

Avis

sur le champ de contrôle de la Cour des comptes



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Au cours de sa réunion du 24 juillet 2006, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes a décidé de charger la Cour des comptes d'un rapport spécial portant sur la Banque centrale du Luxembourg (« BcL » ci-après).

Lors de l'échange de courrier entre la Cour et la BcL, cette dernière est venue à la conclusion que « dans l'état actuel du droit applicable à la Banque centrale, il ne semble pas qu'elle soit autorisée à contribuer à l'établissement du rapport spécial tel que souhaité par la Cour des Comptes ».

Partant, la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes a, lors de sa réunion du 21 mai 2007, invité la Cour à prendre position par rapport à la teneur actuelle de son champ de contrôle et à présenter d'éventuelles modifications.

Le champ de contrôle de la Cour, prévu à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999, se lit de la manière suivante :

(1) La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat dans les conditions définies à l'article 3 ci-après.

Elle émet ses observations sur le compte général de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 5, paragraphes (1) à (3).

(2) La Cour est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi.

(3) Les personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers affectés à un objet déterminé peuvent être soumises au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics. »

D'une manière générale, le champ de contrôle se divise en deux parties : l'alinéa 1^{er} vise « la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat », excluant toute personne morale de droit public ou privé ayant une personnalité juridique propre et distincte de l'Etat. Ces dernières sont cependant visées aux alinéas 2 et 3 du même article.

Force est de rappeler que la Cour a été privée d'une large partie de son champ de contrôle à la suite d'un avis du Conseil d'Etat du 2 mars 1999 (doc. parl. n° 4531¹).

Dans cet avis, le Conseil d'Etat a argumenté qu'il « comprend et partage la résolution légitime de la Chambre des députés d'englober dans le contrôle des opérations financières publiques tous les bénéficiaires de deniers publics. Toutefois, il échet d'éviter deux écueils consistants, l'un à vouloir charger la Cour du contrôle de toutes les opérations financières touchant de près ou de loin les pouvoirs publics et risquant de mener à une

surcharge et à un blocage des services publics et, l'autre, à charger la Cour des comptes de contrôles qui sont déjà confiés, par des dispositions légales existantes, à d'autres organismes ou d'autres services publics.

Pour les communes, placées sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, le contrôle budgétaire et comptable est confié au Service du contrôle financier auprès de ce ministère.

Les organismes de la sécurité sociale sont contrôlés par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS).

Pour certains établissements publics, la législation constitutive de ces établissements prévoit un contrôle de la Chambre des comptes ; pour d'autres, ce contrôle, suivi le cas échéant d'un rapport à adresser à la Chambre des députés, est confié à un réviseur d'entreprises ».

En conséquence, le champ de contrôle de la Cour a été rétréci de manière substantielle. Le litige avec la BcL trouve notamment son origine dans ce champ de contrôle amputé.

Or, il importe de faire une distinction entre le contrôle externe et indépendant de la Cour et ceux prévus par les entités contrôlées au sein de leur organisation ou ceux mandatés par les contrôlés. En fait, le contrôle de la Cour porte également sur les contrôles effectués par ces organes.

En effet, la Cour a pour tâche d'examiner l'efficacité du contrôle interne des entités contrôlées.

En ce qui concerne les audits des réviseurs d'entreprises, il y a lieu de les distinguer des contrôles opérés par une Cour des comptes, et ce quant à la forme et quant au fond.

Au niveau des procédures, la Cour fait référence aux normes élaborées par l'INTOSAI (Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances publiques), alors que le référentiel des réviseurs est celui des normes ISA (International Standards on Auditing).

Par ailleurs, les objectifs de contrôle d'un réviseur diffèrent fondamentalement de ceux d'une Cour des comptes. Alors que l'objectif principal du réviseur est celui de s'assurer de l'image fidèle des comptes, les objectifs de la Cour sont ceux de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses ainsi que de la bonne gestion financière des deniers publics. A ne pas oublier que le contrôle de la Cour prend plus particulièrement en compte des considérations chères aux Députés de la Chambre comme la mise en application de la loi sur les marchés publics de 2003, le contrôle des rémunérations des agents publics, le cumul de mandats (...).

Finalement, il y a lieu de préciser que les rapports des réviseurs constituent pour la Cour des documents de travail et que leurs recommandations représentent des pistes d'audit à prendre, le cas échéant, en considération lors des contrôles de la Cour. Il en résulte que le contrôle de la Cour ne fait certainement pas double emploi avec celui des réviseurs d'entreprises, mais que les deux contrôles sont complémentaires.

L'INTOSAI recommande d'utiliser les travaux du réviseur d'entreprises de la manière suivante :

« L'auditeur doit programmer la vérification de façon à obtenir un contrôle de qualité effectué de manière économique, rentable, efficace et dans les délais fixés.

L'utilisation des travaux d'autres auditeurs peut éventuellement permettre de réduire la quantité de travail à effectuer par l'Institut Supérieur de Contrôle et ainsi rendre disponibles pour d'autres tâches de contrôle les ressources correspondantes.

L'auditeur doit, en outre, vérifier si les objectifs des travaux et les méthodes utilisées par l'autre auditeur sont suffisamment proches de ceux applicables à la tâche de contrôle concernée, si les conclusions tirées par l'autre auditeur ou l'expert sont fondées sur des informations suffisamment probantes et si cet autre auditeur ou expert possédait les compétences professionnelles et techniques requises. » (Lignes directrices européennes concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI « Nr. 25 – Utilisation des travaux d'autres auditeurs et d'experts »).

Lors de la réunion de la Commission du Contrôle de l'Exécution budgétaire et des Comptes du 21 mai 2007, la Cour a proposé de maintenir le libellé de l'alinéa 1^{er} de l'article 2, d'élargir la portée de l'alinéa 2 en y précisant que la Cour est habilitée à contrôler tout organisme de droit public, à l'exception des communes et des syndicats de communes. L'alinéa 3 visera les personnes physiques et morales de droit privé ainsi que les collectivités territoriales communales en garantissant à la Cour un « droit de suite » pour vérifier l'affectation correcte des deniers publics.

Cette proposition a le mérite de définir un champ de contrôle cohérent en y incluant les organismes de la sécurité sociale et en prévoyant un contrôle exhaustif au niveau des établissements publics. La BcL ferait ainsi partie intégrante du champ de contrôle de la Cour.

Parallèlement, il échet de doter la Chambre des Députés d'un droit de regard permanent sur la gestion et le financement de la Banque centrale. A l'instar du Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg, dont l'article 42 (5) de sa loi organique dispose que « La gestion financière du Fonds est soumise au contrôle de la Cour des Comptes », la Cour recommande de prévoir dans la loi organique de la BcL un contrôle récurrent à effectuer par la Cour.

Au vu de ce qui précède, l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 prendrait la teneur suivante :

« Art. 2. Champ de contrôle

(1) La Cour des comptes contrôle la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat dans les conditions définies à l'article 3 ci-après.

Elle émet ses constatations et recommandations ~~observations~~ sur le compte général de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 5, paragraphes (1) à (3).

(2) La Cour est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public à l'exception des communes et des syndicats de communes ~~pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi.~~

~~(3) Les personnes morales de droit public et~~ Les communes et les syndicats de communes ainsi que les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers affectés à un objet déterminé peuvent être soumises au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination des deniers ~~fonds~~ publics. »

Luxembourg, le 29 juin 2007.



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

2, avenue Monterey
Téléphone : (+352) 474456-1

L-2163 Luxembourg
Fax : (+352) 472186

cour-des-comptes@cc.etat.lu