

Droit général de l'Union Européenne : les institutions européennes

Leçon 5 : Le système de contrôle

Marc BLANQUET

Table des matières

Section 1. Le système de contrôle juridictionnel : la Cour de justice de l'Union européenne.....	p. 2
§1. La Cour de Justice.....	p. 2
A. L'organisation de la Cour de Justice.....	p. 2
1. L'organisation interne.....	p. 2
2. L'organisation juridictionnelle.....	p. 3
B. Le rôle de la Cour de Justice.....	p. 4
1. Appréciation générale.....	p. 4
a) Appréciation qualitative.....	p. 4
b) Appréciation quantitative.....	p. 5
2. Attributions particulières.....	p. 5
§2. Le Tribunal.....	p. 6
A. Origine et organisation.....	p. 6
B. Les compétences.....	p. 7
C. Pourvoi et réexamen.....	p. 8
§3. Les tribunaux spécialisés.....	p. 9
Section 2. Le système de contrôle financier : la Cour des comptes.....	p. 10
§1. Statut et composition.....	p. 10
A. Statut.....	p. 10
B. Composition.....	p. 10
§2. Les attributions.....	p. 10
A. La mission de contrôle des comptes.....	p. 10
B. La mission consultative.....	p. 11

Deux des « *Institutions* » de l'Union ne jouent pas un rôle comparable aux autres en ce qu'elles ne participent pas au système politique de gouvernement de l'Union. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles soient négligeables. Notamment, la Cour de justice a certainement joué le rôle le plus décisif qui soit pour l'évolution de l'ordre juridique communautaire. En revanche, il faut bien admettre une fonction plus technique pour la Cour des comptes. Seront ici distingués, au-delà de ces seules institutions, deux types de contrôle dont chacune forme le pivot : le système de contrôle juridictionnel, puis le système de contrôle financier.

Section 1. Le système de contrôle juridictionnel : la Cour de justice de l'Union européenne

Le traité de Lisbonne a mis en place une présentation nouvelle du système juridictionnel de l'Union. Jusque là, existait la Cour de justice des Communautés européennes, puis le Tribunal de première instance, créé en 1988, et le traité de Nice avait ouvert la voie à la création de tribunaux spécialisés, ce qui avait permis en 2004 la création du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne. Désormais, l'article 13 TUE modifié indique que la « *Cour de justice de l'Union européenne* » est une des institutions de l'Union, mais l'article 19 §1 TUE précise que : « *la Cour de justice de l'Union européenne comprend la Cour de justice, le Tribunal et des tribunaux spécialisés* ». La mission générale de cette institution composite est d'assurer « *le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités* » (art. 19 §1 TUE).

§1. La Cour de Justice

A. L'organisation de la Cour de Justice

1. L'organisation interne

Quant à sa **composition**, la Cour de Justice est formée de vingt-sept juges assistés par onze avocats généraux, chargés de présenter des conclusions en toute indépendance : Il ne s'agit pas d'un ministère public (CJCE (ord.), 4 février 2000, Emesa Sugar et Aruba, aff. C-17/98, Rec. I-665) et leur rôle est assez comparable à celui du rapporteur public dans les juridictions administratives françaises. Le traité de Lisbonne précise qu'à la demande de la Cour, le Conseil, à l'unanimité, peut augmenter le nombre des avocats généraux.

Une des nouveautés du traité de Nice a consisté cependant à rendre facultative la présentation de conclusions par l'Avocat général. A peu près la moitié des arrêts sont désormais rendus sans conclusions.

Juges et avocats généraux sont **nommés** d'un commun accord, pour six ans renouvelables, par les gouvernements des États membres.

Aucune condition de nationalité, ni aucune répartition entre États membres n'est imposée, mais il y a toujours eu une telle répartition, non que les juges aient une quelconque fonction de représentation de leur État, mais parce qu'il est certainement raisonnable de représenter à la Cour tous les systèmes juridiques des États membres.

Le traité de Nice a consacré cette pratique, prévoyant explicitement que la Cour est formée d'un juge par État membre, ce que reprend le traité de Lisbonne (art. 19 §2 TUE).

Les seules exigences du traité (art. 253 TFUE) sont que juges et avocats généraux présentent des garanties d'indépendance, et réunissent les conditions requises pour exercer, dans leur pays

respectif, les plus hautes fonctions juridictionnelles, ou bien soient des juristes possédant des compétences notoires.

Le traité de Lisbonne prévoit la mise en place d'un comité, formé d'anciens juges européens, de membres des juridictions nationales suprêmes, et de juristes de compétence notoire, pour donner un avis préalable sur la capacité des candidats. Un des membres est proposé par le parlement européen, la désignation des membres faisant l'objet d'une décision du Conseil sur initiative du président de la Cour de justice (art. 255 TFUE). La décision a été prise le 25 février 2010 et l'on peut relever que le comité, longtemps présidé par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État français, l'est désormais par Christiaan Timmermans.

Le statut des membres de la Cour vise à assurer leur indépendance, par **le jeu d'incompatibilités** (avec toute fonction politique ou administrative et avec toute activité professionnelle), et en organisant **une immunité plus large** que celle qui peut résulter du protocole général sur les immunités et privilèges.

Les juges de la Cour élisent parmi eux, pour trois ans renouvelables, **un président** (Vassilios Skouris de 2003 jusqu'à octobre 2015 et Koen Lenaerts depuis le 8 octobre 2015) qui dirige les travaux et les services de la juridiction et qui exerce par ailleurs des fonctions juridictionnelles spécifiques en matière de mesures provisoires. Depuis 2012 existe aussi un vice Président (Koen Lenaerts, puis, le 8 octobre 2015, Antonio Tizzano, puis, le 9 octobre 2018, Mme Rosario Silva de Lapuerta ; depuis le 8 octobre 2024, il s'agit de Thomas von Danwitz). La Cour, chaque année, désigne également des présidents de chambre et un premier avocat général.

Le Brexit s'est traduit par le départ immédiat, le 1^{er} février 2020, du juge britannique. En revanche, Mme Sharpston, Avocat général, a voulu continuer à siéger jusqu'à la désignation de son successeur, et n'a finalement quitté la Cour qu'à la suite de décisions contentieuses.

Remarque

Voir l'[Eloge prononcé par Marc Blanquet, Directeur du IRDEIC et auteur du cours, au Président Vassilios Skouris](#) (la vidéo est accessible en bas de la page du site internet du Centre d'excellence Jean Monnet Europe Capitale).

2. L'organisation juridictionnelle

Le principe initial, pour la Cour, était qu'elle siégeait en formation plénière mais qu'elle pouvait créer des chambres pour certains contentieux ou certaines phases d'un contentieux. Le jugement par une chambre a été admis de plus en plus largement jusqu'à ce que le traité de Maastricht ne l'écarte que lorsqu'un État membre ou une institution communautaire partie à l'instance demande le jugement en formation plénière : il y a donc eu un renversement du principe et **la formation plénière devient l'exception**.

La Cour s'est dotée de dix chambres, de trois juges ou de cinq juges ; il y a eu aussi, plus curieusement, avant le traité de Nice, **deux formations plénières** : le « *petit plenum* » regroupant une petite et une grande chambre autour du président de la Cour, et le « *grand plenum* » réuni pour les affaires les plus importantes.

Le traité de Nice et le nouveau statut ont proposé une nouvelle organisation adaptée à une Europe désormais élargie. Le principe est celui du jugement « *en chambre ou en grande chambre* » (art. 221 TCE ; désormais art. 251 TFUE), l'assemblée plénière étant cantonnée aux prévisions spéciales du statut.

En savoir plus : Article 251 TFUE

La Cour de justice siège en chambres ou en grande chambre, en conformité avec les règles prévues à cet effet par le statut de la Cour de justice de l'Union européenne. Lorsque le statut le prévoit, la Cour de justice peut également siéger en assemblée plénière.

Les chambres, au nombre de 10, continuent à compter 3 ou 5 juges, la grande chambre en ayant 15, dont le président et le vice-président de la Cour et 3 présidents des chambres à 5 juges. C'est en grande chambre, et non plus en plénière, que siègera la Cour à la demande expresse d'un État membre ou d'une Institution partie à l'instance, l'assemblée plénière (dont le quorum est de 17 juges) n'étant compétente que de manière vraiment exceptionnelle, pour les procédures (exceptionnelles) visant à relever de leurs fonctions le Médiateur, les commissaires et les membres de la Cour des comptes, ou quand la Cour estime qu'une affaire « *revêt une importance exceptionnelle* » (art. 16 du statut).

La Cour dispose d'un Greffe qui joue aussi un rôle de nature juridictionnelle (transmission des actes de procédure, inscriptions authentiques, publication des arrêts...), en plus de la direction des services administratifs de la Cour.

B. Le rôle de la Cour de Justice

Il convient d'abord d'évaluer de manière générale la place de la Cour dans le système historique communautaire et de l'Union, avant d'évoquer ses attributions particulières.

1. Appréciation générale

Elle peut se faire qualitativement et quantitativement.

a) Appréciation qualitative

Il faut avant tout noter que la Cour n'est pas juge de droit commun pour l'application du droit de l'Union : ce sont en effet les juridictions nationales qui assurent cette mission au titre de l'obligation de coopération des États membres. La Cour dispose donc d'une compétence spécialisée, uniquement dans les cas déterminés par le traité, mais dans ces hypothèses, sa compétence est obligatoire (non suspendue à un quelconque consentement) et exclusive de toute compétence concurrente des juridictions nationales. Précisons que la Cour ne constitue pas non plus la « juridiction suprême » de ce système juridictionnel communautaire : il y a entre elle et les juges nationaux des rapports, et des procédures de coopération et non de hiérarchie.

Par ailleurs, si, pendant longtemps, le champ ouvert à la compétence de la Cour s'est identifié avec celui des trois traités communautaires de base, la différenciation initiée par l'Acte unique et surtout par le traité de Maastricht a conduit à exclure explicitement la juridiction de la Cour pour certaines dispositions de ces traités, c'est-à-dire pour des pans entiers de l'Union européenne.

Initialement refusée pour les dispositions communes (articles A à F) du TUE de même que pour les domaines de la Politique étrangère et de sécurité commune et de la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, la compétence de la Cour a été étendue par le traité d'Amsterdam, mais de manière conditionnée, à ce dernier secteur (rebaptisé coopération policière et judiciaire en matière pénale), au nouveau titre du traité CE sur l'emploi, et à l'article 6 §2 UE (respect des droits fondamentaux, ex article F). Avec le traité de Lisbonne et la suppression des piliers, on aurait pu s'attendre à une compétence globale d'une Cour de justice qui change d'appellation, passant de « Cour de justice des Communautés européennes » (ce qui impliquait logiquement une compétence « naturelle » portant sur le seul premier pilier) à « Cour de justice de l'Union européenne » si l'on prend le nom de l'Institution englobante. En fait, la Cour, par principe, « *n'est pas compétente en ce qui concerne les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, ni en ce qui concerne les actes adoptés sur leur base* » (art. 275, 1^{er} alinéa TFUE). Elle se voit cependant reconnaître une compétence limitée en matière de PESC pour se prononcer sur les recours concernant le contrôle de légalité des mesures restrictives à l'encontre des personnes physiques ou morales adoptées par le Conseil (gels d'avoirs, interdictions de visas ...) (art. 275, 2^{ème} alinéa TFUE). Il subsiste aussi des limitations pour l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, la CJUE, dans ce domaine, n'étant pas compétente pour

vérifier la légalité et la proportionnalité d'opérations menées par la police ou d'autres services répressifs dans un État membre, ni pour statuer sur l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure (art. 276 TFUE).

Enfin, la Cour elle-même ayant qualifié la Communauté européenne de « Communauté de droit », on peut comprendre le rôle de prime importance qui lui échoit pour respecter cette logique d'« État de droit » ; on sait par ailleurs que le volontarisme et le dynamisme de la jurisprudence de la Cour ont contribué de manière significative au développement de l'ordre juridique communautaire.

b) Appréciation quantitative

Les chiffres disponibles sont ceux de 2024. La Cour a été saisie de 920 affaires nouvelles et en a réglé 863. 1 206 affaires étaient pendantes fin 2024.

2. Attributions particulières

Les attributions de la Cour sont variées, et variés sont également les systèmes de classification proposés : on peut notamment distinguer **la fonction strictement contentieuse**, la fonction **préjudicielle de régulation**, et la fonction consultative (lorsque la Cour rend un avis sur la compatibilité vis-à-vis des traités d'un accord externe envisagé par la Communauté) .

Mais si l'on met à part les attributions particulières telles que cette dernière, ou le contentieux de la fonction publique communautaire, et enfin le contentieux de la responsabilité contractuelle, trop dépendant de chaque convention, on peut certainement donner une vision claire et fidèle des attributions de la Cour en revenant à la formule du traité de Rome selon laquelle « *La Cour...assure le respect du droit ...* » qu'il suffit alors de décliner, la juridiction européenne assurant le respect du droit de l'Union par les institutions, par les États membres, et le respect de l'uniformité du droit de l'Union dans les États membres.

AVOCATS GÉNÉRAUX	COUR DE JUSTICE	DÉSIGNATION
------------------	-----------------	-------------

Premier avocat général	• Président • 10 chambres comprenant chacune 3 ou 5 juges : • Recours en manquement (Commission contre un État membre, ou État membre contre un autre État membre). • Recours en annulation (contrôle de la légalité des actes de l'Union). • Recours en carence (contre Conseil européen, Parlement, Conseil, Commission, ou BCE). • Action en réparation (contre les institutions de l'Union ou leurs agents). • Renvoi préjudiciel sur l'interprétation et la validité du droit de l'Union (sur renvoi des juridictions nationales). • Pourvoi contre les arrêts du Tribunal.	Les gouvernements des États membres nomment d'un commun accord les 27 juges et 11 avocats généraux pour 6 ans.
------------------------	---	---

Ces questions seront détaillées dans le cours de droit général de l'Union européenne 2 - l'ordre juridique, avec l'étude, justement des instruments assurant le respect du droit de l'Union.

§2. Le Tribunal

A. Origine et organisation

L'Acte unique avait prévu d'adjoindre à la Cour une juridiction de première instance, pour tenter de désengorger son prétoire ; le « *Tribunal de première instance* » fut effectivement créé par décision du Conseil du 24 octobre

1988 (JOCE n° L 319 du 25 octobre 1988, p. 1), et il figure dans le traité CE depuis 1992 (article 225 TCE, ex article 168 A).

Le traité de Nice a réalisé une substantielle promotion du TPI, l'associant à la Cour dans la sobre mais essentielle mission de « *respect du droit dans l'interprétation et l'application* » du traité alors que jusque là il était « adjoint à la Cour ». Le TPI a alors compté comme la Cour de Justice vingt-huit juges nommés selon la même procédure. **La seule originalité est qu'il n'y a pas d'avocat général, un juge pouvant tenir ce rôle dans certaines affaires.** Une réforme a été adoptée le 15 décembre 2015, initiée par le Président de la Cour Vassilios Skouris, et qui vise à répondre à l'engorgement du Tribunal (1 393 affaires pendantes en mars 2015) : elle a abouti à doubler en 2019 le nombre de juges du Tribunal (+ 12 en 2015, + 7 (fusion avec le Tribunal de la fonction publique) en 2016, et + 9 en 2019). Le Président du Tribunal était quant à lui plutôt partisan d'une réforme moins radicale consistant à augmenter le nombre de collaborateurs des juges. du fait du Brexit, le nombre est passé à 54 juges. En 2023, 1 271 affaires introduites, 904 affaires réglées (mais 1 841 affaires pendantes).

Le statut des juges du Tribunal est identique à celui des membres de la Cour, et ils désignent exactement selon les mêmes formes **un président**, et des présidents de chambre.

Le traité de Nice a rapproché cette organisation de celle de la Cour, notamment en ce que le nouvel article 224 TCE a alors admis que le statut puisse prévoir l'assistance du TPI par des Avocats généraux, ou parce que les conditions de nomination des juges faisaient désormais référence à « *la capacité requise pour l'exercice de hautes fonctions juridictionnelles* », ces deux aspects étant repris par le Traité de Lisbonne. La spécificité et l'extension des missions du Tribunal conduit, à l'inverse, à une solution spécifique pour le nombre de ses juges, le nouvel article 224 indiquant que le TPI « *compte au moins un juge par État* » (pour la Cour, le traité prévoit « un juge par État membre »). C'est toujours le cas avec le traité de Lisbonne. Le « Tribunal » (nouvelle appellation) compte « au moins » un juge par État membres (art. 19 TUE), ce qui permettra, en cas de besoin, de disposer de plus grandes capacités « quantitatives » de jugement. La formule nouvelle du comité, évoquée pour les nominations à la Cour, est aussi applicable pour les juges du Tribunal.

Le principe, pour le Tribunal de première instance, a toujours été le jugement en chambre : il en compte dix de 3 ou 5 juges. Une décision du 26 avril 1999 (JOCE n° L 114 du 01 mai 1999, p. 52) lui permet aussi de statuer en formation de juge unique, cette réforme étant due aux perspectives d'alourdissement des contentieux devant le Tribunal, avec notamment le contentieux de l'Office des marques, celui portant sur les sanctions de la BCE, ou encore celui des agents de la BCE ou d'Europol. Plus de 80 % des affaires portées devant le Tribunal sont jugées par une chambre à trois juges. L'importance d'une affaire, ou sa difficulté, peut cependant conduire au choix de la formation plénière. Le Tribunal dispose d'un greffe, et d'un greffier qui lui sont propres, gages d'autonomie vis-à-vis de la Cour.

B. Les compétences

Quatre décisions du 24 octobre 1988, du 8 juin 1993, du 8 mars 1994 et du 26 avril 2004 ont réalisé une extension progressive des compétences du Tribunal lui conférant ainsi, en première instance, le contentieux de la fonction publique communautaire, et des recours en annulation, en carence et en indemnité intentés par des particuliers, y compris, depuis 1994, dans le domaine des mesures de défense commerciale.

Le traité de Nice est allé encore plus loin. Non seulement il fait du TPI le véritable juge communautaire de droit commun en première instance pour tous les recours directs, même introduits par des acteurs institutionnels , mais il a admis sa compétence « pour connaître des questions préjudicielles dans certains cas ». Le traité de Lisbonne le confirme, renvoyant au statut le soin de décider dans quelles matières cela pourra intervenir, ce qui ce qui a fini par se faire. La Cour de justice a demandé, le 30 novembre 2022, qu'il en soit ainsi, dans 5 domaines représentant 20 % des questions préjudicielles actuelles : (i) système commun de taxe sur la valeur ajoutée, (ii) droits d'accise, (iii) code de douanes et classement tarifaire des marchandises dans la nomenclature combinée, (iv) indemnisation et assistance des passagers, (v) système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Les questions préjudicielles devront continuer d'être posées devant la Cour de justice laquelle, le cas échéant, les transmettra au Tribunal qui les attribuera à des chambres désignées à cet effet. Cette réforme a été actée et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2024 (concrètement applicable à partir du 1^{er} octobre 2024).

Le Tribunal est compétent pour connaître :

- des recours directs introduits **par les personnes physiques ou morales** et dirigés contre les actes des institutions et des organes et organismes de l'Union européenne (dont elles sont les destinataires ou qui les concernent directement et individuellement) ainsi que contre les actes réglementaires (qui les concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution) ou encore contre une abstention de statuer de ces institutions, organes et organismes. Il s'agit, par exemple, du recours formé par une entreprise contre une décision de la Commission lui infligeant une amende ;
- des recours formés **par les États membres contre la Commission** ;
- des recours formés par les États membres contre le Conseil concernant les actes pris dans le domaine des **aides d'État**, les **mesures de défense commerciale** (« *dumping* ») et les actes par lesquels il exerce des **compétences d'exécution** ;
- des recours **visant à obtenir réparation des dommages** causés par les institutions de l'Union européenne ou leurs agents ;
- des recours se fondant sur des **contrats** passés par l'Union européenne, **qui prévoient expressément la compétence du Tribunal** ;
- des recours en matière de **marque communautaire** ;
- des pourvois, limités aux questions de droit, **contre les décisions du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne** ;
- des recours formés **contre les décisions de l'Office communautaire des variétés végétales** ainsi que **contre celles de l'Agence européenne des produits chimiques** ;
- donc, désormais, des demandes de décision préjudicielle, transférées par la Cour de justice, qui relèvent exclusivement d'une ou de plusieurs des cinq matières spécifiques suivantes : le système commun de taxe sur la valeur ajoutée ; les droits d'accise ; le code des douanes, et le classement tarifaire des marchandises dans la nomenclature combinée ; l'indemnisation et l'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement ou de retard ou d'annulation de services de transport ; le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

C. Pourvoi et réexamen

Un pourvoi peut être introduit devant la Cour de justice, **dans les deux mois**, contre une décision du Tribunal, par toute partie ayant succombé en première instance, ou, plus restrictivement, par une partie intervenante affectée directement par la décision, ou encore une institution communautaire ou un État membre.

Ce pourvoi doit être limité aux questions de droit, seules pouvant donc être invoquées **l'incompétence du Tribunal, des irrégularités de procédure ou la violation du droit de l'Union** (ce qui inclut quand même le contrôle de la qualification juridique des faits).

Même s'il est parfois délicat de fixer le départ entre le contrôle du droit et celui de l'appréciation des faits, la Cour s'applique à l'évidence à respecter les limites de sa compétence. Si la Cour estime le pourvoi fondé, elle peut statuer elle-même définitivement si le litige est en état d'être jugé (ce qu'elle fait le plus souvent), ou renvoyer au Tribunal qui est alors lié par les points de droit corrigés par la Cour.

Les nouvelles compétences du Tribunal, sur pourvoi ou appel vis-à-vis des décisions des tribunaux spécialisés, ou en matière de renvoi préjudiciel, peuvent faire l'objet, dans les conditions prévues par le statut, d'un réexamen exceptionnel, « *en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit de l'Union* » (art. 256 § 2 et 3 TFUE et art. 62 et suivants du statut). Le premier arrêt tranchant sur le fond une procédure en réexamen a été pris le 17 décembre 2009 (aff. [C-197/09 RX-II](#)).

§3. Les tribunaux spécialisés

La création du TPI était dictée par l'encombrement de la Cour ; les mêmes maux appelant des traitements identiques, l'engorgement désormais conjoint de la Cour et du Tribunal a conduit les rédacteurs du traité de Nice à prévoir la possibilité de créer des chambres juridictionnelles pour le traitement en premier ressort de contentieux spéciaux (art. 225 bis TCE).

Une Déclaration annexée au traité envisageait d'emblée d'utiliser la formule pour le lourd contentieux de la fonction publique communautaire, les recours attendus en matière de propriété intellectuelle constituant certainement un autre domaine particulièrement approprié pour créer ces nouvelles juridictions.

La décision n° 2004/752 CE et Euratom du Conseil du 2 novembre 2004 (JOUE n° L 333/7 du 9 nov. 2004) a donc sans surprise créé un **Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne**, adjoint au Tribunal de première instance. Composé de 7 juges, il connaît, en première instance, des litiges opposant les Communautés à leurs agents. Les décisions rendues peuvent faire l'objet d'un pourvoi limité aux questions de droit devant le Tribunal de première instance ou, exceptionnellement, d'un réexamen par la Cour en cas de risque sérieux d'atteinte à l'unité ou à la cohérence du droit communautaire. La réforme de 2015 a abouti le 1^{er} septembre 2016 à l'intégration du Tribunal de la fonction publique (qui a donc disparu) au sein du Tribunal. Il n'existe donc plus de Tribunal spécialisé actuellement, au sein de la Cour de justice de l'Union européenne.

Le traité modificatif confirme cette possibilité pour le Parlement européen et le Conseil, de créer, par règlement adopté selon la procédure législative ordinaire, des « *tribunaux spécialisés* » adjoints au « *tribunal* » chargés de connaître en première instance de catégories de recours formés dans des matières spécifiques (art. 257 TFUE). Le règlement de création (pris sur proposition de la Commission et avis de la Cour de justice ou sur proposition de la Cour de justice et avis de la Commission) fixe la composition du Tribunal spécialisé, ses compétences et peut ajouter au pourvoi devant le Tribunal une possibilité d'appel devant ce même Tribunal (c'est à dire non limité aux questions de droit comme le pourvoi).

Section 2. Le système de contrôle financier : la Cour des comptes

§1. Statut et composition

A. Statut

Premier organe communautaire créé, par le traité de Bruxelles du 22 juillet 1975, après la mise en place des Communautés, la Cour des comptes est aussi **le premier organe à avoir bénéficié d'une revalorisation** (à moins que ce ne soit une régularisation) statutaire, puisque le traité de Maastricht en a fait, désormais sans conteste, ni ambiguïté, une « *institution* » ajoutée à la liste de l'article 7 TCE (ex article 4).

Curieusement, il a cependant fallu attendre le traité d'Amsterdam pour qu'elle figure dans le « cadre institutionnel unique » assurant la cohérence des Communautés et de l'Union. Le traité constitutionnel conservait ce statut d'institution, mais la Cour des comptes n'appartenait pas au « cadre institutionnel », faisant partie des « autres institutions », ce qui revenait un peu à la situation connue entre le traité de Maastricht et celui d'Amsterdam. Avec le traité de Lisbonne, la situation est comparable : si la Cour des comptes figure dans la liste des 7 institutions de l'Union (article 13 TUE « modifié »), il y est aussi indiqué que les dispositions détaillées (à l'image de la Banque centrale européenne) ne figureront que dans le traité sur le fonctionnement de l'Union, ce qui en fait sans doute une « institution » de second rang.

L'essentiel des apports des traités de Maastricht et d'Amsterdam à la Cour des comptes est finalement relatif à ses possibilités d'action contentieuse : le statut d'« *institution* » lui a ouvert l'accès au recours en carence, et le traité d'Amsterdam lui a donné la même légitimation active que le Parlement européen et la Banque centrale : la Cour des comptes peut intenter un recours en annulation tendant à la sauvegarde de ses prérogatives.

B. Composition

La Cour des comptes est composée de vingt-sept membres (en pratique, un de chaque nationalité d'État membre), ce que confirme le traité de Nice (« *un national de chaque État membre* »), **nommés pour six ans**, renouvelables, par le Conseil, statuant à l'unanimité (à la majorité qualifiée depuis le traité de Nice) après consultation du Parlement européen (art. 286 §2 TFUE).

Les membres désignent entre eux, pour trois ans renouvelables, **un président** qui exerce les tâches traditionnelles de convocation, présidence des réunions, direction des services administratifs et la responsabilité pour l'exécution des décisions, **mais qui n'a pas de compétence individuelle particulière, le principe du fonctionnement collégial étant toujours d'application.**

Le 20 septembre 2022 a été élu l'Irlandais Tony Murphy, réélu le 11 septembre 2025.

§2. Les attributions

Depuis le traité de Maastricht, la mission de la Cour est laconiquement exprimée par l'article 246 TCE (ex article 188 A) et désormais l'article 285 TFUE : « *la Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union* » ; c'est là effectivement une fonction essentielle, dont il faut souligner le caractère non juridictionnel, mais la Cour possède aussi une compétence consultative.

A. La mission de contrôle des comptes

Selon l'article 287 §2 TFUE, « la Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et dépenses et s'assure de la bonne gestion financière. Ce faisant, elle signale en particulier toute irrégularité ».

Le contrôle des recettes s'effectue sur la base des constatations comme des versements de ces recettes à l'Union, et celui des dépenses porte sur les engagements et les paiements.

La Cour dispose de **moyens d'information**, avec une obligation pour les institutions de l'Union de l'informer de tout acte en matière de virement, report, fonds de concours, etc...

Elle détient aussi de **réels moyens d'investigation** : possibilité de contrôles sur pièces, mais aussi sur place, non seulement auprès des institutions de l'Union mais aussi dans les États membres, dans les locaux de toute personne physique ou morale bénéficiaire de versements communautaires. L'article 287 §2 précité précise clairement que le contrôle porte, d'une part, sur le respect de la légalité et de la régularité, et, d'autre part, sur le respect de la bonne gestion financière.

Le respect de la légalité et régularité comprend à la fois **le respect des principes budgétaires** (unité, universalité, annualité, spécialité, équilibre) et **la dénonciation des fraudes et irrégularités**, ce qui consiste surtout à évaluer les dispositifs de lutte anti fraude.

La « *bonne gestion financière* » est un principe d'économie, efficience, efficacité (« **règle des trois E** »), ce qui conduit la Cour à un contrôle de performance devant soigneusement se garder de tomber dans le contrôle d'opportunité.

La Cour communique les résultats de ses contrôles par voie confidentielle ou par des actes publics. La Cour peut en effet toujours adresser, de manière confidentielle, des « *lettres d'observation* » aux États membres, ou des « *lettres de secteur* » à la Commission ou à une de ses directions générales ; des « *lettres du président* » peuvent aussi entamer un dialogue avec une institution lorsque la Cour discerne une possibilité d'irrégularité.

Mais l'essentiel, chaque année, est la publication au Journal officiel d'un rapport relatif à l'exécution du budget général, contenant les réponses des institutions aux observations de la Cour, et un rapport sur la régularité des opérations comptables.

La Cour élabore aussi des rapports spécifiques non publiés au Journal officiel quant à eux sur certains organismes tels que l'Agence d'approvisionnement Euratom ou les Ecoles européennes.

A tout moment, de sa propre initiative, ou sur la demande d'une autre institution, la Cour peut présenter **ses observations sur une question particulière**, notamment sous forme de « *rapport spécial* ».

Depuis le traité de Maastricht, la Cour transmet enfin au Parlement européen et au Conseil une « *déclaration d'assurance* » concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes (art. 287 §1, 2° alinéa TFUE).

B. La mission consultative

Le Parlement européen et le Conseil doivent obligatoirement consulter la Cour des comptes, aux termes de l'article 322 §1 TFUE :

- a) quand ils arrêtent les règlements financiers spécifiant notamment les modalités relatives à l'établissement et à l'exécution du budget et à la reddition et à la vérification des comptes ;
- b) quand ils déterminent les règles qui organisent le contrôle de la responsabilité des contrôleurs financiers, ordonnateurs et comptables.

Le Conseil doit également consulter la Cour des comptes quand il fixe les modalités et la procédure selon lesquelles les recettes budgétaires prévues dans le régime des ressources propres de l'Union sont mises à la

disposition de la Commission et définit les mesures à appliquer pour faire face, le cas échéant, aux besoins de trésorerie (art. 322 §2 TFUE).

L'article 325 §4 TFUE associe également une consultation de la Cour des comptes à la procédure législative en matière de lutte contre la fraude affectant les intérêts financiers de l'Union. Par ailleurs (article 287 §4, 2° alinéa TFUE), la Cour peut rendre (si elle choisit de le faire), et parfois publier, des avis à la demande des autres institutions ; des engagements ont été pris, notamment par la Commission, pour solliciter l'avis de la Cour à propos de tout acte à incidence financière.