

LE CONTRÔLE RÉGIONAL EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES AU PORTUGAL

Présentation

La Constitution de la République Portugaise (CRP) inclut la Cour des comptes dans le catalogue des Cours et Tribunaux qu'elle qualifie d'organes de souveraineté, à égalité avec le Président de la République, l'Assemblée de la République et le Gouvernement.

Sa finalité constitutionnelle consiste, notamment, à contrôler la légalité des dépenses publiques et à examiner les comptes que la loi prévoit de lui soumettre, sans préjudice de pouvoir exercer les autres compétences qui lui auront été attribuées par la loi, comme par exemple l'évaluation de la qualité de la gestion selon des critères d'économie, d'efficience et d'efficacité.

Après la Réforme constitutionnelle de 1989, cette Cour s'est vue dotée d'un nouveau statut organique connu sous le nom de Loi de réforme de la Cour des comptes, approuvé par la loi N° 86/89, du 8 septembre. Le 26 août 1997, avec la promulgation de la Loi relative à l'organisation et procédure de la Cour des comptes (LOPTC), loi n° 98/97, la loi N° 86/89 a été abrogée. Actuellement, la Constitution et la Loi relative à l'organisation et procédure caractérisent cette Cour de la manière suivante:

- a) *Elle est définie comme un véritable tribunal*: elle est considérée comme un organe indépendant, les décisions qu'elle prend dans des matières relevant de sa compétence s'imposent à toutes les entités publiques et privées, et prévalent sur celles de toutes autres autorités.
- b) *Afin de garantir son indépendance* elle est dotée d'un autogouvernement. La Cour (et ses Sections régionales) dispose d'une autonomie administrative. Il lui appartient d'approuver le budget annuel prévisionnel, de présenter les propositions législatives nécessaires à son fonctionnement et à celui de ses services d'assistance au Pouvoir législatif et de définir les lignes générales d'organisation et de fonctionnement de ces services. Le Président dispose des mêmes pouvoirs administratifs et financiers nécessaires à l'administration et à la gestion de la Cour et des services d'assistance que ceux relevant de la compétence ministérielle dans les domaines de la gestion financière, des ressources humaines et des équipements.
- c) *A titre de corollaire de son indépendance*, son Président est nommé et démis par le Président de la République sur proposition du Gouvernement. Il prend possession de sa charge et s'engage également sur l'honneur par-devant cet organe de souveraineté. Le Vice-président est élu par ses pairs en séance plénière générale au scrutin secret et ses juges sont recrutés par voie de concours. La Cour des comptes se compose de trois Sections spécialisées sises au siège et de deux Sections régionales, une dans chaque Région autonome (Açores et Madère). Les Sections régionales exercent, dans chaque Région, les compétences que la loi attribue à la Cour.

Les Sections régionales des Açores et de Madère créées par la loi n° 23/81, du 19 août, sises dans les villes de Ponta Delgada et de Funchal ont été constitutionnalisées

avec la réforme constitutionnelle de 1989 et ont été reconduites avec la réforme constitutionnelle de 1997, qui confirme ainsi leur fonctionnement décentralisé, dans le cadre d'une juridiction financière unique, dans laquelle la Cour des comptes apparaît comme une institution unique de contrôle financier externe indépendant au Portugal.

Cadre juridique général

Le Parlement de la République a approuvé la Loi relative à l'organisation et procédure de la Cour des comptes, loi n° 98/97, du 26 août, qui est venue réorganiser le cadre juridique fondamental de la Cour des comptes. Ainsi, actuellement, cette institution est essentiellement régie par la Constitution de la République portugaise et par la Loi relative à l'organisation et procédure qui définissent également l'organisation, le fonctionnement et les compétences des Sections régionales des Açores et de Madère.

Chaque Section régionale se compose d'un juge de même statut et de même catégorie que les autres juges de la Cour. Ce juge exerce la juridiction et les pouvoirs de contrôle financier de la Cour dans la zone géographique de la Région autonome. Pour exercer leurs fonctions, les Sections régionales disposent de services d'assistance propres, dotés d'une autonomie administrative et financière. Le règlement intérieur de fonctionnement et les programmes triennaux et annuels de contrôle de chaque Section régionale sont soumis à l'approbation de la Cour réunie en session plénière sur proposition du juge correspondant.

La compétence de contrôle financier de chaque Section régionale est, en règle générale, exercée par son juge, en session ordinaire hebdomadaire avec la présence obligatoire du Ministère public et la participation de deux assesseurs.

En matière de contrôle préalable, les Sections régionales fonctionnent également en session quotidienne avec leur juge et un des assesseurs lorsqu'il n'y a pas lieu de refuser l'approbation et qu'il n'y a pas de doutes quant à sa concession.

En matière de contrôle ultérieur, les compétences du juge peuvent également s'exercer quotidiennement, quand il ne s'agit pas de l'approbation de rapports d'audit sollicités par les Parlements ou par les Gouvernements régionaux ou non inclus dans le plan annuel correspondant et lorsque l'on n'examine pas de rapports mettant en évidence des responsabilités financières, exigeant des sanctions et requérant l'éventuelle instauration de procédures juridictionnelles.

En ce qui concerne l'exercice des pouvoirs juridictionnels engageant des responsabilités financières, les procédures applicables sont proposées par le Ministère public ou, subsidiairement, par les agences de direction, de surveillance ou de tutelle, à l'égard des rapports des procédures de contrôle de la Cour des comptes, ou par les agences de contrôle interne à l'égard des rapports de leurs procédures, et instruites par le juge de la Section régionale correspondante, puis elles sont transmises au juge de l'autre Section régionale pour jugement.

C'est dans ce contexte institutionnel que nous allons présenter les Sections régionales de la Cour des comptes en distinguant le champ d'activité de contrôle; les types de contrôle;

les liens avec les autres institutions de contrôle; les procédures de contrôle; les destinataires des actes; la publication des actes; les ressources financières et le personnel.

Champ d'application de l'activité de contrôle

Les attributions de la Cour des comptes et de ses Sections régionales se divisent en deux grands domaines: la juridiction financière (dont la finalité est la mise en œuvre de la responsabilité financière par le biais de la répression des infractions financières) et le contrôle financier exercés dans le cadre du système juridique portugais, aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger.

Les entités suivantes sont soumises à la juridiction et aux pouvoirs de contrôle financier de chaque Section régionale:

- a) Les services publics de l'Administration centrale dotés d'une autonomie administrative et financière ou d'une simple autonomie administrative, siégeant dans la zone géographique de la Région autonome concernée, ainsi que ceux qui y exercent des activités et disposent d'une autonomie administrative et financière;
- b) Les institutions régionales de sécurité sociale;
- c) Les Régions autonomes et leurs services;
- d) Les collectivités locales de la Région concernée, leurs associations ou fédérations et leurs services;
- e) Les instituts publics régionaux.
- f) Les associations publiques, les associations d'entités publiques ou les associations d'entités publiques et privées, dont le siège est sis dans la région, financées en majorité par des entités publiques soumises à leur contrôle de gestion;
- g) Les entreprises publiques régionales;
- h) Les entreprises concessionnaires de la gestion d'entreprises publiques et les entreprises concessionnaires ou gestionnaires de services publics;
- i) Les fondations de droit privé recevant annuellement et de manière régulière des fonds provenant du budget régional ou des collectivités locales des Régions. Le contrôle porte sur l'utilisation de ces fonds.

Sont également soumises à la juridiction et aux pouvoirs de contrôle financier des Sections régionales les entités de toute nature ayant une participation sous forme de capitaux publics ou qui sont bénéficiaires, à quelque titre que ce soit, d'argent ou autres valeurs publiques, dans la mesure nécessaire au contrôle de la légalité, de la régularité et de la bonne application économique et financière de cet argent et de ces valeurs publiques.

Sur le plan matériel, il appartient aux sections régionales:

- a) Émettre un avis sur les comptes annuels des Régions autonomes¹ correspondantes;
- b) De donner un avis sur les comptes des différentes assemblées législatives régionales;
- c) De contrôler préalablement la légalité et la pertinence budgétaire des actes et des contrats de toute nature à l'origine d'une dépense ou représentant toutes charges et responsabilités, directes ou indirectes, pour les entités soumises aux pouvoirs de contrôle des Sections régionales;
- d) De vérifier les comptes des organismes, des services ou des entités devant les soumettre aux Sections régionales correspondantes;
- e) De juger la mise en œuvre des responsabilités financières des entités soumises à la juridiction des Sections régionales correspondantes;
- f) D'apprécier, en faisant appel à des critères techniques, la légalité, l'économie, ainsi que l'efficacité, de la gestion financière des entités soumises au contrôle des Sections régionales, ainsi que l'organisation, le fonctionnement et la fiabilité des systèmes de contrôle interne;
- g) De réaliser, de leur propre initiative ou à la demande des Parlements ou des différents Gouvernements régionaux des audits des entités soumises au contrôle des Sections régionales;
- h) De contrôler, dans le cadre régional, l'encaissement des ressources propres et l'application des ressources financières provenant de l'Union européenne, avec possibilité, dans ce domaine, d'agir en coopération avec les organes communautaires compétents;
- i) D'exercer les autres compétences qui leur sont conférées par la loi.

A l'exception de l'avis sur les comptes de la Région autonome, les décisions finales des Sections régionales peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la session plénière des premières et troisièmes sections spécialisées du siège, selon qu'il s'agisse de décisions relevant du contrôle financier préalable ou de la mise en œuvre des responsabilités financières et d'émoluments.

Types de contrôle

Chaque Section régionale peut exercer trois types de contrôle selon le moment choisi pour les mener à bien:

- Le contrôle financier préalable ou *a priori*;
- Le contrôle financier concomitant;
- Le contrôle financier ultérieur ou *a posteriori*.

¹ L'avis sur les comptes de chaque Région autonome est approuvé par un collectif composé par le Président de la Cour et les juges des deux Sections régionales.

Le contrôle financier préalable ou *a priori* est un contrôle de légalité qui s'exerce par l'approbation ou le refus d'approuver les actes juridiques qui sont soumis à cette procédure. Il s'agit de la compétence matérielle et essentielle permettant de contrôler préalablement la légalité et la pertinence budgétaire des actes et contrats de toute nature d'une valeur supérieure à celle définie annuellement par la loi engendrant des dépenses ou représentant des charges et des responsabilités financières directes ou indirectes pour les entités qui y sont soumises.

Le contrôle concomitant est un contrôle de légalité et de régularité financière. Il peut se dérouler de deux manières: par appréciation minutieuse des actes ou contrats à l'origine de dépenses qui ne doivent pas être soumises au contrôle préalable, pendant leur propre exécution; par appréciation de l'activité financière avant la clôture de la gérance correspondante.

Le contrôle ultérieur est une vérification *a posteriori* des comptes des entités qui doivent les soumettre et s'opère par l'évaluation des différents systèmes de contrôle interne et l'appréciation de la légalité, de l'économie, et de l'efficacité de leur gestion financière et par le contrôle de la coparticipation nationale aux ressources propres communautaires et l'application des ressources financières provenant de l'Union européenne.

Le contrôle concomitant et le contrôle ultérieur ou *a posteriori* s'exercent en faisant appel aux méthodes et techniques de l'audit.

Les Sections régionales peuvent réaliser, à tout moment, de leur propre initiative ou à la demande des différents Parlements régionaux ou des Gouvernements régionaux, des audits de tout type ou de toute nature de certains actes, procédures ou aspects de la gestion financière d'une ou de plusieurs entités soumises à leurs pouvoirs de contrôle financier.

Liens avec d'autres institutions supérieures de contrôle

Les Sections régionales sont des instances décisionnelles décentralisées de la Cour des comptes.

Les décisions en matière de contrôle financier préalable et les décisions juridictionnelles des Sections régionales peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Section spécialisée correspondante du siège de la Cour des comptes.

La Cour des comptes est l'unique institution suprême de contrôle financier externe existant au Portugal, il n'y a donc pas de liens entre les Sections régionales et d'autres institutions de cette nature, mais ceci ne met pas en question la légalité de la participation des Sections régionales à l'EURORAI, en qualité de membres associés.

Procédures de contrôle

Le juge de chaque Section régionale doit donner les instructions indispensables à l'exercice de sa compétence et qui doivent être respectées par les entités soumises à son contrôle. Par conséquent, il appartient à la Session plénière générale de la Cour

d'approuver le règlement intérieur, ainsi que les programmes de contrôle préalable et ultérieur de chaque Section régionale.

En outre, le contrôle concomitant et le contrôle ultérieur des Sections régionales doivent s'effectuer en respectant également les procédures définies par la loi applicable à la première et à la deuxième section spécialisées du siège de la Cour.

L'approbation des procédures, notamment des manuels d'audit et des procédures de contrôles sont du ressort de la section spécialisée correspondante. La Loi relative à l'organisation et à la procédure actuelle ayant été approuvée récemment, de nouvelles éditions de ces manuels sont en préparation.

Destinataires des actes

Les décisions juridictionnelles des Sections régionales s'imposent aux entités publiques et privées qui se trouvent dans leur champ d'application.

Les rapports d'audit sont remis aux entités ayant fait l'objet de l'audit et aux organes exerçant des pouvoirs de contrôle hiérarchique et tutélaire sur celles-ci.

Les rapports d'audit sont également remis au Ministère public pour permettre l'éventuelle mise en œuvre des procédures juridictionnelles et des responsabilités financières si des présomptions d'infractions financières ont pu être relevées.

Le rapport annuel des activités de la Cour des comptes qui inclut celui des Sections régionales est remis au Président de la République, à l'Assemblée de la République, au Gouvernement et aux organes du Gouvernement des Régions autonomes.

Les Sections Régionales peuvent diffuser leurs rapports par tout moyen de communication, après en avoir informé les entités concernées.

Publication des actes

Les rapports et les avis sur les comptes des Régions autonomes, ainsi que les rapports d'audit et les décisions juridictionnelles que les Sections régionales entendent devoir publier² paraissent au Journal officiel de la Région autonome concernée.

Les rapports d'audit peuvent être diffusés par tout moyen de communication après décision des Sections régionales et information des entités concernées.

Ressources financières

Les ressources financières de la Cour des comptes et de ses Sections régionales proviennent de deux sources de financement: les dotations provenant du Budget de l'Etat et des Coffres privés (autofinancement).

² Les rapports et les avis sur les comptes des Régions autonomes sont également publiés au Journal officiel de la République.

Les dotations du Budget de l'Etat sont là uniquement pour faire face aux dépenses d'installation et de fonctionnement du siège et des Sections régionales.

Dans chacune des Sections régionales existe un Coffre, doté de personnalité juridique, d'une autonomie administrative et financière et d'un patrimoine propre, fonctionnant sous la surveillance du Président de la Cour.

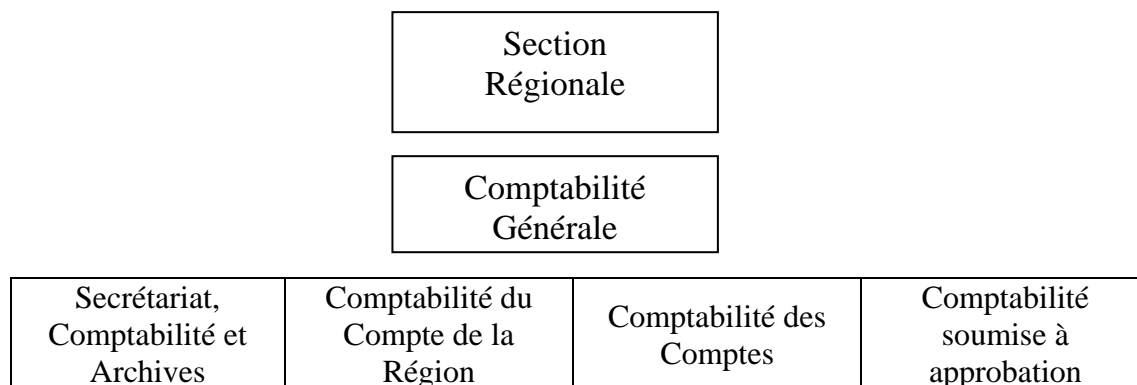
Les recettes de ces coffres sont: les émoluments perçus par les services des Sections régionales, le produit de la vente de livres ou de revues édités par les Sections régionales ou la rémunération des prestations proposées par les différents services d'assistance et enfin les héritages, les legs et les donations.

Personnel

Les Sections régionales disposent, tel que cela a déjà été dit, de services d'assistance technique et administrative attachés à la Direction Générale de la Cour des comptes.

A l'avenir, ces services d'assistance seront dirigés par un sous-directeur général nommé par le Président de la Cour des comptes.

Le statut du personnel, l'organisation et la structure de ces services vont faire l'objet d'un texte de loi adapté qui se trouve actuellement en cours d'élaboration. En attendant, ces services s'organisent de la manière suivante :



Tant que le texte de loi précédemment évoqué n'aura pas été promulgué, le personnel sera administré selon le régime général de la fonction publique.

Par conséquent, en plus d'une rémunération supplémentaire de disponibilité permanente, d'un montant correspondant à 20 % de la rémunération de base, le personnel des Sections régionales bénéficiera d'un système d'incitation composé de primes de déplacement et d'installation. Cette dernière peut être considérée comme une sorte de subvention d'insularité.