

j.mēgret †

m.waelbroeck

j.-v.louis

d.vignes

j.-l.dewost

a.sacchetti

le droit de la communauté économique européenne

volume 11

dispositions
financières

université libre de bruxelles

institut d'études européennes

éditions de l'université de bruxelles

**INSTITUT D'ETUDES EUROPEENNES
UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES**

Jacques MEGRET †

Michel WAELBROECK

Jean-Victor LOUIS

Daniel VIGNES

Jean-Louis DEWOST

LE DROIT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE

**COMMENTAIRE DU TRAITE ET DES TEXTES PRIS
POUR SON APPLICATION**

11

Dispositions financières

par

Antonio SACCHETTINI

1982

EDITIONS DE L'UNIVERSITE DE BRUXELLES
Avenue P. Héger, 26 - 1050 Bruxelles — Belgique

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations courantes	VII
Avant-propos , par J.-L. DEWOST et J.-V. LOUIS	IX
Titre II : Dispositions financières , par A. SACCHETTINI	1
Analyse	1
Article 199	1
1° Etendue de la notion de recettes	1
2° Les opérations financières communautaires non budgétisées	5
3° L'unification des budgets communautaires. La non-inclusion dans le budget général des activités opérationnelles de la CECA	8
Article 200	10
1° La portée actuelle de la disposition	11
2° Les origines et les justifications des clés de répartition	12
3° Les recettes autres que les contributions nationales	12
Article 201	14
1° La forme juridique de la mise en œuvre de l'article 201	15
2° Les premières tentatives d'établir un régime de ressources propres	16
3° Le régime des ressources propres établi par la décision du 21 avril 1970	18
4° Les différentes catégories de ressources propres	19
5° Les différentes phases d'application de la décision du 21 avril 1970	20
6° Les recettes provenant de la TVA	22
§ 1. Les règles applicables dans la phase initiale	22
§ 2. Le taux des recettes TVA	23
§ 3. Le report de l'excédent	24
§ 4. L'application dans la pratique	24
7° Les adaptations au régime des ressources propres lors de l'adhésion de nouveaux Etats membres	25
§ 1. L'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni	25
§ 2. L'adhésion de la Grèce	26
8° Les moyens de financement du budget communautaire	27
9° Les dispositions d'application de la décision du 21 avril 1970	28
Article 202	31
1° Les dérogations possibles au principe de l'annualité	31
2° Le report des crédits	32

3° La nomenclature budgétaire	35
§ 1. Dispositions générales	35
§ 2. Règles spéciales pour les crédits relatifs à la recherche	36
4° Les aménagements à la règle de la spécialité : les chapitres non répartis et les virements de crédits	37
5° Les différentes sections du budget	39
Article 203	41
1° Les traits essentiels de la procédure budgétaire	44
2° L'élaboration du budget	45
§ 1. Les états prévisionnels	45
§ 2. L'établissement du projet de budget (la première lecture par le Conseil)	46
3° La première lecture du projet de budget par l'Assemblée	50
4° La deuxième lecture du projet de budget par le Conseil	51
5° La deuxième lecture du projet de budget par l'Assemblée	54
6° L'arrêt définitif du budget	54
7° La possibilité d'un rejet global du budget	55
8° Les dispositions relatives au taux maximum d'augmentation	56
9° Les problèmes d'interprétation surgis dans l'application de l'article 203	59
§ 1. Le dépassement du taux maximum en cours de procédure	60
§ 2. L'expiration des délais sans adaptation du taux maximum	60
§ 3. L'étendue des pouvoirs du Conseil lors de la deuxième lecture	62
10° Les voies de recours envers les décisions dans le domaine budgétaire	63
11° Obligations et discrétionnalité de l'autorité budgétaire en matière d'inscription de crédits	66
Article 204	67
1° Le système des douzièmes provisoires	68
2° Les différentes hypothèses d'application	68
3° Le dépassement des plafonds fixés par le premier alinéa	69
4° Les cas d'application de l'article 204 : exercices 1964, 1968, 1980	72
5° Reports et virements de crédits en régime de douzièmes provisoires	72
6° Les mesures possibles en matière de recettes en régime de douzièmes provisoires	73
Article 205	75
1° Le pouvoir d'exécution du budget et ses limites	75
2° Les modalités d'exécution du budget	78
Article 205 bis	80

Article 206	82
1° La création de la Cour des comptes	84
2° La composition de la Cour des comptes	84
3° Les obligations des membres de la Cour des comptes	86
4° Le régime pécuniaire, les privilèges et les immunités des membres de la Cour des comptes	86
5° Le lieu de travail de la Cour des comptes	87
Article 206 bis	88
1° Les compétences de la Cour des comptes	89
2° Les obligations des institutions envers la Cour des comptes	92
3° Le rapport annuel de la Cour des comptes	93
4° Le pouvoir consultatif de la Cour des comptes	95
5° Les règles de procédure de la Cour des comptes	95
Article 206 ter	97
1° Les éléments essentiels de la décision de décharge	97
§ 1. Le texte applicable jusqu'au 1 ^{er} janvier 1971	98
§ 2. Le texte applicable jusqu'au 1 ^{er} juin 1977	98
§ 3. Le texte applicable à partir du 1 ^{er} juin 1977	98
2° Contenu de la décision de décharge	100
3° Les conséquences du refus de donner décharge	100
4° La décharge sur la gestion du Fonds européen de développement	101
Article 207	102
1° Les premières définitions de l'unité de compte	102
2° La définition de l'unité de compte budgétaire	103
3° L'influence sur la définition de l'unité de compte budgétaire des perturbations monétaires	105
4° L'unité de compte basée sur un panier de monnaies	106
5° L'introduction de l'unité de compte européenne dans le budget	108
6° Le remplacement de l'unité de compte européenne par l'Ecu	109
7° Les montants exprimés en unités de compte dans les actes communautaires	111
8° L'application au système des ressources propres du versement des contributions en monnaies nationales	114
9° Les conditions techniques des opérations financières relatives au Fonds social européen	116
Article 208	118

Article 209	120
1° La procédure d'adoption et l'objet des règlements financiers à la suite de l'entrée en vigueur du traité du 22 juillet 1975	120
2° L'adoption d'un règlement financier unique	122
3° Les subdivisions du règlement financier	123
4° Les « règlements financiers » non fondés sur l'article 209	123
Commentaire	125
<i>Introduction : Volume et structure du budget des Communautés par rapport aux budgets nationaux</i>	125
I. <i>Les principes généraux du droit budgétaire de la CEE</i>	133
1° Unité	134
2° Universalité	135
3° Annualité	137
4° Spécialité	139
5° Publicité	139
6° Equilibre	140
7° Bonne gestion	141
II. <i>Elaboration et vote du budget</i>	142
1° L'élaboration du budget	142
§ 1. Autonomie des institutions : les états prévisionnels	142
§ 2. Le rôle de la Commission au commencement de la procédure : l'avant-projet	143
§ 3. Le projet de budget : le « cadre politique » tracé par le Conseil dans la réunion commune d'orientation	144
§ 4. La procédure interne de préparation des travaux du Conseil	145
2° Le vote du budget	146
§ 1. Rappel des dispositions appliquées précédemment	146
§ 2. Le « partage inégal » actuel de l'autorité budgétaire (dépenses « obligatoires » et dépenses « non obligatoires »)	148
§ 3. Les problèmes d'interprétation posés par la distinction introduite par le traité de 22 avril 1970	149
a) Rappel historique	149
b) Eléments juridiques d'interprétation	151
§ 4. Le renforcement des pouvoirs de l'Assemblée résultant du traité du 22 juillet 1975	153
§ 5. L'inapplicabilité pratique du système du taux maximum d'augmentation	154
III. <i>Exécution et contrôle du budget</i>	155
1° L'exécution du budget	155
§ 1. Répartition quantitative entre les différentes sections du budget	155
§ 2. Les phases de l'exécution : engagement, liquidation, paiement	155

2° Le contrôle du budget	157
§ 1. Le contrôle <i>a priori</i> : les contrôleurs financiers de chaque institution	157
§ 2. Le contrôle <i>a posteriori</i> : les rôles respectifs de la Cour des comptes et de l'Assemblée	160
a) Le rôle de la Cour des comptes	160
b) Le rôle de l'Assemblée	163
IV. Pouvoir législatif et pouvoir budgétaire	164
1° L'origine du problème : la répartition des pouvoirs entre le Conseil et l'Assemblée dans l'exercice des compétences budgétaires	164
§ 1. La « politique budgétaire » de l'institution parlementaire	166
§ 2. L'interprétation donnée par la Commission à la notion d'exécution du budget	168
§ 3. La position du Conseil	172
2° Les tentatives de résoudre le problème	175
§ 1. Sur le plan politique : la « procédure de concertation »	175
§ 2. Sur le plan pratique : la distinction cas par cas	177
Conclusion	180
1° Le problème de l'insuffisance des ressources propres	180
2° L'impact financier du budget communautaire	181
3° Perspectives de solution	183
4° Conséquences possibles sur la répartition des compétences en matière budgétaire	185
Textes d'application (liste)	186
Questions écrites	188
I. <i>Généralités</i>	188
II. <i>Ressources propres</i>	211
III. <i>Contrôle</i>	239
IV. <i>Unité de compte</i>	247
Jurisprudence	258
Aff. 96-71, Haegeman	258
Aff. 26-74, Roquette	258
Aff. 110-76, Pretore di Cento c. Inconnu	259
Aff. 138-78, Stölting	260
Aff. 267-78, Commission c. République italienne	261
Aff. 265-78, Ferwerda	263
Bibliographie	266

Addendum. — <i>Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 30 juin 1982, relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire</i>	271
Annexes	1*
Annexe 1. - Textes d'application reproduits in extenso	3*
I. <i>Règlement financiers</i>	5*
II. <i>Ressources propres</i>	61*
III. <i>Unité de compte</i>	82*
Annexe 2. - Résolution du Parlement européen	87*
Addendum. — <i>Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, du 30 juin 1982, relative à différentes mesures visant à assurer un meilleur déroulement de la procédure budgétaire</i>	96*
Index	99*
Table des matières	107*
Bibliothèque de l'Institut d'Etudes européennes	113*

Titre II

DISPOSITIONS FINANCIERES

ARTICLE 199

Toutes les recettes et les dépenses de la Communauté, y compris celles qui se rapportent au Fonds social européen, doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrites au budget.

Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.

analyse

1. L'article 199 a pour effet de conférer au budget communautaire la nature d'un acte de prévision, comme c'est le cas pour les budgets nationaux de tous les Etats membres, et d'introduire dans l'ordre communautaire deux principes propres à l'orthodoxie financière, le principe de l'unité (« toutes les recettes et les dépenses ») et le principe de l'équilibre.

Alors que le premier de ces principes est largement reconnu dans les droits budgétaires nationaux, le second constitue davantage, à l'intérieur des Etats membres, une norme de conduite qu'une règle de droit (pour les principes budgétaires classiques et leur application dans le droit budgétaire de la CEE, voy. la première partie du commentaire) (1).

1° ETENDUE DE LA NOTION DE RECETTES

2. A l'heure actuelle, les *recettes* de la Communauté sont constituées presque totalement par les « ressources propres » (pour la notion de « ressources propres » et les problèmes posés par l'énumération des recettes couvrant les dépenses du budget, voy. l'analyse de l'article 201).

(1) Le principe de l'équilibre budgétaire ne fait l'objet d'une disposition juridique constitutionnelle qu'en République fédérale d'Allemagne (article 110, alinéa premier de la Loi fondamentale).

- analyse** a) Le règlement financier applicable au budget général des Communautés (2) précise à son article premier la portée de la *notion de « dépenses et recettes »* en indiquant qu'elles comprennent :
- les dépenses administratives de la CECA et les recettes y afférentes,
 - les dépenses et les recettes de la CEE,
 - les dépenses et les recettes de la CEEA, et notamment les prêts consentis, le remboursement des emprunts et les charges afférentes à ces opérations.

La nature des compétences dont disposent les organes communautaires (« compétences d'attribution », voy. l'analyse de l'article 4 du traité, au volume 1 de la présente collection) se reflète dans l'exercice des compétences en matière budgétaire; seules les dépenses résultant de l'accomplissement des tâches confiées aux institutions par le traité peuvent être inscrites au budget (3). Cette constatation, qui fait l'objet d'un examen plus détaillé, dans la quatrième partie du commentaire, se dégage également du traitement réservé par le dispositif de l'article premier du règlement financier à un cas particulier : celui des prêts et des emprunts. Alors qu'aucune mention n'est faite à cet égard lors du rappel des dépenses et des recettes de la CECA et de la CEE, le règlement financier se réfère expressément aux prêts consentis et au remboursement des emprunts contractés en vertu des dispositions du traité instituant la CEEA. La raison en est que ce traité accorde une compétence en la matière (article 172, paragraphe 4) et prévoit l'inscription au budget de recherches et d'investissement (voy. *infra*, n. 5) des dépenses occasionnées par la participation de la Communauté à certaines « opérations communes » (article 174, paragraphe 2, littera d) (4).

Une compétence analogue n'est pas prévue par des dispositions expresses du traité CEE; quant au traité CECA, le pouvoir de contracter des emprunts et de consentir des prêts reconnu à la Haute Autorité par l'article 49 et l'article 51 n'est assorti d'aucune obligation d'inscrire au budget les recettes et les dépenses qui en découlent, les opérations d'emprunt et de prêt rentrant dans l'« activité opérationnelle » de cette Communauté (voy. la première partie du commentaire).

(2) *JOCE*, n° L 356 du 31 décembre 1977.

(3) La même constatation est valable pour les dépenses relevant du domaine de la CEEA. Quant aux dépenses propres aux secteurs couverts par le traité CECA, il y a lieu de distinguer entre dépenses administratives et dépenses opérationnelles (voy., *infra*, n. 4 et 5).

(4) C'est en vertu de ces dispositions qu'un contrat fut conclu, le 10 août 1959, à la suite d'une décision prise par le Conseil le 28 mai 1959, entre la Commission de la CEEA et l'Export-Import Bank de Washington en vue de l'octroi de prêts aux entreprises d'électricité construisant des centrales nucléaires de puissance.

Des actes arrêtés par le Conseil en vertu de l'article 235 du traité CEE (règlement n° 397/75, relatif aux emprunts communautaires (5), décision du 16 octobre 1978, habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue de promouvoir les investissements dans la Communauté) (6) et de l'article 203 du traité CEEA (décision du Conseil du 29 mars 1977 habilitant la Commission à contracter des emprunts en vue d'une contribution au financement des centrales nucléaires de puissance) (7) ont eu pour effet de créer, en ce qui concerne la CEE, une compétence de recours à l'emprunt à certaines fins déterminées et d'élargir, en ce qui concerne la CEEA, les possibilités de recours à l'emprunt déjà offertes par ce traité (voy. *supra*) (8).

La question s'est alors posée de savoir si la rédaction de l'article 199 (« Toutes les recettes et les dépenses ... ») n'imposait pas l'obligation juridique d'inscrire le produit des emprunts ainsi que le montant des prêts consentis au budget. La réponse à cette question suppose qu'on circoncrive la notion de recette budgétaire et celle de dépense budgétaire : s'agit-il uniquement, comme cela est le cas dans le droit budgétaire de certains Etats membres, des recettes et des dépenses à caractère *définitif*, ce qui exclut les prêts (dépense recouvrable), ou bien convient-il, en s'inspirant du droit budgétaire d'autres Etats membres, de donner une acception extensive couvrant également les recettes et les dépenses provisoires ?

Par ailleurs, l'inclusion des emprunts dans le budget n'est pas sans poser certains problèmes : respect du principe de l'équilibre à l'échelon du budget annuel, modalités d'inscription budgétaire des remboursements et/ou des intérêts, application du taux maximum, etc... A l'inverse, on peut faire valoir que leur non inclusion empêche l'autorité budgétaire d'avoir une vision d'ensemble des interventions financières de la Communauté.

(5) JOCE, n° L 46 du 20 février 1975.

Les fonds collectés par voie d'emprunt ne peuvent, aux termes de l'article premier de ce règlement, qu'être reprêtés à un ou plusieurs Etats membres éprouvant des difficultés de balance de paiement provoquées par le renchérissement des produits pétroliers.

(6) JOCE, n° L 298 du 25 octobre 1978. Par cette décision, la Commission est habilitée à contracter des emprunts ne pouvant dépasser l'équivalent d'un milliard d'unités de compte européennes pour le financement des projets d'investissement contribuant à une convergence et à une intégration croissantes des politiques économiques des Etats membres.

(7) JOCE, n° L 88 du 6 avril 1977.

(8) Pour une description détaillée de ces différents instruments de financement, voy. G. ISAAC, *Les finances communautaires* (Année 1978 - 1^{er} semestre 1979), RTDE, n° 2, 1980, pp. 302-353, notamment chap. I, partie B. L'instrument financier le plus récent parmi les mécanismes d'emprunts-prêts est constitué par le règlement n° 1736/79, relatif à la bonification de certains prêts accordés dans le cadre du système monétaire européen (JOCE, n° L 200 du 8 août 1979) (voy. *ibidem*).

analyse La seule disposition qui permette d'éclairer la portée de l'article 199 sur ce point est l'article 4, paragraphe 1 de la décision du 21 avril 1970 (9) qui dispose qu'« à partir du 1^{er} janvier 1975, le budget des Communautés est, *sans préjudice des autres recettes*, intégralement financé par des ressources propres aux Communautés ». En se référant aux « autres recettes », les auteurs du traité et de la décision de 1970 ont-ils pensé aux emprunts (qui n'existaient pas à l'époque dans le domaine de la CEE), ou plus simplement aux dons et legs et divers... ?

En définitive, il n'existe pas d'argument juridique déterminant en faveur de l'une ou l'autre thèse. Sur le plan pratique, en donnant suite à la résolution de l'Assemblée sur le dialogue interinstitutionnel relatif à certaines questions budgétaires (10), la Commission a proposé, dans son avant-projet de budget pour l'exercice 1978, l'inscription au budget des opérations d'emprunts et de prêts (inscription des montants recevables en recettes, des montants payables en dépenses) (11). Elle n'a pas été suivie par le Conseil sur ce point (12).

b) Le règlement financier contient, à son article 3, des dispositions ayant pour objet d'interdire l'affectation des recettes à des dépenses déterminées ainsi que la contraction, par compensation, de certaines recettes et de certaines dépenses.

L'interdiction d'affecter des recettes à des dépenses déterminées connaît les exceptions suivantes :

- en matière de programmes complémentaires de la CEEA (programmes de recherche auxquels ne participent que certains Etats membres ; voy. les articles 3, paragraphe 4 et 4, paragraphe 6 de la décision du 21 avril 1970);

(9) *JOCE*, n° L 94 du 28 avril 1970.

(10) *JOCE*, n° C 163 du 11 juillet 1977.

(11) Voy. D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Paris-Bruxelles, 1980, chapitre III, 1 D.

(12) Ces opérations font actuellement l'objet d'un simple rappel « pour mémoire » dans la section « Commission » du budget et d'une récapitulation à titre indicatif, dans une annexe au budget, des opérations en capital et de la gestion de l'endettement en cours (voy. l'article 16, par. 3, litt. b) du règlement financier du 21 décembre 1977 (*JOCE*, n° L 356 du 31 décembre 1977).

Les opérations en question sont qualifiées d'« opérations blanches » parce qu'elles n'entraînent normalement aucun crédit ni débit net pour la Communauté; il n'est pas toutefois exclu qu'elles causent une dépense à la charge du budget en cas de défaillance des bénéficiaires. C'est pour cette raison que les commentaires au chapitre du budget relatif aux emprunts communautaires font mention de la « Garantie de bonne fin de la Communauté » (voy. le budget général pour l'exercice 1981, *JOCE*, n° L 378 du 31 décembre 1980, p. 403). Sur les problèmes posés par le recours à l'emprunt par les Communautés, voy. J.F. COUZINET, « Les Communautés européennes et l'emprunt », *RMC*, n° 224 à 226, février-mars, avril et mai 1979.

— quant aux recettes qui, de par leur nature, sont affectées : revenus de fondations, subventions, dons et legs (voy., *infra*, commentaire, n. 9). **analyse**

La référence explicite aux dépenses du Fonds social européen, contenue dans le membre de phrase incident de l'alinéa 1 de l'article 199, est justifiée par le fait que l'article 200 du traité prévoit une clé particulière pour le financement de ce dernier. Malgré l'existence de cette dérogation (actuellement périmée) à la règle de non-affectation, les auteurs du traité ont voulu, par la mention expresse du Fonds social à l'article 199, exclure la formation d'un budget séparé pour ce Fonds institué par le traité (13). La même exclusion est à sous-entendre pour les autres fonds dont le traité envisage expressément la création (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) ou institués sur la base de l'article 235 (par exemple le Fonds européen de développement régional) (14).

2° LES OPÉRATIONS FINANCIÈRES COMMUNAUTAIRES NON BUDGÉTISÉES

3. Les dispositions figurant aux articles 1 à 7 de la convention d'application relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté, qui contiennent non seulement la référence à une clé de financement spéciale, mais certaines règles financières et certaines règles de gestion, montrent que les Etats parties à la convention (les Etats fondateurs de la CEE) avaient voulu exclure les recettes et dépenses du FEDOM de l'inscription au budget communautaire. Cette convention, dont la durée était de cinq ans, est venue à expiration en 1962. Les différents Fonds européens de développement (FED), créés par les conventions ultérieures (Yaoundé I, du 20 juillet 1963, Yaoundé II, du 29 juillet 1969, Lomé I, du 28 février 1975, Lomé II, du 31 octobre 1979) sont également financés et gérés en dehors du budget communautaire (15). Dans une résolution du 14 février 1973 (16), l'Assemblée a demandé

(13) Cette constatation est confirmée par la rédaction du paragraphe 5 du texte originare (actuellement modifié) de l'article 203; tout en prévoyant des règles de majorité spéciales pour l'approbation des crédits du Fonds social, ce texte se référerait à ces crédits en tant que *partie* du budget.

(14) Comme il est indiqué ci-après (n. 4), les crédits relatifs aux opérations financières de certains organismes institués par le Conseil et dotés d'une personnalité juridique propre, ne figurent pas au budget général ou ne sont inscrits que sous la forme d'une subvention globale.

(15) Les dispositions relatives à la création, la dotation et les règles de gestion du 5^{me} Fonds européen de développement, auquel la convention de Lomé II se réfère, figurent à l'accord interne relatif au financement et à la gestion des aides de la Communauté (voy. *JOCE*, n° L 347 du 22 décembre 1980, p. 210). Cet accord a été approuvé par chaque Etat membre des Communautés, conformément aux règles constitutionnelles qui lui sont propres.

(16) *JOCE*, n° C 14 du 27 mars 1973, p. 25-26.

analyse l'intégration du FED dans le budget communautaire ; à la suite de cette résolution, la Commission a présenté une communication au Conseil dans laquelle elle expose les arguments qui militent en faveur de la budgétisation, notamment le renforcement du contrôle parlementaire, l'amélioration et la transparence budgétaire, la simplification de la négociation grâce à l'élimination des débats entre les Etats sur la clé de répartition du financement. Le problème de la budgétisation du FED, toujours d'actualité au cours de la durée d'application de la convention de Lomé, est devenu crucial pendant les négociations pour le renouvellement de cette convention.

En 1979, la Commission a réitéré les raisons de nature politique et d'orthodoxie budgétaire qui militent à son avis pour cette budgétisation. En l'absence d'un accord quant à la budgétisation du FED, des « informations financières » relatives à ce Fonds font l'objet, depuis l'exercice 1981, d'une annexe au budget général, à la suite de l'engagement du Conseil de les transmettre à l'Assemblée (17). On rappellera en outre que la gestion du FED est soumise au contrôle de la Cour des comptes (voy. l'analyse de l'article 206 *bis*, n. 1) (18).

Depuis l'année 1978, les dépenses de coopération financière et technique à financer au titre des accords conclus avec les pays du Bassin méditerranéen (Maghreb et Machrek, Turquie, Portugal, Malte et Chypre) sont couvertes par le budget des Communautés (19).

La budgétisation a été assurée en même temps que l'introduction de l'unité de compte européenne dans le budget (voy. l'analyse de l'article 207, n. 5) (20).

4. Les interventions financières du FED mises à part, d'autres opérations financières communautaires ne sont pas budgétisées. Ces opérations relèvent ou bien du domaine d'activité d'une Communauté autre que la CEE

(17) Voy. *JOCE*, n° L 67 du 12 mars 1981, p. 43.

(18) Voy. D. STRASSER, *op. cit.*, chap. XIV, par. 1.

(19) Les aides financières prévues dans l'ancien accord d'association avec la Grèce et dans l'accord d'association avec la Turquie n'avaient pas, jusqu'en 1977, fait l'objet d'inscription au budget, leur financement étant assuré par des contributions nationales fixées dans des accords internes conclus entre les Etats membres; après la signature des protocoles financiers avec la Grèce et la Turquie (respectivement le 28 février 1977 et le 12 mai 1977), les crédits destinés à couvrir les aides financières communautaires à ces Etats associés ont été inscrits au budget (voy. le budget général des Communautés européennes pour l'exercice 1978, *JOCE*, n° L 36 du 6 février 1978, p. 436).

(20) Pour les conséquences de la budgétisation sur le caractère communautaire ou mixte des accords conclus avec les pays du Bassin méditerranéen, voy. le volume 12 de la présente collection.

ou bien des activités d'organismes disposant d'une personnalité juridique propre. Il s'agit : **analyse**

- des activités « opérationnelles » de la CECA (voy., *infra*, commentaire, n. 3) ;
- des opérations de la Banque européenne d'investissement (BEI). Cet organisme disposant de la personnalité juridique et étant doté de ressources propres, sa gestion est retracée grâce aux instruments caractéristiques des instituts bancaires (capital social, bilan, compte de pertes et profits) (21).
- des tâches exercées par l'Agence d'approvisionnement de la CEEA. Cet organisme, créé par le traité instituant cette Communauté (article 53), est également doté de la personnalité juridique et exerce une activité soumise aux règles commerciales. L'Agence bénéficiant, aux termes de l'article 54 du traité, de l'autonomie financière, ses dépenses sont prévues dans un état spécial (article 171 du traité CEEA); les redevances destinées à alimenter cet état n'ayant pas été créées, les dépenses de fonctionnement de l'Agence sont couvertes par une subvention du budget général.
- des activités des « personnes morales de droit communautaire » créées par des règlements du Conseil, fondés sur l'article 235 du traité CEE. Les opérations de certaines de ces personnes morales ne sont pas budgétisées (il s'agit de celles du Fonds européen de coopération monétaire, voy. le règlement n° 907/73 du Conseil) (22) (23); d'autres opérations sont couvertes par des crédits figurant en tant que subventions globales inscrites au budget général (il s'agit de celles du Centre européen pour la formation professionnelle, créé par le règlement

(21) Voy. le volume 8 de la présente collection ainsi que D. STRASSER, *op. cit.*, chapitre X.

(22) JOCE, n° L 89 du 5 avril 1973.

(23) L'article 4 des statuts de ce Fonds, annexés au règlement, précise que « dans un premier stade de son fonctionnement, les dépenses encourues pour l'administration du Fonds qui ne seraient pas couvertes par les recettes, le seraient par une contribution des banques centrales ». Cette exception au principe de l'unité budgétaire a suscité des réserves au moment de l'institution du Fonds; elles étaient motivées par l'avis que l'article 235 du traité, sur lequel le règlement est fondé, ne permettrait pas de déroger au principe de l'unité. L'accord sur la création du Fonds est intervenu avec l'inscription au procès-verbal du Conseil de ces réserves, dont l'objectif principal était le redressement de la situation — dans le sens du respect intégral des principes du droit budgétaire — avant le passage à la deuxième étape de l'Union économique et monétaire (qui n'a pas encore commencé). Dans la mesure où la nature des activités du Fonds en question exige des dispositions particulières pour en assurer le bon fonctionnement, certaines dérogations aux dispositions du traité (par exemple l'absence de budgétisation) peuvent être considérées comme justifiées.

analyse n° 337/75 du Conseil (24), et de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, créée par le règlement n° 1365/75 du Conseil (25)).

3° L'UNIFICATION DES BUDGETS COMMUNAUTAIRES. LA NON-INCLUSION DANS LE BUDGET GENERAL DES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE LA CECA

5. Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 1967, du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (traité du 8 avril 1965) (26), chacune des trois Communautés avait son propre budget, les deux Communautés sectorielles (CECA et CEEA) nécessitant, à côté de leurs budgets administratifs (état prévisionnel général pour la CECA, budget de fonctionnement pour la CEEA), des budgets (opérationnels » (bilan opérationnel pour la CECA, budget de recherches et d'investissement pour la CEEA). L'article 20 de ce traité, en laissant subsister ces derniers, a pour effet d'unifier les autres budgets par la création d'un budget général regroupant les dépenses afférentes à la Communauté économique européenne, les dépenses administratives de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (27) et les dépenses de la Communauté européenne de l'énergie atomique, à l'exception de celles de l'Agence d'approvisionnement (voy. le paragraphe précédent), des entreprises communes (voy. l'article 45 du traité CEEA) et des dépenses de recherches et d'investissement.

(24) *JOCE*, n° L 39 du 13 février 1975.

(25) *JOCE*, n° L 139 du 30 mai 1975.

(26) *JOCE*, n° 152 du 13 juillet 1967.

(27) Etant donné qu'aux termes de l'article 50 du traité CECA, les prélèvements perçus au titre de l'article 49 du même traité sont destinés à couvrir, entre autres, les dépenses administratives de cette Communauté, il a été nécessaire, lors des travaux préparatoires du traité du 8 avril 1965, de déterminer la partie de ces dépenses à couvrir par le produit de ces prélèvements. L'intégration des dépenses administratives de la CECA dans l'ensemble des dépenses communautaires ne permettait de fixer le montant en cause que d'une manière forfaitaire. Le montant de 18 millions d'unités de compte budgétaires figurant à l'article 20 de ce traité correspondait à une évaluation de la somme des dépenses en question au moment de sa signature. Le Conseil recevait en même temps compétence pour adapter ce montant; par sa décision du 21 novembre 1977, ce montant a été réduit à 5 millions d'unités de compte européennes (*JOCE*, n° L 306 du 30 novembre 1977). Ce montant est le résultat d'une appréciation de nature essentiellement politique, qui tient compte d'une part de l'opportunité de réduire au strict minimum la contribution de la CECA aux dépenses administratives, d'autre part de la difficulté d'identifier avec précision ces dépenses à la suite de l'intégration complète des anciens services de la CECA dans l'administration fusionnée.

L'article 10 du traité du 22 avril 1970 (28), modifiant sur ce point l'article 20 du traité du 8 avril 1965, prévoit l'intégration dans le budget général des Communautés européennes du budget de recherches et d'investissement de la CEEA. Cette intégration n'a, ni d'une façon expresse ni d'une manière tacite, comporté comme conséquence l'abrogation des règles particulières relatives aux dépenses de recherches et d'investissement, telles qu'elles sont prévues notamment à l'article 176 du traité CEEA. analyse

L'absence d'intégration dans le budget général des activités « opérationnelles » de la CECA (voy. commentaire, n. 3) est à l'origine du problème relatif à l'imputation budgétaire de certaines dépenses qui, sans être destinées à couvrir des actions entreprises au titre du traité CECA, ont pour effet de faciliter la poursuite de telles actions (29) ; l'assimilation de ces dépenses aux dépenses administratives de la CECA n'étant pas évidente, leur imputation au budget général des Communautés n'apparaît être admissible, en l'absence d'une décision fondée sur les traités CEE ou CEEA, qu'au vu de leur nature occasionnelle (par exemple, études sur l'impact des actions entreprises au titre du traité CECA sur les domaines couverts par les autres traités, enquêtes ponctuelles, etc...).

S'agissant en revanche de dépenses destinées à alimenter d'une manière régulière et constante les activités opérationnelles de la CECA, une telle imputation ne serait pas justifiée. C'est cette raison qui a empêché jusqu'ici l'inscription au budget général des Communautés d'une subvention destinée à financer des mesures de reconversion et de restructuration des industries sidérurgiques, qui ne pouvaient être effectuées par les seuls moyens offerts par l'application du traité CECA, les prélèvements versés au titre de l'article 49 de ce traité étant insuffisants. Les mesures en question ont été financées par des contributions *ad hoc* qui ont fait l'objet, à plusieurs reprises, depuis 1978, de décisions des représentants des gouvernements des Etats membres de la CECA réunis au sein du Conseil ; le versement de ces contributions est conditionné dans certains de ces Etats par l'accomplissement des procédures parlementaires (30).

(28) *JOCE*, n° L 2 du 2 janvier 1971.

(29) Tel est le cas, par exemple, des dépenses relatives au contrôle de l'application de la décision n° 2794/80/CECA instituant un régime de quotas de production d'acier (*JOCE*, n° L 291 du 31 octobre 1980). Des demandes de virement du chapitre 10.0 (crédits provisionnels) au chapitre 2.6 du budget (frais d'études, d'enquête et de consultations) ont été présentées par la Commission à l'autorité budgétaire en 1981 en vue de couvrir ces dépenses.

(30) Les problèmes évoqués ici se situant dans le contexte général de l'interprétation de l'article 205 du traité CEE, il est fait renvoi aux arguments développés dans le commentaire, n. 94-109.