



VI° CONGRÈS INTERNATIONAL DES
INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE
CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

(Tokyo, Japon, 22-30 mai 1968)

SUJET II

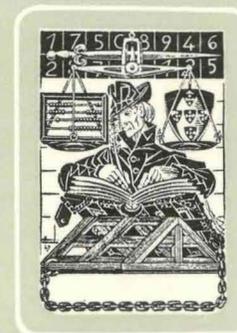
La Méthode du Rapport
dans les
Institutions Supérieures de Contrôle
des Finances Publiques

par

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

de la

COUR DES COMPTES DU PORTUGAL



LISBONNE — 1967

E-20

336.126
BARxMet
ex.5



336.126
BAR, Yei
ex. 5

VI^e CONGRÈS INTERNATIONAL DES INSTITUTIONS
SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES

(Tokio, Japon, 22-30 mai 1968)

SUJET II

La Méthode du Rapport
dans les
Institutions Supérieures de Contrôle
des Finances Publiques

par

JOÃO BARTHOLOMEU JÚNIOR

de la

COUR DES COMPTES DU PORTUGAL



E-20
75

LISBONNE—1967

La Méthode du Rapport dans les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques

Aux termes de l'article 91, n.º 3, de la Constitution Politique de la République Portugaise, il appartient à l'Assemblée Nationale de prendre connaissance des comptes relatifs à chaque année économique, aussi bien de la métropole que des provinces d'outre-mer, comptes qui lui seront présentés accompagnés du rapport et de la décision de la Cour des Comptes et autres éléments jugés nécessaires à leur appréciation.

Aux termes de sa Loi organique (article 6, n.º 11, du décret n.º 22 257, du 25 février 1933), la Cour des Comptes devra formuler, dans le délai maximum de deux années après la fin de chaque gestion, et publier au «Journal Officiel» un avis dûment fondé sur l'exécution de la Loi de Finances et des lois spéciales promulguées, déclarant si elles ont été intégralement exécutées et indiquant les infractions commises et leurs responsables.

Telles sont les deux dispositions légales les plus importantes que la Cour des Comptes devra observer lors de l'élaboration de son rapport annuel sur les Comptes Généraux de l'Etat.

— Rapport sur les comptes généraux de l'Etat dans la métropole

Ce rapport est sans aucun doute le document le plus important publié annuellement par la Cour, car dans les considérations qui précèdent le décret n.º 1, du 19 avril 1859, on disait déjà que cette institution est en même temps un auxiliaire puissant, et peut-être le seul

efficace, du contrôle qui incombe à la représentation nationale sur la gestion financière du Gouvernement.

Quant aux ministres, dont les responsabilités, suivant notre ancienne organisation politique, ne pouvaient être jugées que par le pouvoir législatif, la Cour des Comptes (ajoutait le préambule), possédant tous les éléments précis pour apprécier leur gestion en tout ce qui concerne l'encaissement des moyens votés et leur application aux différents services, contrôle scrupuleusement les actes du Gouvernement et, moyennant la «déclaration générale» et le «rapport annuel», informe les chambres législatives de tout écart, irrégularité, ou inobservance de la loi qui auraient été découverts à la suite de l'examen et de la confrontation des comptes.

Aujourd'hui, cependant, conformément aux dispositions de l'article 108 de la Constitution, le Président du Conseil répond par devant le Président de la République de la politique générale du Gouvernement, et coordonne et dirige l'activité de tous les ministres qui répondent politiquement devant lui de leurs actes.

Chaque ministre est politiquement, civilement et criminellement responsable des actes qu'il légalise ou pratique. Les ministres sont jugés devant les tribunaux ordinaires pour les actes impliquant une responsabilité civile ou criminelle (article 114 de la Constitution).

Les responsabilités encourues par les ministres et autres personnalités et fonctionnaires, en cas d'infraction aux dispositions des articles 36 et 37 de la loi organique, déjà citée, c'est-à-dire relativement aux actes qu'ils ont pratiqués, ordonnés, autorisés ou sanctionnés concernant la liquidation de recettes, les recouvrements, les paiements, les concessions, les contrats ou autres matières, toutes les fois qu'il en résulte ou peut en résulter un dommage pour l'Etat, sont également jugés par devant les tribunaux ordinaires; les procès correspondants sont instaurés par l'intermédiaire des agents compétents du Ministère Public.

L'article 37 mentionné se rapporte expressément aux autorités ou fonctionnaires de tous degrés hiérarchiques qui, ayant contracté au compte de l'Etat, sous quelque précepte ou fondement que ce soit, des charges non autorisées par une loi antérieure et pour lesquelles il n'existait pas de dotation budgétaire à la date de ces engagements, sont personnellement responsables pour les paiements de ces charges, sans préjudice de tout autre responsabilité qu'ils peuvent encourir.

Cependant, les effets de cette disposition ont été atténués par la publication du Décret-Loi n.º 30 294, du 21 février 1940, qui concède à la Cour des Comptes la faculté, toutes les fois qu'il n'y a pas de dommage pour l'Etat et qu'il n'y a pas eu intention de fraude, de relever les infracteurs de la responsabilité encourue, ou de la réduire en les condamnant au paiement d'une amende jusqu'à 10 000\$00, suivant la gravité des fautes commises.

*

Malgré les modifications qui ont été introduites au cours de plus d'un siècle dans notre législation financière, le rapport élaboré annuellement par l'actuelle Cour des Comptes, accompagné de sa déclaration générale de conformité, correspond, «mutatis mutandis», à celui qui était publié autrefois et adressé au Chef de l'Etat, à tel point sont identiques les éléments qui servent de fondement aux déclarations formulées aussi bien par l'ancienne que par l'actuelle institution suprême de contrôle financier.

Ainsi:

a) **Quant aux recettes:**

Le contrôle est fondé principalement, comme alors, sur les comptes de tous les coffres publics, qui sont soumis au jugement de la Cour, et que préalablement ces services examinent, confèrent et liquident.

Sont compris dans ce nombre les comptes des trésoreries du Trésor Public, qui fonctionnent comme services auxiliaires de la Banque du Portugal (dont les comptes sont également jugés par la Cour, étant donné que cette importante institution de crédit exerce les fonctions de caisse générale du Trésor dans la métropole), et aussi ceux des douanes, des consulats du Portugal à l'étranger et de l'Hôtel des Monnaies.

Une fois effectué le relevé général de la recette, à partir des tableaux que les services compétents de la Cour organisent **par districts** (divisions administratives), sur la base des éléments extraits des comptes, ce relevé est confronté avec le mouvement correspondant

décrit dans ce que l'on appelle les «démonstrations de la recette liquidée, reçue et en dette», que les bureaux centraux («directions de finances»), ayant leur siège dans les chefs-lieux de district, élaborent et remettent à la Cour des Comptes et à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, ainsi qu'avec le mouvement qui est indiqué sur d'autres tableaux où sont comptabilisés des revenus appartenant au Trésor et qui sont également remis à la Cour des Comptes et à la Direction Générale de la Comptabilité Publique, aux effets de contrôle.

Puis l'on s'attache à éclaircir les divergences qui ont pu éventuellement résulter des travaux de conférence, pour procéder ensuite à la comparaison des chiffres obtenus avec ceux que les comptes généraux de l'Etat accusent, une fois publiés, et en cas de désaccord, on recherche l'origine de ces divergences.

b) Quant aux dépenses:

Le contrôle a aujourd'hui comme élément fondamental (car autrefois le système était différent) le tableau que tous les services qui inscrivent les dépenses sont annuellement obligés d'envoyer à la Cour, rapporté à chacun des chapitres du Budget Général de l'Etat au compte desquels sont inscrites ou réalisées les dépenses. Ce tableau est extrait des comptes courants correspondants avec les dotations budgétaires et conféré en face de la comptabilité de la Direction Générale de la Comptabilité Publique.

Toutes les fois que l'on constate des inexactitudes ou des omissions, ces tableaux sont renvoyés aux destinataires, afin d'être dûment corrigés ou complétés, suivant les cas.

Indépendamment de ce tableau, tous les services de l'Etat qui jouissent d'autonomie administrative ou, simultanément, administrative et financière, rendent compte à la Cour de l'application donnée aux crédits inscrits à leurs budgets privés, approuvés en temps opportun par qui de droit, et qui ont servi de base à l'organisation de leurs comptes.

Quant à autres services, c'est-à-dire ceux qui se limitent à effectuer le «processamento» de leurs dépenses sans les payer directement à leurs fonctionnaires ou fournisseurs, on procède annuellement à une vérification des documents moyennant sondages, car il est impossible de procéder à une vérification totale en temps utile.

Cette vérification a pour objectif la concrétisation des responsabilités qui éventuellement peuvent résulter de l'inobservance des préceptes légaux applicables ainsi que la correction éventuelle d'un critère adopté par erreur, quant à l'interprétation d'un précepte légal de la part la Direction Générale de la Comptabilité Publique, qui est l'autorité qui exerce préalablement son contrôle sur ces services et dont la Cour sollicite les documents en question à cet effet.

c) Quant aux opérations de Trésorerie:

La Cour contrôle également le mouvement d'entrée et de sortie de fonds effectué par les différents coffres publics, en marge de l'exécution budgétaire, mouvement qui est désigné sous le nom de «opérations de Trésorerie», dont les ordres ou autorisations, sauf les exceptions prévues dans la loi sont assujettis au «visa» préalable de notre institution suprême de contrôle des finances publiques, indépendamment du contrôle effectué à travers les comptes respectifs, les tableaux corrélatifs et le service du «visa».

Chaque année est requise de l'ancienne Direction Générale de la Trésorerie, aujourd'hui appelée Direction Générale du Trésor Public, la totalité des ordres ou autorisations émis, afin de vérifier si ceux qui sont assujettis au «visa» de la Cour ont été effectivement visés; le cas échéant, l'inobservance de cette formalité essentielle en relation aux omissions est signalée dans le rapport, car il y a longtemps que notre législation interdit que soient réalisées au titre d'opérations de Trésorerie des dépenses propres des ministères ou des provinces d'outre-mer, même à titre provisoire.

*

Le rapport de la Cour, après les considérations préliminaires, où sont exposés parfois quelques aspects doctrinaires et les caractéristiques de la gestion correspondante, contient divers éléments d'information qui permettent une analyse plus complète de la manière dont ont été administrés les deniers publics en relation à une période financière déterminée.

Ainsi, on commence par énumérer et annoter les mesures prises par le Gouvernement pour l'exécution des dispositions les plus impor-

tantes de la loi de finances annuelle, en signalant l'usage des pouvoirs qui en émanent, avec indication des textes légaux correspondants, ou bien l'inobservance des dispositions qui autorisent le Gouvernement à prendre des mesures relativement à certains secteurs de l'Administration.

On indique également si, au cours de l'année économique, le Gouvernement a pris les mesures appropriées pour garantir l'équilibre des comptes publics et l'approvisionnement régulier de la trésorerie, étant donné qu'aux termes de l'article 56 de la Constitution le Gouvernement doit consigner les ressources indispensables pour couvrir les dépenses totales, ce qui revient à dire que, entre autres, devront être observées les règles de l'**unité** et de l'**universalité**.

Le rapport mentionne également tous les textes légaux qui, durant l'année en question, ont introduit des modifications au Budget Général de l'Etat et signale si celles-ci ont été ou non appliquées, aux termes des dispositions légales respectives et, dans le cas d'ouverture de crédits spéciaux, si les minutes correspondantes ont été opportunément soumises au «visa» de la Cour.

Puis on aborde l'appréciation des résultats de la gestion, en comparant les recettes prévues avant et après le budget corrigé avec les recettes effectivement perçues; on confronte les chiffres relevés avec ceux de l'année précédente, et l'on procède de même quant aux dépenses.

Dans la partie relative aux dépenses extraordinaires, l'analyse est plus détaillée, car ce sont ces dépenses qui ont la plus grande projection politique. Les circonstances où elles sont réalisées (opportunité, volume, couverture) sont parfois discutables.

Suivant les dispositions légales qui réglementent cette matière (article 16 du Décret-Loi n.º 15 465, du 14 mai 1928 et article 8 du Décret-Loi n.º 27 223, du 21 novembre 1936), seules peuvent être qualifiées comme dépenses extraordinaires celles qui visent la restauration de l'économie nationale et le développement économique, la défense de l'ordre public dans les circonstances exceptionnelles, le remboursement de la dette publique, en vertu d'amortissements extraordinaires, des augmentations extraordinaires du patrimoine national désignées dans une loi spéciale, la satisfaction de nécessités impérieuses de défense et de salut public, et des dépenses qui doivent être satisfaites sur les soldes des comptes d'années économiques écoulées.

En outre, comme l'Etat ne peut contracter d'emprunts que pour des applications extraordinaires dans la mise en valeur économique, l'amortissement d'autres emprunts, l'augmentation indispensable du patrimoine national ou des nécessités impérieuses de défense et de salut public (article 67 de la Constitution), il importe de vérifier l'exécution de ce précepte, ainsi que d'autres qui sont liés à cette question, dont l'observance devra être également contrôlée.

Du rapport fait partie intégrante un tableau, par ministères, prouvant les contreparties prévues et celles qu'ils ont effectivement utilisées quant aux dépenses extraordinaires réalisées durant l'année en question et dont l'examen permettra de conclure si les couvertures ont été appliquées conformément aux normes établies.

Le mouvement de la dette publique est également analysé dans ses différentes modalités; l'administration de la dette représentée par des titres et dont la souscription est ouverte au public est principalement confiée à la «Junta de Crédito Publico». Les comptes de cette institution sont annuellement jugés par la Cour et confrontés, pour la partie correspondante, avec le mouvement décrit dans les Comptes Généraux de l'Etat.

Outre ce mouvement, existe celui qui se rapporte aux diverses opérations de crédit extérieur, réalisées par l'intermédiaire de la Direction Générale du Trésor Public, qui dépend du Ministère des Finances.

Bien que la Constitution, au paragraphe unique de l'article 67, confère à l'Etat la faculté d'obtenir, au moyen de la dette flottante, les avances nécessaires, en représentation de recettes de la gestion courante, à la fin de laquelle devrait être faite la liquidation, ou bien le Trésor devrait être habilité à la faire sur les caisses, le Gouvernement n'a jamais fait usage de cette faculté, depuis que cette dette a été intégralement payée, en 1936.

Le mouvement de la dette à la Banque du Portugal (banque émettrice de la métropole) a également cessé de figurer dans ce chapitre des Comptes, du fait que cette dette a été complètement éteinte, conformément aux dispositions du titre XI du contrat passé entre l'Etat et la Banque en question, mentionné dans le décret n.º 44 432, du 29 juillet 1962 et à la clause XI de ce contrat, publié au Journal Officiel du 6 juillet de la même année.

L'avant-dernier chapitre du rapport de la Cour est constitué par une série de tableaux organisés sur la base de tous les éléments de contrôle dont la Cour dispose et qui, sous des aspects différents, sont destinés à confirmer la véracité des chiffres publiés par la Direction Générale de la Comptabilité Publique sur les Comptes Généraux de l'Etat, ou à signaler les possibles inexactitudes ou erreurs, le cas échéant.

Cependant, le plus important est le chapitre final, c'est-à-dire celui où sont formulées les «observations» les plus importantes sur ce que l'on a pu constater d'irrégulier, de défectueux ou de sujet à remarques au cours de l'examen des comptes en question.

Ainsi, l'une des remarques les plus insistantes concerne la lenteur avec laquelle on a procédé à l'organisation de l'inventaire sur lequel devra être fondé le bilan entre les valeurs actives et passives de l'Etat, qui, aux termes de la loi, doit être englobé dans les Comptes publics mais qui, jusqu'à présent, de même que dans d'autres pays, n'a pu être encore réalisé pour des motifs indépendants de la volonté de la Direction Générale compétente, qui ne dispose pas pour le moment de tous les moyens jugés indispensables pour s'acquitter dans de bonnes conditions de cette importante attribution. C'est pourquoi, sans l'existence d'un inventaire, aussi complet que possible, des biens de l'Etat, la réalisation d'un bilan dans des conditions satisfaisantes n'est pas viable.

Le contrôle des institutions subventionnées par l'Etat a retenu également l'attention de la Cour qui, dans les dernières années, a insisté sur la nécessité de procéder à la révision des circonstances où les subventions en question ont été concédées, car, pour quelques-unes d'entre elles, on constate l'absence de dispositions légales expresses qui en permet la concession.

La Cour a également déjà suggéré dans son rapport l'intérêt qu'il y aurait à adopter chez-nous le «budget fonctionnel», en invoquant comme raison justificative le fait que ce système constitue un instrument d'administration et de contrôle financier plus parfait qui, facilitant l'exécution des plans de développement économique et social, permet une meilleure appréciation de l'efficacité du fonctionnement des services publics et rend ainsi plus évident le coût de ces mêmes services.

Tels sont quelques-uns des aspects seulement de la manière qui a fait l'objet d'observations, car nous ne voulons pas prolonger excessivement nos considérations sur ce point.

*

Outre le contrôle «a posteriori» effectué à travers les comptes, la Cour exerce parallèlement le contrôle «a priori», autrement dit le «visa» sur:

— l'ouverture de crédits extraordinaires ou spéciaux ouverts sur l'ordre du Gouvernement;

— les obligations générales de la dette publique ou autres titres équivalents;

— les ordres et autorisations relatifs à des opérations de Trésorerie;

— les titres de rente viagère;

— les contrats de toute nature ou valeur, et tous les textes légaux et décisions qui impliquent des allocations de quelque nature que ce soit, à l'exception de celles qui sont prévues dans la loi.

Dans le contrôle «a priori» ou préventif, les «refus de visa» impliquent l'annulation du document correspondant, sauf si l'acte, ou décision, auquel a été refusé le visa est maintenu par le Conseil des Ministres, «moyennant décret dûment fondé et signé par tous les membres du conseil, et publié conjointement avec la décision de la Cour».

Cependant, il faut dire en toute vérité que le Gouvernement n'a fait usage de cette faculté que dans des cas très exceptionnels, car les refus, au lieu d'être considérés comme une entrave à l'Administration, constituent au contraire un avantage pour celle-ci, étant donné la divulgation de la matière doctrinaire qu'ils contiennent et qui peuvent servir de base d'orientation, toutes les fois que l'Administration doit pratiquer des actes identiques à ceux auxquels la Cour a refusé son «visa».

C'est dans cette intention qu'est publié, chaque année, en annexe au rapport de la Cour, le texte intégral de chacun des refus formulés qui, étant toujours minutieusement fondés, contribuent d'une manière notable à l'éclaircissement des services compétents, les mettant en mesure, en cas de nécessité, de suggérer la promulgation de dispositions législatives adéquates pour résoudre certains problèmes qui seraient insolubles en face de la législation en vigueur.

La Cour des Comptes mentionne en outre dans son rapport les résultats des jugements des comptes individuels des responsables, réalisés au cours de l'année économique respective, étant donné que c'est à travers le plus ou moins grand nombre de responsabilités débitrices ou de détournements relevés que l'on pourra juger du degré de probité des agents au service de l'Etat.

Quand les comptes en question sont en relation avec les comptes généraux de l'Etat, ils sont toujours confrontés avec ceux-ci pour la partie correspondante, afin de vérifier leur conformité ou les divergences qui peuvent éventuellement surgir et qui seraient susceptibles d'être éclaircies ou corrigées.

En règle générale, seuls sont publiés au Journal Officiel les arrêts condamnatoires, ceux qui autorisent la levée de cautions, et ceux qui jugent un responsable «en avance», tout ceci dans les comptes individuels, car dans le rapport sur les comptes généraux, il n'entre pas dans les préoccupations dominantes de la Cour de donner publicité au nom des infracteurs, mais bien plutôt de signaler les irrégularités ou insuffisances constatées dans le fonctionnement de l'Administration, afin que les unes et les autres puissent être corrigées, en vue d'une meilleure efficacité et d'une plus grande productivité des services publics.

En conséquence, ce n'est que dans des cas tout à fait exceptionnels et très graves que la Cour se verra dans l'obligation de mentionner dans son rapport les noms des infracteurs, de manière que leur publication soit considérée comme une sanction des fautes éventuellement commises.

Rapport sur les comptes généraux des provinces d'outre-mer

Outre le rapport sur les comptes généraux de l'Etat dans la métropole est publié concomitamment le rapport sur les comptes généraux des provinces d'outre-mer, dont le rapporteur est différent et qui se termine également par une déclaration de conformité, élaborée sur des bases identiques à celles que nous avons déjà signalées pour les comptes métropolitains.

Les comptes des provinces d'outre-mer ont déjà fait l'objet d'un rapport de la part du Directeur Général du Trésor du Ministère des

Provinces d'Outre-Mer et sont examinés par l'Assemblée Nationale en même temps que ceux de la métropole, comme nous l'avons déjà dit au début.

*

Ces rapports, indépendamment de leur publication au Journal Officiel, sont également publiés en tirage à part et distribués à tous les services intéressés.

(João Bartholomeu Júnior)

Chef du Service de Révision et de Contrôle
des Comptes Généraux de l'Etat à la Cour des
Comptes du Portugal (Tribunal de Contas).

Bertrand (Irmãos), Lda



TRIBUNAL DE CONTAS
BIBLIOTECA-CDI



TRBC

6348