait apparaître le moindre indice permettant de dire que des irrégularités d'ordre financier se seraient produites dans les services du Secrétariat. Vu certains articles qui ont été publiés par un journal belge (heureusement sans susciter aucun écho), cette constatation est particulièrement satisfaisante.

8. Votre commission se voit amenée, sur la base de ses contrôles approfondis, à constater que, malgré certaines critiques exprimées par le Commissaire aux comptes, l'Assemblée Commune a observé les dispositions du Traité sans s'arroger des compétences appartenant à la Commission des quatre Présidents.

Votre commission — nonobstant certaines divergences d'interprétation avec le Commissaire aux comptes — constate que le budget de l'Assemblée Commune pour 1953-1954 a été respecté, tel qu'il avait été établi sur proposition de votre commission par l'Assemblée Commune et arrêté par décision de la Commission des quatre Présidents.

A ce propos, votre commission estime que la comptabilisation, par le Secrétariat, des dépenses pour le personnel tant permanent que temporaire, s'est effec-

tuée en conformité des règles budgétaires. En outre, votre commission est également d'avis que c'est à bon droit que la comptabilisation des frais afférents à la session extraordinaire du 14 au 16 janvier 1954 a été imputée au poste de frb. 10 millions (art. 9 de l'Etat prévisionnel).

9. Votre commission partage entièrement l'avis exprimé par M. Fohrmann, Vice-Président, qui, dans une lettre au Commissaire aux comptes datée du 19 janvier 1955, relevait, non sans regret, que le rapport contenait, dans un certain nombre de cas, des constatations quant au fond et des tournures quant à la forme, qui indiquent que la conception du Commissaire aux comptes sur le contenu et l'ampleur de son contrôle ne concorde pas toujours avec la conception du Bureau de l'Assemblée Commune, ni avec celle de votre commission.

Votre commission regrette d'ailleurs que le Commissaire aux comptes n'ait pas cru devoir tenir compte de certaines observations qui lui ont été adressées au nom du Bureau de l'Assemblée Commune et dans lesquelles il est également fait mention d'imprécisions dans les faits et dans les chiffres relevés dans son rapport.

10. Lors de la session extraordinaire de l'Assemblée Commune, qui a eu lieu du 29 novembre au 3 décembre 1954, le Secrétariat a présenté les comptes du *deuxième exercice*, au total de frb. 46.862.771,55. A cette époque, l'Assemblée Commune a dû se borner à prendre acte de ces comptes du Secrétariat, étant donné qu'il fallait attendre le rapport du Commissaire aux comptes. Votre commission constate avec satisfaction que la régularité de ces comptes a été confirmée par le Commissaire aux comptes.

11. En conséquence, votre commission propose qu'il soit donné décharge au Secrétaire général et au Secrétariat de l'Assemblée Commune de la gestion financière de l'exercice 1953-1954.

II

12. Votre commission estime nécessaire de tirer quelques conclusions de l'examen de la troisième partie, très développée, des études du Commissaire aux comptes, consacrée à un exposé comparatif de certaines questions particulières.

13. D'une façon générale, il faut bien dire que des comparaisons fondées sur des pourcentages, et non sur des valeurs absolues, manquent souvent de pertinence, ainsi que la pratique des statistiques l'a montré depuis longtemps : elles risquent fort de provoquer des confusions et des erreurs. Il suffira pour s'en convaincre de citer quelques exemples. Au paragraphe 104 de son rapport, dans un chapitre où il fait une comparaison des dépenses relatives au personnel permanent des institutions, le Commissaire aux comptes publie une statistique indiquant en pourcentage l'accroissement des effectifs du personnel permanent entre la situation

au 30 juin 1953 et la situation prévue pour l'exercice 1954-1955. Il constate qu'au 30 juin 1953, la Haute Autorité occupait 78,63 % du personnel permanent des autres institutions de la Communauté, pourcentage ramené à 72,92 % pour l'exercice 1954-1955. Pour le Secrétariat de l'Assemblée Commune, les chiffres correspondants sont de 6,48 % et de 10,71 %. Interprétant cette évolution, le Commissaire aux comptes constate que les effectifs de la Haute Autorité, par rapport à l'effectif global des quatre institutions de la Communauté, sont en diminution d'une année à l'autre, alors que la proportion du personnel de l'Assemblée Commune marque un accroissement régulier. Cette conclusion pourrait donner l'impression que la Haute Autorité s'applique à réduire son personnel, tandis qu'au Secrétariat de l'Assemblée Commune, l'appareil bureaucratique se développe allègrement. Si le Commissaire aux comptes s'était exprimé en chiffres absolus, pareil effet, involontaire sans doute, ne se serait pas produit. En effet, au 30 juin 1953, la Haute Autorité occupait 449 agents ; ce nombre est passé à 606 pour l'exercice 1954-1955. De son côté, le Secrétariat de l'Assemblée Commune ne comptait que 37 agents, un effectif qui ne tarda pas à se révéler insuffisant, de sorte qu'il fallut prévoir 89 agents pour l'exercice 1954-1955. La Haute Autorité, qui faisait si bonne figure dans la comparaison établie par le Commissaire aux comptes, a augmenté de 157 le nombre de ses agents permanents pendant la période couverte par le rapport, alors que le Secrétariat de l'Assemblée Commune n'a engagé que 52 agents nouveaux.

Depuis lors, les effectifs du Secrétariat — dont le développement a atteint à peu près un niveau normal — sont restés stationnaires, alors que la Haute Autorité et d'autres institutions ont dû prévoir de nouvelles augmentations de personnel.

14. Les calculs auxquels le Commissaire aux comptes se livre au paragraphe 105 sont moins pertinents encore ; il évalue toujours en pourcentage l'accroissement du *personnel permanent* dans chacune des quatre institutions et calcule l'accroissement des effectifs du 30 juin 1953 au 30 juin 1955, arrivant à 34,97 % pour la Haute Autorité, 140,54 % pour l'Assemblée Commune, 103,22 % pour le Conseil de Ministres et 35,18 % pour la Cour de Justice. A ces pourcentages qui déforment la réalité correspondent les effectifs réels des différentes institutions exprimés en chiffres absolus : Haute Autorité : 606 ; Assemblée Commune : 89 ; Conseil de Ministres : 63 ; Cour de Justice : 73. Les graphiques de la page 337 du rapport soulignent encore l'inopportunité de tels calculs.

15. Votre commission partage l'avis du Vice-Président Fohrmann qui, dans une lettre datée du 1^{er} février 1955, déclarait au Commissaire aux comptes que ces études constituaient une vaine tentative d'établir des comparaisons entre les institutions et entre des éléments qui, *d'aucune façon, ne sont comparables*. Votre commission estime que, pour les raisons qui ont déjà été exposées, ces études ne sont guère valables ; elles ont plutôt le caractère d'études ressortissant à l'orga-

nisation des entreprises, inutilisables dans des institutions de droit public telles que le sont notamment le Parlement et son Secrétariat. Néanmoins, si le Commissaire aux comptes croit devoir intensifier encore ses travaux dans ce sens, votre commission est d'avis qu'il devrait alors charger son propre personnel de rassembler la documentation nécessaire, en s'efforçant de recourir le moins possible aux services des institutions pour ce travail.

16. Votre commission a acquis la conviction qu'il faudrait inviter le Commissaire aux comptes à faire en sorte que *ses méthodes de travail, ainsi que le rapport qu'il lui incombe de rédiger en vertu de l'article 78, chiffre 6, sur « la régularité des opérations comptables et de la gestion financière des différentes institutions »* se limitent à cette mission spécifique. A côté de ce travail qui, de l'avis de votre commission, doit constituer l'objectif principal du Commissaire, il faudrait lui laisser la faculté de procéder éventuellement, s'il le juge bon, à des études spéciales sur des questions particulières qu'il lui paraît intéressant d'examiner afin de documenter la Commission des quatre Présidents. Agissant de la sorte — et à la suite d'une décision récente de la Commission des quatre Présidents — il n'aura plus aucune difficulté à se conformer au délai de six mois, à compter de la fin de l'exercice, que le Traité, dans son article 78, chiffre 6, lui impartit pour faire son rapport sur « la régularité des opérations comptables et la gestion financière » et le transmettre à la Commission des quatre Présidents.

17. L'examen du rapport du Commissaire aux comptes amène encore votre commission à une autre conclusion. L'Assemblée Commune doit chaque fois attendre près d'une année entière avant d'apprendre par le rapport du Commissaire aux comptes ce qui s'est passé pendant un exercice financier qui a débuté presque deux années auparavant. Nous avons déjà constaté, à l'occasion du rapport sur le premier exercice financier, que certaines critiques ou suggestions concernant la période considérée et depuis longtemps écoulée se trouvaient, à la suite de décisions plus récentes, dépassées depuis un bon moment et étaient devenues sans objet au moment où le rapport du Commissaire aux comptes les livrait à la publicité. La même observation s'applique, pour une bonne part, au deuxième exercice financier et au rapport du Commissaire aux comptes, actuellement soumis à l'Assemblée.

18. Votre commission estime que les situations concrètes dans les quatre institutions de la Communauté pourraient être appréciées avec plus de justesse, si le Commissaire aux comptes, concentrant ses efforts sur l'essentiel de sa tâche, c'est-à-dire l'examen de la régularité de la comptabilité et de la gestion financière, examinait plus particulièrement dans quelle mesure les faits qu'il a cru devoir relever ou constater dans l'exercice écoulé ont déjà subi, depuis lors, des changements, par exemple, à la suite d'une modification des pratiques de comptabilité ou du système du contrôle interne. Les rapports du Commissaire aux comptes

n'auraient alors plus cette rigidité qui les caractérise et qu'on pourrait fort bien éviter ; en même temps, on verrait si les observations et remarques concernant une période antérieure sont encore actuellement valables. Or, tel n'est pas le cas pour la plupart des observations en question.

III

19. En ce qui concerne certaines remarques générales que le Commissaire aux comptes présente à la fin de son rapport, votre commission exprime le vœu et l'espoir qu'à l'avenir les relations entre le Secrétariat de l'Assemblée Commune et le Commissariat aux comptes soient telles que ces deux organes puissent collaborer sans heurts dans une atmosphère de compréhension et de prévenance réciproques.

Cet espoir se justifie d'autant plus que, peu après Pâques, un échange de vues a eu lieu entre le Président Pella, le Vice-Président Fohrmann et le Commissaire aux comptes et qu'à cette occasion une parfaite entente s'est établie sur les divergences d'appréciation et d'interprétation encore existantes, entente qui permet de présager au mieux de la collaboration à venir.

Votre commission estime, à cet égard, qu'il aurait peut-être mieux valu maintenir la décision du Bureau aux termes de laquelle le contrôle de documents comptables et de pièces de caisse de l'Assemblée et de son Secrétariat ne peut avoir lieu en dehors des locaux du Secrétariat.

Enfin, votre commission a donné son accord à une proposition du Bureau tendant à solliciter l'avis d'experts de nationalités française, italienne et belge, sur l'organisation, la structure et l'administration du Secrétariat, ces experts devant, non pas revenir sur le passé, mais faire, le cas échéant, des propositions pour l'avenir.

20. Votre commission rappelle qu'en automne 1954, elle a proposé au Bureau d'envisager la désignation de questeurs parlementaires afin d'arriver à une organisation aussi parfaite que possible des services du Secrétariat.

Cette question est inscrite à l'ordre du jour du Bureau. Elle est d'ailleurs liée aux résultats de l'expertise dont le Comité d'Experts, cité ci-dessus, a été chargé.

21. Pour ce qui est de l'unification des plans comptables en usage dans les quatre institutions, votre commission rappelle que c'est sur *son* initiative que l'on s'est efforcé de prendre des mesures d'unification, avant même que le Commissaire aux comptes eût été nommé. De nouveaux progrès considérables ont été réalisés également lors de l'établissement des États prévisionnels pour l'exercice 1955-1956. La pratique semble néanmoins prouver à l'évidence que, malgré ces efforts, les quatre institutions n'ont pas encore trouvé de formule définitive pour l'établissement et pour la structure du budget. D'ailleurs, lorsque l'État prévisionnel pour l'exercice

à venir lui a été soumis, votre commission a dû faire remarquer que, malgré les conventions antérieures et malgré l'accord général qui paraissait avoir été réalisé sur la structure des budgets de l'administration, certaines institutions avaient déjà procédé dans l'intervalle à de nouveaux changements. Votre commission continuera, pour sa part, à faire tout son possible pour que l'on puisse stabiliser au plus tôt et définitivement la forme des budgets.

22. En ce qui concerne l'établissement de *l'inventaire* des quatre institutions de la Communauté, il semble à votre commission, après examen, qu'il a déjà été tenu compte des vœux que le Commissaire aux comptes a exprimés quant à l'unification et l'harmonisation des méthodes. Cela est vrai pour le Secrétariat de l'Assemblée Commune en ce sens que l'immatriculation du mobilier au moyen d'étiquettes collées, est remplacée depuis longtemps par une numérotation au moyen de chiffres peints. Ce fait mérite d'être mentionné, car le Commissaire aux comptes le passe sous silence. Dès le 1^{er} juillet 1955, le Secrétariat portera à son inventaire tout objet mobilier dont la valeur excède frb. 300, et non plus frb. 400. D'autres remarques faites par le Commissaire aux comptes au sujet de la tenue des documents de caisse et des pièces comptables seront retenues, comme il convient, par le Secrétariat, pour autant que les changements survenus depuis lors dans la pratique ne les aient pas déjà rendues sans objet.

23. A plusieurs reprises, le Commissaire aux comptes a exprimé le vœu que l'on parvienne à la création de services communs pour les quatre institutions ; or, les expériences faites par notre Secrétariat, du moins en ce qui concerne l'achat en commun de matériel de bureau, ne démontrent nullement l'opportunité de développer ces services ou d'en créer de nouveaux. La suggestion du Commissaire aux comptes visant à charger un service commun du recrutement des agents nous semble également manquer de pertinence ; en effet, d'une part, les qualifications requises du personnel employé par les quatre institutions présentent des différences considérables et, d'autre part, les quatre institutions ont déjà pratiquement recruté le personnel dont elles ont besoin.

24. Votre commission prie l'Assemblée Commune d'approuver la proposition de résolution qu'elle a l'honneur de lui soumettre.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

L'Assemblée Commune

prend acte du Rapport du Commissaire aux comptes relatif au deuxième exercice financier (1^{er} juillet 1953—30 juin 1954) ;

approuve le rapport et les conclusions de la Commission de la comptabilité et de l'administration ;

donne décharge au Secrétaire Général et au Secrétariat de l'Assemblée Commune de la gestion financière de l'exercice 1953-1954 clôturé à la somme de frb. 46.862.771,55 ;

propose à la Commission des quatre Présidents d'inviter le Commissaire aux comptes à faire en sorte que son rapport sur la régularité des opérations comptables et de la gestion financière des institutions de la Communauté soit limité à cet objet spécifique, tout en laissant au Commissaire aux comptes la faculté de documenter à son gré la Commission des quatre Présidents au moyen d'études spéciales et de rapports sur des questions particulières ;

estime que, dans l'intérêt de la bonne marche des travaux parlementaires, le délai imparti pour le dépôt du rapport du Commissaire aux comptes conformément à l'article 78, paragraphe 6, du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, doit être respecté.

