



Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire

Procès-verbal de la réunion du 20 juin 2022

Ordre du jour :

1. 6509 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes
 - Échange de vues avec la Cour des comptes et présentation d'une étude comparative sur les champs de contrôles des Cours des comptes européennes
2. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm, Mme Semiray Ahmedova, M. Guy Arendt, M. André Bauler, Mme Djuna Bernard, M. Sven Clement, M. Frank Colabianchi, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Martine Hansen, M. Fernand Kartheiser, M. Dan Kersch, M. Gilles Roth, M. Carlo Weber

M. Marc Gengler, Président de la Cour des comptes
M. Patrick Graffé, Vice-Président de la Cour des comptes

M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : Mme Diane Adehm, Présidente de la Commission

*

1. 6509 Proposition de loi modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes

La Présidente de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, Madame Diane Adehm (CSV), prend la parole pour rappeler que la proposition de loi n° 6509 modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes vise à élargir le champ de contrôle de la Cour des comptes aux personnes morales de droit public, indépendamment du fait si celles-ci sont déjà soumises à d'autres contrôles prévus par la loi. Cette initiative tire son

origine d'un contrôle de la Banque centrale du Luxembourg (BCL), que la Cour des comptes n'a pas pu finaliser puisqu'elle n'en avait pas les compétences.

La Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire a récemment décidé de reprendre les discussions autour de cette proposition de loi et de prendre, à terme, une décision sur les suites à lui accorder.

La présente réunion vise à présenter à la Commission une étude comparative sur le champ de compétence des autres Cours des comptes de l'Union européenne, afin que la Commission puisse se forger une idée plus éclairée sur les pratiques existantes et puisse donc prendre une décision en connaissance de cause.

Le Président de la Cour des comptes prend la parole pour évoquer que, lorsque la Cour avait pris contact avec la BCL, cette dernière avait affirmé que la Cour n'était pas compétente pour effectuer un contrôle pour manque de base légale. En effet, la loi organique de la Cour des comptes¹ dispose en son article 2, paragraphe 2, que « La Cour des comptes 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. ». En vertu de cette disposition, la BCL, qui est en effet déjà soumise à un contrôle externe prévu par la loi, a donc pu refuser l'audit de la Cour des comptes.

Suite au changement de la Présidence au niveau de la BCL, la Cour est néanmoins revenue à la charge et est parvenue à conclure un accord volontaire avec la BCL fixant les modalités autour d'un contrôle de la Cour des comptes. Si, sur base de cet accord, la Cour des comptes a pu effectivement initier un audit, il n'a toutefois pas pu aboutir puisque la BCL a instantanément décidé de résilier l'accord à la suite des premières observations de la Cour.

Au vu de cette décision et toujours à défaut de base légale, la Cour a décidé de suspendre son contrôle et d'en informer la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, qui a, par la suite, décidé d'élaborer une proposition de loi visant à remédier à la problématique.

Le Conseil d'État a, à l'époque, avisé favorablement la proposition de loi, de sorte à ce qu'elle est, en théorie, aujourd'hui prête à être votée.

Le Président rappelle que la Commission a demandé à la Cour d'élaborer une étude comparative sur le champ de contrôle des autres Cours des comptes européennes, afin qu'elle soit à même de prendre une décision sur les suites à accorder à la proposition de loi. Pour réaliser une telle étude, la Cour a pris contact avec un certain nombre de Cours des comptes, à savoir la Cour des comptes européenne, la Cour des comptes française, la Cour des comptes de Belgique, le *Bundesrechnungshof* (Allemagne), le *Rechnungshof Österreich* et l'*Algemene Rekenkamer* (Pays-Bas). L'étude comparative réalisée par la Cour, qui reprend les réponses de ces Cours des comptes, a été envoyée aux membres de la Commission au préalable de la réunion².

Les réponses des Cours des comptes tournent autour des trois questions suivantes :

- *Est-ce que votre institution est habilitée de par la loi à contrôler les personnes morales de droit public ?*
- *Quelle est l'étendue de ce contrôle ?*
- *De quelle sorte de contrôle s'agit-il ?*

¹ Loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes

² Voir en annexe du présent procès-verbal

1) Réponse de la Cour des comptes européenne

La Cour des comptes européenne est compétente pour contrôler toute entité dont les activités sont, d'une manière ou d'une autre, liées au budget de l'Union européenne.

Certaines exceptions ont toutefois été élaborées pour la Banque centrale européenne (BCE) et la Banque européenne d'investissement (BEI) :

- En ce qui concerne la BCE, l'audit de la Cour des comptes européenne s'est limité à l'examen de l'efficacité de la gestion, c'est-à-dire le volet purement opérationnel de la BCE, excluant les activités liées à l'exécution de la politique monétaire.³
- En ce qui concerne la BEI, la Cour des comptes européenne est compétente pour contrôler les activités liées à l'octroi de prêts ainsi que les opérations garanties par le budget de l'Union européenne.

2) Réponse de la Cour des comptes française

La Cour des comptes française est compétente pour contrôler les établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial ainsi que les autres établissements ou organismes publics, quel que soit leur statut juridique, qui exercent une activité industrielle ou commerciale.

La Cour française est compétente pour contrôler la Banque de France, mais son action ne touche pas les activités liées à l'exécution de la politique monétaire.

Le champ de compétences de la Cour française comprend notamment le contrôle de l'ensemble de la gestion et des comptes de l'État, les comptes de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat, des ministères, des établissements publics nationaux, des entreprises publiques, la gestion et les comptes de la sécurité sociale et des collectivités locales, les fonds publics accordés à des entités privées, les fonds utilisés par des organisations caritatives (lorsqu'ils résultent de dons collectés dans le cadre de campagnes publiques faisant appel à la générosité) et les fonds utilisés par des entités privées s'ils proviennent d'aides privées ouvrant droit à une déduction fiscale.

Il échet donc de constater que le champ de contrôle de la Cour des comptes française est conçu de façon très élargie.

3) Réponse de la Cour des comptes de Belgique

La Cour des comptes belge n'est pas compétente pour contrôler la Banque Nationale de Belgique.

³ Cette limitation est notamment fixée à l'article 27.2 du Protocole n° 4 sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (annexé au Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne) qui prévoit : « Les dispositions de l'article 287 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [les dispositions réglant les compétences de la Cour des comptes européenne] s'appliquent uniquement à un examen de l'efficacité de la gestion de la BCE. ».

Belfius est la seule banque contrôlée par l'État belge. Toutefois, comme il ne s'agit pas d'une personne morale de droit public, mais d'une société anonyme de droit privé, elle n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes de Belgique.

La Cour belge n'a pas non plus de compétences pour contrôler *BPost*, puisqu'il s'agit d'une entreprise publique cotée en bourse.

4) Réponse du Bundesrechnungshof

Le contrôle de la Cour allemande est assez étendu, dans la mesure où il comprend les entités de droit public ou autres entités qui, d'une manière ou d'une autre, ont une incidence financière sur le *Bund*. La Cour peut notamment intervenir lorsque ces entités gèrent de l'argent public, perçoivent des subsides ou des aides, ou bien bénéficient d'une garantie publique.

Pour les entités de droit public (« *bundesunmittelbar* »), la Cour allemande peut réaliser un contrôle économique et financier complet. Pour les autres entités (« *nicht bundesunmittelbar* ») son contrôle peut, soit comprendre un audit économique et financier complet, soit se limiter à l'utilisation des seuls fonds provenant du *Bund*.

Quoique rares, il existe néanmoins quelques règles spécifiques applicables au contrôle de certaines entités, dont notamment la *Bundesbank* (la banque centrale en Allemagne). Le contrôle de la Cour relatif à la *Bundesbank* doit notamment se baser sur un audit réalisé au préalable par un réviseur d'entreprises. Cet audit est lui-même limité aux seules activités qui ne sont pas en lien avec l'exécution de la politique monétaire.

5) Réponse du Rechnungshof Österreich

Le contrôle de la Cour autrichienne s'étend sur le territoire du *Bund*, des *Bundesländer* et des communes. Il inclut également les institutions de sécurité sociale et les chambres professionnelles (« *gesetzlichen beruflichen Vertretungen* »). La Cour est également compétente pour contrôler des entreprises, indépendamment de leur forme juridique, lorsqu'elles sont détenues ou contrôlées à plus de 50% par les entités publiques précitées.

La Cour en Autriche peut en outre auditer la *Österreichische Nationalbank* (la banque centrale en Autriche) et la *Post AG*.

6) Réponse de l'Algemene Rekenkamer

La Cour néerlandaise peut contrôler les personnes morales de droit public, dont les activités sont régies par la loi et financées (soit complètement ou partiellement) par de l'argent public.

Elle peut également auditer *De Nederlandsche Bank* (la banque centrale des Pays-Bas) sans toutefois s'immiscer dans les activités en lien avec l'exécution de la politique monétaire. Tout comme la Cour des comptes européenne pour la BCE⁴, la Cour néerlandaise peut en outre contrôler les activités de la banque centrale néerlandaise en lien avec la supervision bancaire.

⁴ Voir le communiqué de presse de la BCE du 28 août 2019, « La BCE et la Cour des comptes européenne conviennent d'un protocole d'accord »

À la lumière des réponses obtenues de la part des autres Cours des comptes, le Président de la Cour des comptes conclut que la majorité des Cours des comptes au sein de l'Union européenne bénéficient d'un champ de contrôle très étendu, comprenant en tout état de cause l'audit de personnes morales de droit public. Certaines limitations légales peuvent néanmoins exister pour certaines entités.

*

Suite à la présentation de l'étude comparative, la Présidente de la Commission, Madame Diane Aehm (CSV), tient à informer la Commission que les informations qui viennent d'être exposées par la Cour sont à traiter de manière confidentielle, tant que la Cour des comptes n'a pas obtenu le feu vert de la part des autres Cours des comptes pour publier ces informations. Par conséquent, le procès-verbal de la présente réunion, auquel l'étude comparative sera annexée, ne sera que publié sur le site de la Chambre des Députés du moment où la Cour des comptes aura donné son accord pour la publication de ces informations.

La Présidente cède ensuite la parole aux membres de la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire, afin qu'ils puissent faire part de leurs réactions relatives à l'étude comparative.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) intervient pour constater tout d'abord que le contrôle des Cour des comptes en Europe n'est pas uniforme. Ensuite, Monsieur Clement indique que son parti est toujours prêt à soutenir la proposition de loi n° 6509, qui vise – à ses yeux – à remédier à une situation bien précise, à savoir l'inclusion de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) dans le champ de contrôle de la Cour des comptes, sans toutefois toucher les activités en lien avec l'exécution de la politique monétaire.

Monsieur le Député Gilles Roth (CSV) prend ensuite la parole pour faire part de ses doutes relatifs à l'objet poursuivi par la proposition. À ses yeux, l'objectif d'un contrôle sur une entité de droit public (comme la BCL, la *Spuerkeess* et Post Luxembourg) devra être bien fondé et justifié et ne pourra, en l'occurrence, se limiter au seul contrôle d'indemnités perçues par les dirigeants.

Monsieur Roth pose ensuite la question de savoir si la Cour des comptes est adéquatement outillée pour assurer un contrôle sérieux de ces entités. La Cour des comptes semble en effet déjà être suffisamment occupée par les contrôles qu'elle doit réaliser sur base de son mandat actuel.

L'orateur souligne que toutes les entités qui entreraient, de par cette proposition de loi, dans le champ de contrôle de la Cour des comptes, sont d'ores et déjà soumises à des contrôles rigoureux réalisés au niveau interne et externe. Partant, il semble être démesuré pour Monsieur Roth d'implémenter un contrôle supplémentaire de ces entités au niveau de la Cour des comptes, impliquant des recrutements importants et la mobilisation de ressources considérables. Le Député préfère que la Cour des comptes soit plutôt dotée de moyens qui lui facilitent la réalisation de ses contrôles tombant sous son mandat actuel.

Monsieur Roth rappelle en outre que la BCL maintient sa position relative au champ de contrôle de la Cour des comptes déjà depuis 1999, soit depuis les travaux parlementaires autour de la loi organique de la Cour des comptes⁵ et de la loi sur la comptabilité de l'État⁶.

⁵ Loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes

⁶ Loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat

À titre subsidiaire, Monsieur Roth demande encore si un député a aujourd'hui la possibilité de consulter un dossier en cours auprès de la Cour des comptes.

À la dernière question de Monsieur Roth, le Vice-Président de la Cour des comptes répond qu'une procédure a été mise en place par la Cour des comptes et la Chambre des Députés visant à régler ce type de demandes : Le député doit faire une demande à l'attention du Président de la Chambre des Députés, qui, après décision, sera transmise à l'attention du Président de la Cour des comptes⁷. Le Vice-Président ajoute toutefois que la consultation d'un dossier ne peut pas avoir lieu, tant que le contrôle de la Cour est en cours et que les contradictoires n'ont pas été clôturés. Cette règle est inspirée d'une jurisprudence du *Bundesrechnungshof* en Allemagne selon laquelle l'accès aux documents ne doit pas être accordé, tant que la phase de formation d'opinion (« *Meinungsbildungsphase* ») n'est pas terminée.

En référence aux propos de Monsieur Roth relative aux travaux parlementaires en 1999, l'orateur indique que lors des discussions autour de la proposition de révision de l'article 105 de la Constitution⁸, le Conseil d'État avait soulevé deux problématiques qui ont conduit à réduire substantiellement le champ de contrôle de la Cour des comptes initialement proposé : le blocage des services publics par un contrôle trop excessif et le double-emploi des contrôles⁹.

Le Vice-Président tient à souligner que les contrôles de la Cour des comptes ne visent justement pas à bloquer les services publics et qu'au contraire, ils ont comme but d'améliorer des procédures inefficaces et de rendre, à terme, des pratiques complexes et opaques plus transparentes. En ce qui concerne la problématique du double-emploi des contrôles, l'orateur insiste sur le fait que le contrôle de la Cour des comptes est tout à fait un autre que celui réalisé par d'autres autorités publiques ou entités privées¹⁰. D'après l'article 3, paragraphe 1^{er}, de sa loi organique, « La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics. ». Cette tâche n'est réalisée par aucune autre instance publique ou réviseur d'entreprises.

Alors que la Cour des comptes se rallie, bien entendu, à ce que la Chambre des Députés estime aujourd'hui être le champ de contrôle le plus approprié pour la Cour, toujours est-il que la proposition de loi n°6509 permettrait de faciliter le travail de la Cour et donner à l'institution plus de moyens pour réaliser ses contrôles. En parallèle du vote de la proposition de loi, la Chambre des Députés pourrait également envisager de modifier les lois organiques de certaines personnes morales de droit public pour y apporter des précisions sur l'étendue du contrôle de la Cour, des limitations, voire même des dérogations.

La Cour luxembourgeoise est, certes, limitée dans sa taille, mais elle a comme priorité de répondre à toutes les demandes qui proviennent de la Chambre des Députés. Dans ce

⁷ Conformément à l'article 11 du Règlement intérieur de la Cour des comptes (adopté par la Cour des comptes en sa séance du 2 juillet 2001 et approuvé par la Chambre des Députés réunie en séance publique le 11 juillet 2001) : « (...) A la demande écrite du président de la Chambre des députés, chaque député peut consulter les pièces comptables et documents y relatifs à la disposition de la Cour et en avoir copie, à l'exception de ceux qui font l'objet d'une investigation en cours. (...) »

⁸ Document parlementaire n°4531 (dépôt, au nom de la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle, par M. François Biltgen, Président, le 3 février 1999)

⁹ Extrait de l'avis du Conseil d'État du 2 mars 1999 : « Le Conseil d'Etat 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 consistant, l'un à vouloir charger la Cour des comptes 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. »

¹⁰ Pour plus d'informations, voir l'avis de la Cour des comptes sur le champ de contrôle de la Cour des comptes du 29 juin 2007

contexte, le Vice-Président tient à informer, à titre accessoire, la Commission que le rapport relatif à LUXEOSys est clôturé et que le rapport relatif au *Filmfund* est en phase de finalisation.

La durée des rapports de la Cour des comptes est influencée par plusieurs facteurs. La phase de recherches de la Cour des comptes et la phase des contradictoires s'étendent en principe sur trois mois chacune. La Cour des comptes doit, en tout état de cause, également réaliser de façon périodique certains rapports, comme le rapport général relatif au compte général de l'État. La Cour souhaite ensuite maintenir des bonnes relations avec ses contrôlés. Ses analyses font donc, en cours de route, souvent l'objet de remaniements au sein du Collège afin de refléter fidèlement le contexte et trouver le ton qui convient.

Le Président de la Cour des comptes rejoint les propos du Vice-Président et réitère que la décision s'impose à la Chambre des Députés de savoir quel contrôle serait aujourd'hui le plus approprié.

Monsieur le Député Fernand Kartheiser (ADR) prend la parole pour affirmer qu'il est, quant au principe, d'accord pour étendre le champ de contrôle de la Cour des comptes pour inclure les personnes morales de droit public. De l'étude comparative, Monsieur Kartheiser relève que les critères qui permettent de déterminer si un contrôle de la Cour des comptes s'impose ou non sont au nombre de trois, à savoir 1) le financement par des fonds publics, 2) la forme juridique de l'entité, et 3) le mandat légal.

L'orateur tient néanmoins à rejoindre certaines préoccupations énoncées par Monsieur Roth. Il demande si la Cour des comptes peut donner une appréciation sur, d'une part, les implications qu'une telle extension du champ de contrôle pourrait avoir sur la charge de travail de la Cour et, d'autre part, les ressources supplémentaires qu'elle nécessiterait pour être à même d'assurer ce contrôle supplémentaire.

Le Président de la Cour des comptes répond que, chaque année, la Cour détermine son programme de travail et fait en sorte de répartir ses ressources de façon à ce qu'elle puisse réaliser les rapports tel que retenu dans sa programmation. L'extension du champ de contrôle visée par la proposition de loi n° 6509 n'aura pas comme conséquence une augmentation substantielle du nombre de contrôles réalisés par la Cour chaque année et donc de la charge de travail y afférente. En effet, le nombre d'entités qui tomberait nouvellement dans le champ de contrôle de la Cour ne serait pas substantiel et a vocation à rester assez constant dans le temps. Partant, le Président estime que des recrutements importants ne seront pas nécessaires, surtout si la proposition de loi s'accompagnerait d'une limitation inscrite dans les lois organiques de certaines entités.

Le Vice-Président ajoute encore que la Cour des comptes est habituée à contrôler des entités ou établissements publics qui sont structurés de façon plus complexe, comme l'Université du Luxembourg, la Philharmonie et le Fonds Kirchberg. Dans le cadre de ces contrôles, la Cour sait comment délimiter son contrôle de sorte à analyser les aspects qui sont réellement pertinents et répondent aux objectifs recherchés. Lors du contrôle de la BCL en 2007, la Cour des comptes avait notamment demandé à obtenir un accès à la documentation suivante : le grand livre, le budget des recettes et des dépenses, les rapports annuels, la grille des emplois, les études externes relatives aux processus internes existants au sein de la banque (mentionné dans le rapport annuel de la BCL de l'année 2005), les *management letters* de ses fiduciaires, le règlement d'ordre intérieur et une liste de contrats conclus dans le cadre de marchés publics.

Le Président précise encore, à titre d'exemple, que le contrôle de la Cour des comptes européenne relatif à la Banque centrale européenne (BCE) se limite aux seuls aspects liés aux procédures internes comme la gestion du risque, aux ressources humaines, à l'informatique, à la gestion de certains projets et l'établissement du budget.

Le Député Sven Clement intervient pour préciser qu'à la lumière de ce qui vient d'être précisé par le Président et le Vice-Président de la Cour, la proposition de loi semble ne pas avoir comme conséquence un gonflement conséquent des ressources humaines de la Cour des comptes. L'orateur estime que l'extension du champ du contrôle de la Cour des comptes peut contribuer à éclaircir certains dossiers et peut donc constituer une plus-value pour les prérogatives de la Chambre des Députés en matière de contrôle du Gouvernement.

Monsieur Clement se rallie, en outre, à l'approche allemande, selon laquelle la rapport d'audit d'une réviseur d'entreprises peut servir comme base pour le contrôle de la Cour des comptes. Cette approche a le mérite d'éviter qu'un certain nombre de questions soient posées à plusieurs reprises.

Enfin, l'orateur indique qu'il n'est pas dans son intérêt de connaître les indemnités perçues par les grands dirigeants de banques, sachant que ces informations peuvent, selon le cas, d'ores et déjà être consultées dans les rapports d'activités de certaines entités. À l'inverse, il serait tout à fait dans l'intérêt de la Chambre de savoir comment une entité a géré ses moyens financiers publics pour réaliser certains projets. La Cour des comptes a le rôle de détecter des anomalies au niveau de la gestion des deniers publics et ses constatations sont essentielles pour que la politique puisse y réagir de façon adéquate et éclairée. Au vu de ce qui précède, Monsieur Clement réitère son support pour la proposition de loi n° 6509.

Afin d'illustrer ses propos avancés précédemment, le Vice-Président donne des précisions sur les facteurs (ou « *Anknüpfungspunkte* » selon l'approche allemande) qui justifient un contrôle de la Cour des comptes auprès de Post Luxembourg : Post est un établissement public et sous tutelle de l'État, qui en détient 100% du capital. La loi organique de Post¹¹ prévoit un certain nombre d'aspects qui sont soumis à l'approbation du Gouvernement ou bien à celle du Ministre de tutelle. Les comptes annuels de Post sont, en l'occurrence, soumis à l'approbation du Conseil de gouvernement. Le Conseil d'administration de Post est composé de 16 membres, dont huit représentant l'État. Au vu de ce qui précède, il existe un très grand nombre d'aspects qui justifient un contrôle de cette entité, contrôle qui actuellement fait défaut.

Le Président de la Cour précise encore que le rapport annuel pour l'année 2021 indique que Post doit « assurer des prestations de service publics et de services universels, ce qui fait de Post un établissement public unique au Luxembourg ». On constate donc qu'en sus d'une activité commerciale soumise aux règles de la concurrence, Post assume également un service public.

Le capital social souscrit de Post s'élève à 639 millions d'euros. Ce montant est entièrement détenu par l'État qui est l'actionnaire unique et qui en assume donc un risque important. Le capital de la BCL est lui aussi entièrement détenu par l'État et s'élève à environ 150 millions d'euros. Il convient de préciser, dans ce contexte, que la BCL avait déjà demandé une hausse de son capital. Le capital de la *Spuerkeess* provenant de l'État s'élève également à environ 150 millions d'euros, mais ce montant reste toutefois dérisoire par rapport à ce que l'entité réalise en termes de chiffre d'affaires.

Monsieur le Député André Bauler (DP) se rallie aux arguments exposés par la Cour des comptes. Il exprime toutefois ses doutes sur l'introduction d'un contrôle supplémentaire au niveau de la *Spuerkeess*, qui est aujourd'hui déjà soumise à un contrôle d'un réviseur d'entreprises, de la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et de la BCE. Aux yeux de l'orateur, un tel contrôle se justifie moins pour une entité qui n'effectue que des activités de banque.

¹¹ Loi modifiée du 10 août 1992 portant création de l'entreprise des postes et télécommunications

Au vu de l'étude comparative présentée par la Cour, Monsieur Bauler indique qu'il ne peut que se rallier à toute initiative qui vise à aligner le champ de contrôle de la Cour luxembourgeoise aux pratiques en vigueur au niveau de la Cour des comptes européenne. Il indique qu'il est tout à fait d'accord que la Cour puisse disposer des moyens nécessaires pour contrôler l'utilisation adéquate des deniers publics.

Le Président précise que la loi organique de la CSSF prévoit un contrôle de la part de la Cour des comptes¹² : « La CSSF est soumise au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés. » Il échet néanmoins de constater que la CSSF n'est aujourd'hui pas financée par des fonds publics, mais qu'elle s'autofinance par des taxes qu'elle perçoit de la part des entités soumises à sa surveillance. Si on part du principe que ces taxes ne sont pas à considérer comme des deniers publics, alors la Cour des comptes n'a pas de compétences pour réaliser un contrôle auprès de la CSSF.

Le Vice-Président ajoute que la proposition de loi pourrait en outre simplifier le travail de la Cour dans la mesure où on sortirait d'une logique de « flux financiers » pour parvenir à une logique de « deniers publics ». L'exemple de la CSSF montre que la définition de « concours financiers publics » est ambiguë et amène à des divergences d'interprétation en pratique. Partant, les lois organiques des établissements publics devraient prévoir une définition plus claire faisant référence à une dotation provenant du budget de l'État.

Monsieur le Député Dan Kersch (LSAP) prend la parole pour indiquer qu'il peut soutenir l'idée d'élargir le champ de contrôle de la Cour des comptes, mais qu'il faut veiller à traiter toutes les personnes morales de droit public de la même façon, nonobstant leurs moyens de se financer. Dans la mesure où il existe une volonté d'exclure certaines entités de cette règle générale, il faut avoir de sérieux arguments à l'appui. Par exemple, la *Spuerkeess* est, certes, déjà contrôlée à plusieurs niveaux, mais de tels contrôles ne peuvent se substituer à un contrôle réalisé de la part d'une Cour des comptes. Aux yeux de l'orateur, la *Spuerkeess* a également une vocation de service public dans la mesure où certaines de ses décisions - comme la fermeture de guichets ou bien l'octroi de prêts - ont des conséquences sociales pour le pays. Au vu de ce qui précède, Monsieur Kersch se demande si la proposition de loi donne une réponse satisfaisante à la problématique de la délimitation de deniers publics.

Le Vice-Président répond que la proposition de loi permet déjà d'ouvrir le champ à toutes les personnes morales de droit public sans conditionnement aucun. S'il est de la volonté du législateur de prévoir des exceptions ou des limitations pour certaines entités, alors il peut les prévoir dans les lois organiques respectives. Cela a notamment été fait au niveau européen pour la BCE.

Le champ de contrôle de la Cour, défini à l'article 2 de sa loi organique, permet de répondre à la question de savoir « *Qui peut être contrôlé ?* »¹³. La question de savoir « *Qu'est-ce qui peut être contrôlé ?* » relève à l'heure actuelle de la compétence de la Cour, qui dans le cadre de ses audits, définit l'étendue du contrôle en vertu de sa loi organique¹⁴ et de son règlement d'ordre intérieur. Cette manière de fonctionner, qui est également celle du *Bundesrechnungshof* en Allemagne, permet de garantir la plus grande indépendance de la Cour et d'éviter que le contrôlé puisse influencer l'étendue de l'audit.

¹² Loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier ¹³ 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 » sur le compte général de l'Etat dans les conditions prévues à l'article 5, « paragraphes (1) et (3) ».

(2) La Cour des comptes 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.

Monsieur le Député Mars Di Bartolomeo (LSAP) intervient pour affirmer qu'il est parfois difficile de faire la juste part des choses. Il échet notamment de constater que, dans le domaine de la sécurité sociale et de la santé, certains établissements publics - comme la Caisse nationale de santé (CNS), la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP) ou certains hôpitaux – ne sont soumis qu'à un contrôle très limité, même s'ils bénéficient de concours financiers publics assez conséquents. Ainsi, l'orateur se demande comment la Cour entend trancher parmi ces établissements.

Le Président répond qu'avec la proposition de loi, la Cour aura la possibilité de contrôler toutes les personnes morales de droit public bénéficiaires de concours financiers publics. Aujourd'hui, force est de constater que le cadre légal ne permet pas à la Cour de contrôler ces établissements lorsqu'ils sont déjà soumis à un autre contrôle prévu par la loi. Ceci est notamment le cas pour les établissements qui sont soumis à un contrôle de la part de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) ou par un réviseur d'entreprises, même si le contrôle réalisé par ces entités ne poursuit pas les mêmes objectifs qu'un audit de la Cour.

Monsieur Di Bartolomeo pose la question de savoir comment la Cour entend procéder pour les maisons de soins pour personnes âgées. En effet, alors que SERVIOR est un établissement public et tomberait dans le champ de contrôle de la nouvelle proposition de loi, la question est de savoir si les maisons de soins privées, qui sont indirectement financées par l'assurance dépendance, pourraient être également contrôlées. Il demande également si la Cour a établi une liste des entités qui tomberaient sous le champ de contrôle de la Cour avec le vote de la proposition de loi.

Le Président répond qu'en vertu du cadre légal actuel, la Cour ne peut plus contrôler un établissement lorsqu'il est déjà soumis à un contrôle par l'IGSS.

La Cour a une liste des entités qui tombent sous son champ de contrôle actuel. Une liste peut également être établie, reprenant les entités qui s'ajouteraient au champ de contrôle avec le vote de la proposition de loi.

Monsieur le Député Fernand Kartheiser (ADR) intervient pour affirmer qu'il existe trois domaines qui justifient le contrôle d'une Cour des comptes : 1) la perception de deniers publics, 2) le contrôle du Gouvernement et 3) les fonctions régaliennes de l'État. Ces domaines ne peuvent qu'être contrôlés par une Cour, qui intervient au nom de la Chambre des Députés, et non pas au nom du Gouvernement ou bien d'une entité privée. Il aimerait par conséquent connaître l'avis de la Cour sur un contrôle qui irait donc au-delà de la simple vérification de la régularité et de la légalité des recettes et des dépenses et toucherait plutôt à des services régaliens. Dans ce contexte, il cite l'exemple de la CSSF qui est un établissement public créé par l'État pour contrôler la place financière du Luxembourg et ceci afin que l'État puisse se conformer à ses obligations européennes. Partant, il faudrait avoir une instance qui puisse contrôler la CSSF et vérifier si cette dernière est capable de mener à bien les missions qui lui ont été confiées. La même chose vaut également pour *Post* dont certaines activités peuvent toucher à la sécurité nationale du pays (communication,

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

¹⁴ Article 4, paragraphe 1^{er} : « La Cour des comptes décide de la date et de la méthode de ses contrôles qui s'effectuent, soit sur place, soit à distance par l'intermédiaire de ses agents mandatés. »

technologie, 5G etc.). Là également, il serait judicieux qu'une autorité puisse vérifier si l'organisation et la gestion interne de *Post* est adéquate pour mener à bien cette mission. Le Député précise qu'il ne serait pas opportun de confier de tels contrôles à l'État, qui est l'instance de tutelle de ces établissements et donc *in fine* responsable pour leurs dysfonctionnements éventuels. De même, confier un tel contrôle à une entité privée ne semble pas non plus être adapté.

Le Vice-Président répond que les contrôles préconisés par Monsieur Kartheiser vont au-delà d'un simple contrôle de la régularité et de la légalité des recettes et des dépenses. Ces contrôles touchent plutôt les missions d'un établissement et entrent dans le volet de la bonne gestion financière de deniers publics¹³.

Un contrôle de la Cour poursuit l'objectif de vérifier les missions, les moyens et les résultats. En application de ce principe, les contrôles suggérés par Monsieur Kartheiser viseront à identifier, tout d'abord, les missions de ces entités (les services régaliens), ensuite analyser les moyens à disposition de l'établissement pour les accomplir et, enfin, vérifier si les obligations qui incombent aux entités sont bel et bien respectées. La Cour est, en principe, adéquatement outillée et dispose des compétences nécessaires pour réaliser de tels contrôles.

Le Président tient encore à ajouter que les contrôles de la Cour doivent être proportionnés aux objectifs à atteindre et aux compétences que celle-ci peut mobiliser. Il précise en outre que la discussion autour de l'extension du champ de contrôle de la Cour des comptes doit impérativement être accompagnée par des réflexions sur la définition d'un denier public. Force est de constater que les pays à travers l'Europe appliquent tous des définitions divergentes (soit très restrictives, soit très larges) qui influencent directement le champ de contrôle de leurs Cours respectives.

Monsieur le Député Sven Clement (Piraten) indique que la proposition de loi vise essentiellement à étendre le champ de contrôle de la Cour des comptes à toutes les personnes morales de droit public nonobstant le fait qu'elles soient aujourd'hui soumises à un autre contrôle prévu par la loi. Etant donné que la proposition de loi poursuit un objectif de bon sens, il est, aux yeux du Député, essentiel que la Chambre des Députés procède à son vote dans un premier temps. Dans un deuxième temps, l'orateur propose que les partis se concertent en interne afin de voir comment, à leurs yeux, les différents points qui viennent d'être soulevés dans le cadre de la présente réunion peuvent être clarifiés.

Madame la Députée Martine Hansen (CSV) propose que les fractions se concertent entre elles avant toute décision définitive relative à la proposition de loi.

À la suite de la discussion, la Présidente de la Commission, Madame Diane Adehm, rappelle qu'en 2013 les différentes fractions avaient unanimement supporté la proposition de loi. Aujourd'hui, il est impératif qu'une décision soit prise une fois pour toutes sur les suites à accorder à cette proposition. Concrètement, la Commission est appelée à trancher la question de savoir s'il faut voter la proposition de loi ou bien la retirer du rôle des affaires. Si la Commission se prononçait en faveur du vote de la proposition de loi, il faudrait également nommer un nouveau rapporteur.

La Commission retient que, si les partis se prononcent en faveur d'un vote, Madame Adehm sera désignée rapporteur de la proposition de loi.

Au vu de ce qui précède, Madame Adehm propose qu'une réunion soit organisée prochainement pour trancher sur les questions suivantes :

- Est-ce que la Commission se prononce en faveur ou en défaveur d'un vote de la proposition de loi n° 6509 modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes ?

¹³ Article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes : « La Cour des comptes examine la légalité et la régularité des recettes et des dépenses ainsi que la bonne gestion financière des deniers publics. »

- Dans le cas où la Commission se prononcera en faveur d'un vote : Madame Diane Adehm sera désignée rapporteur de la proposition de loi.
- Dans le cas où la Commission se prononcera en défaveur d'un vote : la proposition de loi sera retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé au point « divers ».

Luxembourg, le 29 août 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Étude comparative relative au champ de contrôle d'autres Institutions supérieures de contrôle européennes

Etude comparative

relative au champ de contrôle d'autres Institutions supérieures de
contrôle européennes



Cour des comptes
Grand-Duché de Luxembourg

Table des matières

I. INTRODUCTION.....	7
II. LA REPONSE DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE	9
III. LA REPONSE DE LA COUR DES COMPTES FRANCAISE	13
IV. LA REPONSE DE LA COUR DES COMPTES DE BELGIQUE.....	15
V. LA REPONSE DU BUNDESRECHNUNGSHOF	17
VI. LA REPONSE DU RECHNUNGSHOF OESTERREICH	19
VII. LA REPONSE DE L'ALGEMENE REKENKAMER (PAYS-BAS)	20



I. INTRODUCTION

En décembre 2012, une proposition de loi modifiant la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes a été déposée au Parlement luxembourgeois ayant pour objet d'étendre le champ de contrôle de la Cour des comptes. Cette proposition de loi avait fait suite aux divergences d'interprétation de la loi apparues dans le cadre d'un contrôle de la Banque centrale du Luxembourg (BCL) envisagé par la Cour des comptes. Elle a été avisée favorablement par le Conseil d'Etat en date du 7 juin 2016.

Ces divergences d'interprétation avaient trait au champ de contrôle limité de la Cour des comptes figurant à l'article 2 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes, qui prévoit notamment que « [l]a Cour des comptes 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 ».

La proposition de loi prévoyait de modifier l'article 2 de la loi précitée pour étendre le champ de contrôle de la Cour des comptes à toutes les personnes morales de droit public (y compris donc la BCL), indépendamment du fait que ces personnes morales fassent l'objet d'un autre contrôle tel que celui effectué par un réviseur externe.

Ainsi le contrôle des personnes morales de droit public par la Cour des comptes ne serait donc plus conditionné à l'avenir par l'absence de tout autre contrôle, et toutes les personnes morales de droit public, qui par nature gèrent des deniers publics, pourraient ainsi faire l'objet d'un contrôle par la Cour des comptes.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a été invitée par la Commission du Contrôle de l'exécution budgétaire de la Chambre des Députés à présenter une étude comparative relative au champ de contrôle des Cours des comptes établies dans les autres Etats membres de l'Union européenne et en particulier dans les pays voisins du Luxembourg. Cette étude se limite au contrôle des personnes morales de droit public.

Ne sont pas visées par cette étude les collectivités territoriales existant au Luxembourg, à savoir les communes.

Sur la base de ce qui précède, la Cour des comptes européenne, la Cour des comptes française, la Cour des comptes belge, le Bundesrechnungshof, le Rechnungshof Oesterreich et la Algemene Rekenkamer (ISC néerlandaise) ont répondu aux questions suivantes :

- **Est-ce que votre institution est habilitée de par la loi à contrôler les personnes morales de droit public visées ci-dessus ?**

- Quelle est l'étendue de ce contrôle ?
- De quelle sorte de contrôle s'agit-il ?

II. LA REPONSE DE LA COUR DES COMPTES EUROPEENNE

1. Is your institution entitled by law to audit legal persons under public law?

1. [Broad mandate comprising any legal entity dealing with the EU budget]

We shall first recall that the mandate conferred to the European Court of Auditors (ECA) by the EU Treaties, in accordance with the principle of conferral of powers¹, is set out in very broad terms in Articles 285 and 287 TFEU, with the aim to safeguard the financial interests of the Union and contribute to improving its financial management².

These provisions entrust the ECA with the task to carry out the Union's audit, which encompasses the duty to examine the accounts of all Union expenditure and revenue, as well as that of bodies, offices or agencies set up by the later, provided the relevant constituent instrument does not preclude such examination.

2. Thereby, any legal entity may be subject to an audit by the ECA, irrespective of its nature; whether it is a public or private body, natural or legal person, following an objective criterion, which is decisive: a link must be established between the activity carried out by the entity at stake and the general budget of the EU. Such could be precisely the case where an entity manages revenue or expenditure on behalf of the Union³ (even indirectly), or is the recipient of payments from the EU budget.

2. What is the scope of this control?

1.1. Full control and wide access rights as a general rule

1. As reminded in reply to the previous question, albeit a few limited derogations pertaining to the specificities of certain Union institutions (European Central Bank) or bodies (European Investment Bank), the ECA's scope of control does not differ depending on the legal nature of the auditee. The ECA's audit powers are widely defined by the Treaties, while their exercise is further specified in the Financial regulation⁴.

¹ According to this principle, enshrined in Article 13, paragraph 2, TEU, each institution shall act within the limits of the powers conferred on it in the Treaties, and in conformity with the procedures, conditions and objectives set out in them.

² See also, to that effect, judgment of 15 November 2011, *Commission v Germany*, C-539/09, ECLI:EU:C:2011:733, paragraphs 58 to 62, which provides valuable guidance with regards to the scope of the ECA's mandate.

³ This is required by article 287, paragraph 3, TFEU, in relation to the scope of the audit and to the entities, which can be subject to it. It implies that the auditee has legal personality and, thereby, the capacity to enter into contracts in the framework of projects or programmes supported by the EU budget.

⁴ Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council, of 18 July 2018, on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) n° 1296/2013, (EU) n° 1301/2013, (EU) n° 1303/2013, (EU) n° 1304/2013, (EU) n°

2. In particular, pursuant to Article 287, paragraph 2, first subparagraph, TFEU, the ECA shall examine whether all revenue and expenditure of the Union has been received and all expenditure incurred in a lawful and regular manner and whether the financial management has been sound. In doing so, it shall report in particular on any cases of irregularity.
3. In order to fulfil its mission, the ECA enjoys extensive access rights. It can request from the auditee and, besides, shall be afforded access⁵ to any information and documents it deems necessary to perform its task, within the scope of its mandate and in line with the principle of proportionality.
4. Furthermore, in order to contribute to improving the financial management of the Union, the ECA is required by Article 287, paragraph 4, subparagraphs 1 and 2, TFEU, to draw up an annual report on the EU budget and European Development Funds and transmit it to the other institutions for observations, which is to be published in the Official journal of the European Union. It may also, at any time, submit observations, in the form of special reports, on specific questions. Such reports are intended to give guidance to the budgetary authority required to discharge the accounts and, more generally, to all public bodies capable of contributing to the filling or correction of any lacunae or dysfunction observed by the ECA in those areas⁶.
5. It is also important to point out that, according to Article 129 of the Financial regulation, any person or entity receiving Union funds shall fully cooperate in the protection of the financial interests of the Union and shall, as a condition for receiving the funds, grant the necessary rights and access required, notably for the ECA, and, where appropriate, for the relevant national authorities, to comprehensively exert their respective competences. In addition, any person or entity receiving Union funds under direct and indirect management shall agree in writing to grant the necessary rights and shall ensure that any third parties involved in the implementation of Union funds grant equivalent rights.
6. Moreover, Article 255, paragraphs 2 and 3, of the Financial regulation, empowers the ECA, in the performance of its task, to consult, in the manner provided for in Article 257 of the said regulation, governing specifically its rights of access, all documents and information relating to the financial management by departments or bodies with regard to operations financed or co-financed by the

1309/2013, (EU) n° 1316/2013, (EU) n° 223/2014, (EU) n° 283/2014, and Decision n° 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) n° 966/2012 (OJ 2018 L 193, p. 1).

⁵ According to Article 287, paragraph 3, subparagraphs 1 and 2, TFEU, the ECA's audit shall be based on records and, if necessary, can be performed on the spot. Besides the other institutions' premises or bodies, offices or agencies managing revenue or expenditure on behalf of the Union, the audits can take place also in the Member States (in liaison with national audit bodies), including on the premises of any natural or legal person in receipt of payments from the budget. The Court of Auditors and the national audit bodies of the Member States shall cooperate in a spirit of trust while maintaining their independence. These bodies or departments shall inform the Court of Auditors whether they intend to take part in the audit. The other institutions of the Union, any bodies, offices or agencies managing revenue or expenditure on behalf of the Union, any natural or legal person in receipt of payments from the budget, and the national audit bodies or, if these do not have the necessary powers, the competent national departments, shall forward to the Court of Auditors, at its request, any document or information necessary to carry out its task.

⁶ Judgment of 15 November 2011, *Commission v Germany*, C-539/09, ECLI:EU:C:2011:733, paragraph 62.

Union, as well as to hear any official responsible for a revenue or expenditure operation and to use any of the auditing procedures appropriate to those departments or bodies.

1.2. Some limitations

1. [ECB: audit limited to the examination of the operational efficiency of its management]

As far as the ECB is concerned, it should be observed that it has legal personality, its own resources, budget, and its own decision-making bodies and enjoys such privileges and immunities as are necessary for the performance of its tasks. Further, it has to be reminded that according to Article 282, paragraph 3, TFEU, this institution enjoys independence in the exercise of its powers and in the management of its finances, which the Union institutions, bodies, offices, agencies and governments of the Member States shall respect. Meanwhile, such independence, which is enshrined in Article 130 TFEU, does not imply that the ECB is totally exempt from external control or audits. This provision seeks, in essence, to shield the ECB from all political pressure in order to enable it effectively to pursue the objectives attributed to its tasks, through the independent exercise of the specific powers conferred on it for that purpose by the Treaty and the Statute of the European system of central banks (ESCB Statute). By contrast, recognition that the ECB has such independence does not have the consequence of separating it entirely from the European Union and exempting it from every rule of Union law. Hence, under the conditions laid down by the Treaty and the ESCB Statute, the ECB is subject to various kinds of controls, notably review by the Court of Justice and control by the Court of Auditors⁷.

2. Under these circumstances, Article 27.2 of Protocol n° 4 on the ESCB Statute and of the ECB, which is annexed to the TEU and has the same legal value, states that, the scope of the audit to be carried out by the ECA on the basis of Article 287 TFEU is limited to the examination of the operational efficiency of the ECB's management.
3. [EIB –resources having a direct financial interest for the Union] Article 308 TFEU endows the EIB with legal personality, distinct from that of the Union. It is administered and managed by organs of its own and that is has its own resources and budget. In order to perform the tasks assigned to it, it must be able to act in complete independence on the financial markets, like any other bank. Nevertheless, the fact that the Bank has that degree of operational and institutional autonomy does not mean that it is totally separated from the Union and exempt from every rule of Union law⁸. Indeed, despite its ambivalent position, the fact remains that the EIB was established by the EC Treaty as a Union body whose task, as the first paragraph of Article 309 TFEU provides, is 'to contribute... to the balanced and steady development of the common market in the interest of the Union'. It follows that the EIB, by virtue of the Treaty, forms part of the framework of the

⁷ Judgment of 10 July 2003, *Commission v ECB*, C-11/00, ECLI:EU:C:2003:395, paragraphs 132 and 134

⁸ See, judgment of 10 July 2003, *Commission v EIB*, C-15/00, ECLI:EU:C:2003:396, paragraphs 101 and 102 and case-law cited

Union and that the resources that it has at its disposal by virtue of the Treaty have by their nature a particular and direct financial interest for the Union. The expression “financial interests of the Union” in Article 309 TFEU is therefore not restricted exclusively to the budget of the European Union in the strict sense but also covers the resources and expenditure of the EIB⁹.

4. In order to carry out its audit mandate in line with the Financial Regulation and other sectoral regulations as regards operations funded or guaranteed by the EU budget and managed by the EIB, and in accordance with Article 287, paragraph 3, subparagraph 3, TFEU, a tripartite agreement has been concluded between the ECA, the EIB and the European Commission (representing the Union), lastly renewed on 8 November 2021. It governs, in particular, ECA’s access rights to information held by the EIB in managing Union expenditure and revenue. Nevertheless, as the Treaty provides, even in the absence of an agreement, the Court shall have access to information necessary for the audit of Union expenditure and revenue managed by the Bank.

3. What type of control is it?

1. Like many other supreme audit institutions, the ECA is not vested with a jurisdictional function. Furthermore, ECA’s auditors do not have investigative powers. If, during an audit, there is suspicion of fraudulent activity detrimental to the Union’s financial interests, it has to be reported, pursuant to Article 287, paragraph 2, TFEU, while the competent bodies (OLAF or EPPO) shall be notified for further action.
2. This having been said, the ECA audits, in accordance with the ISAs, all aspects of the implementation of the EU budget, in order to assess:
 - the reliability of the annual accounts, namely to ascertain that financial statements as a whole are free from material misstatement, whether caused by fraud (intentionally) or error (unintentionally): financial audits;
 - whether the EU’s finances with regards to the implementation of policies, programmes, activities, management systems or organisations have been managed soundly, through performance audits, as well as
 - whether the underlying transactions are free from irregularities and comply with the applicable regulations, by means of compliance audits,

with the aim to provide the European Parliament (EP) and the Council with an annual Statement of assurance.

⁹ See, judgment of 10 July 2003, *Commission v EIB*, C-15/00, ECLI:EU:C:2003:396, paragraphs 122, 123 and 125, and case-law cited

III. LA REPONSE DE LA COUR DES COMPTES FRANCAISE

1. Est-ce que votre institution est habilitée de par la loi à contrôler les personnes morales de droit public visées ci-dessus ?

Le code des juridictions financières prévoit la compétence de la Cour sur « les établissements publics de l'État à caractère industriel et commercial » (Article L133-1) ainsi, « sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales et territoriales des comptes » que sur « les autres établissements ou organismes publics, quel que soit leur statut juridique, qui exercent une activité industrielle ou commerciale » (Article L133-2).

Le dernier contrôle de la Banque de France remonte à 2018, de nombreux rapports sur la Caisse des dépôts et consignations (qui peut être vue comme « caisse d'épargne de l'État ») et ses différentes interventions, ainsi que sur le Groupe La Poste sont accessibles sur le site de la Cour.

La Cour des comptes française et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) contrôlent:

- l'ensemble de la gestion et des comptes de l'État ;
- les comptes de la présidence de la République, de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- les ministères (administrations centrales, services à compétence nationale et services déconcentrés) ;
- les établissements publics nationaux et leur réseau territorial ;
- les entreprises publiques ;
- la gestion et les comptes de la sécurité sociale ;
- la gestion et les comptes des collectivités locales (aux niveaux régional, départemental, intercommunal et communal) et de leurs établissements publics, des hôpitaux publics, des établissements d'enseignement secondaire, etc. ;
- les fonds publics accordés à des entités privées ;
- les fonds utilisés par des organisations caritatives, lorsqu'ils résultent de dons collectés dans le cadre de campagnes publiques faisant appel à la générosité ;

- les fonds utilisés par des entités privées s'ils proviennent d'aides privées ouvrant droit à déduction fiscale.

2. Quelle est l'étendue de ce contrôle, et de quelle sorte de contrôle s'agit-il ?

Les contrôles réalisés sont susceptibles d'inclure, à des degrés divers, les quatre missions de la Cour :

- le jugement des comptes (Article L111-1)

La Cour juge les comptes des comptables publics. Sa compétence s'exerce sur environ un millier de comptes. Historiquement, il s'agit d'une des premières missions de la juridiction. Elle peut conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable public (ou d'un comptable de fait, c'est-à-dire une personne qui manipule de l'argent public sans en avoir le droit) si un déficit ou un manquement ont été constatés, si une recette n'a pas été recouvrée ou si une dépense a été irrégulièrement payée. La Cour vérifie que les organismes publics tiennent correctement leur comptabilité. Il s'agit d'une vraie enquête. Les rapporteurs ont accès à l'ensemble des documents administratifs et comptables des organismes audités.

- le contrôle des comptes et de la gestion (Articles L111-2 à L111-12)

En pratique, partout où de l'argent public est engagé, la Cour veille à la régularité, à l'efficacité et à l'efficacités de la gestion. Pour ce faire elle contrôle l'État et ses opérateurs, les organismes de sécurité sociale, les entreprises publiques, les organismes bénéficiant de dons ainsi que les établissements et services médico-sociaux (ESMS) et les cliniques privées. Ses observations sont communiquées aux institutions et organismes contrôlés, ainsi qu'à leurs autorités de tutelle.

Nota : Les comptes des collectivités territoriales sont jugés par les chambres régionales et territoriales des comptes et ces jugements peuvent être contestés devant la Cour. Ceux de la Cour pouvant l'être devant le Conseil d'État.

- l'évaluation des politiques publiques (Article L111-13), a priori dans un cadre plus large que la seule activité de ces établissements

La Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Elle cherche à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, et si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et efficiente. Le rôle de la Cour n'est pas de commenter les choix faits mais d'évaluer les conséquences et de formuler des recommandations pour atteindre les objectifs votés par le Parlement. Les pouvoirs publics peuvent ainsi fonder leurs décisions sur des analyses objectives.

Exemples d'évaluation : les politiques de lutte contre les consommations nocives d'alcool, la régulation des jeux d'argent et de hasard, la lutte contre la pollution de l'air

- la certification des comptes (Article L111-14), dans le cadre de la certification globale des comptes de l'État dont le périmètre inclut ces opérateurs.

Chaque année, la Cour certifie les comptes de l'État et du régime général de la sécurité sociale.

Cette mission, confiée par la loi organique relative aux lois de finances de 2001 et par celle relative aux lois de financement de la sécurité sociale de 2005, garantit aux citoyens une information financière et comptable plus claire, lisible, et une image plus fidèle de la réalité financière de l'État et de la sécurité sociale.

Conformément à la convention signée le 23 juillet 2013 par le Premier président, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale la Cour certifie chaque année les comptes des deux assemblées. Cette mission, qui vise à apprécier la conformité des états financiers au référentiel comptable de chaque assemblée, ne porte pas sur la gestion des moyens, matériels et humains, mobilisés pour assurer leur fonctionnement.

En outre, conformément à l'article 110 de la loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés.

IV. LA REPONSE DE LA COUR DES COMPTES DE BELGIQUE

1. Est-ce que votre institution est habilitée de par la loi à contrôler les personnes morales de droit public visées ci-dessus ?

1.1. Banque Nationale de Belgique (BNB)

La Cour des comptes de Belgique n'est pas compétente pour contrôler la BNB.

Seules les filiales (c'est-à-dire des entités juridiques distinctes) créées pour l'exécution de missions ne relevant pas du système européen des banques centrales et dont la BNB détient le contrôle

exclusif, sont soumises au contrôle de la Cour des comptes de Belgique (article 16 de la loi organique BNB du 22 février 1998).

1.2. Belfius

Belfius est la seule banque contrôlée par l'État belge, qui en détient la majorité des actions. Toutefois, il ne s'agit pas d'une personne morale de droit public, mais d'une société anonyme de droit privé, et, à ce titre, n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes de Belgique.

1.3. BPOST

Sauf dérogation légale particulière, la Cour des comptes de Belgique est compétente pour contrôler les comptes et les opérations des organismes publics créés par l'État ou qui en dépendent, en ce compris les entreprises publiques (article 5, §3, de la loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes).

Concernant plus spécifiquement bpost, personne morale de droit public et entreprise publique cotée en bourse, la Cour des comptes de Belgique ne dispose pas de compétence de contrôle. En effet, les entreprises publiques cotées en bourse sont en principe exclues du champ de contrôle de la Cour des comptes (article 54/6, 9°, de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques).

Toutefois, bpost, au même titre que les autres entreprises publiques autonomes, demeure soumise au contrôle d'un collège de commissaires composé de quatre membres. Bien que la Cour des comptes ne dispose pas de compétence propre sur les entreprises publiques cotées en bourse, deux commissaires doivent être désignés par la Cour parmi ses membres, les deux autres commissaires étant désignés par les autorités compétentes parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprise.

2. Quelle est l'étendue de ce contrôle ?

2.1. BPOST

Lorsqu'un membre de la Cour des comptes est désigné comme commissaire auprès d'une personne morale de droit public, le collège de commissaires dont il fait partie exerce un contrôle financier visant essentiellement à certifier les comptes de l'organisme.

V. LA REPONSE DU BUNDESRECHNUNGSHOF

1. Ist Ihre Institution gesetzlich befugt, die oben genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu kontrollieren?

Wenn von juristischen Personen des öffentlichen Rechts finanzwirksame Auswirkungen für den Bund ausgehen, unterliegen sie der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Der Bundesrechnungshof ist somit befugt, juristische Personen des öffentlichen Rechts zu kontrollieren. Dies folgt für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts aus § 111 Bundeshaushaltsordnung. Soweit finanzwirksame Auswirkungen für den Haushalt des Bundes vorliegen (können), ist der Bundesrechnungshof auch zur Prüfung bei anderen juristische Personen des öffentlichen Rechts (also solchen, die nicht bundesunmittelbar sind) berechtigt, vgl. z.B. § 55 Haushaltsgrundsätzegesetz. Sonderregeln, die sich auf eine einzelne juristische Person des öffentlichen Rechts beziehen, sind selten. Eine solche Regelung gibt es z. B. für die Bundesbank in § 26 Absatz 3 Bundesbankgesetz. Danach dient der Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers der Bundesbank dem Bundesrechnungshof als Grundlage für die von ihm durchzuführende Prüfung. Der Bundesrechnungshof ist auch dann zu diesen Prüfungen berechtigt, wenn die juristischen Personen des öffentlichen Rechts anderen gesetzlich vorgesehenen Prüfungen unterliegen.

2. Wie weit reicht diese Kontrolle und um welche Art von Kontrolle handelt es sich?

Die Prüfung der Sachverhalte, die finanzwirksame Auswirkungen für den Bund haben können, ist durch Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz verfassungsrechtlich abgesichert (Grundsatz der Lückenlosigkeit der Finanzkontrolle). Bei den bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts kann der Bundesrechnungshof die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung prüfen. Dies ist die umfassende Form der Kontrolle, der zum Beispiel auch die Bundesministerien unterliegen. Bei den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (den nicht-bundesunmittelbaren) ergeben sich die Rechte des Bundesrechnungshofes aus den jeweiligen Anknüpfungspunkten, die sie zum Bundeshaushalt haben (etwa wenn sie Bundesmittel verwalten, Zuschüsse oder Zuwendungen erhalten oder Garantieverpflichtungen zu ihren Gunsten bestehen). Der Bundesrechnungshof prüft entweder die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Bundesmittel oder auch hier die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung der juristischen Person des öffentlichen Rechts. Dabei kann er nach seinem Ermessen die Prüfung beschränken (vgl. § 89 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung).

Der Prüfungsansatz ist risikoorientiert: Je relevanter für den Bundeshaushalt und die Stakeholder des Bundesrechnungshofes, desto relevanter für eine Prüfung. Die in anderen Staaten häufig praktizierte Trennung von financial audit, performance audit und compliance audit nimmt der Bundesrechnungshof zugunsten seines risikoorientierten Ansatzes dabei regelmäßig nicht vor.

VI. LA REPONSE DU RECHNUNGSHOF OESTERREICH

1. Ist Ihre Institution gesetzlich befugt, die oben genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu kontrollieren?

Die Kontrollzuständigkeit des RH umfasst den Bund, die Bundesländer, die Gemeindeverbände und Gemeinden, die Sozialversicherungsträger und die gesetzlichen beruflichen Vertretungen. Ebenso unterliegen "Unternehmen" (sowie deren Tochterunternehmen) unabhängig von deren Rechtsform dann der Kontrolle des Rechnungshofs, wenn die erstgenannten Rechtsträger –entweder allein oder gemeinsam mit anderen der Kontrolle des Rechnungshofs unterliegenden Rechtsträgern – an den Unternehmen mit mindestens 50% beteiligt sind oder die Unternehmen durch finanzielle, wirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen von diesen Rechtsträgern tatsächlich beherrscht werden. Es ist daher keine zwingende Voraussetzung für die Kontrollkompetenz des Rechnungshofs, dass diese Rechtsträger durch Gesetz gegründet werden. Allerdings unterliegen sämtliche durch Gesetz gegründete Rechtsträger im Eigentum des Bundes bzw. der Bundesländer auch der Kontrolle durch den Rechnungshof.

Letztlich unterliegen auch jene Stiftungen, Fonds und Anstalten der Überprüfung durch den Rechnungshof, die von Organen des Bundes, der Bundesländer, der Gemeinden oder der Gemeindeverbände oder von Personen, die von diesen bestellt sind, verwaltet werden. Vor diesem Hintergrund unterliegen die vergleichbaren österreichischen Institutionen wie etwa die Österreichische Nationalbank (Alleineigentümer ist der Bund = der Staat, wie auch etwa bei der Staatssparkasse Luxemburg) bzw. die Post AG (zu 52,8% im Eigentum des Bundes) der Kontrolle durch den Rechnungshof.

2. Wie weit reicht diese Kontrolle und um welche Art von Kontrolle handelt es sich?

Die Kontrolle all dieser Rechtsträger ist unbeschränkt und unbeschränkbar, umfasst die gesamte Gebarung dieser Rechtsträger (sowie allfälliger Tochterunternehmen bei denen die Prüfzuständigkeit ebenfalls gegeben ist) und erfolgt im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsprüfung nach den Prüfungskriterien der ziffernmässigen Richtigkeit, der Rechtmäßigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit. Darüber hinaus kann der Rechnungshof die Gebarung sonstiger öffentlich-rechtlicher Körperschaften mit Mitteln des Bundes, der Länder sowie der Gemeinden bzw. der Gemeindeverbände prüfen, ist allerdings in diesen Fällen (wenn die Rechtsträger nicht im mehrheitlichen Eigentum von Bund, Bundesländern und Gemeinden stehen) auf die Überprüfung der zur Verfügung gestellten Mitteln beschränkt.

VII. LA REPONSE DE L'ALGEMENE REKENKAMER (Pays-Bas)

1. Is your institution entitled by law to audit legal persons under public law?

The Netherlands Court of Audit (NCA) is entitled to audit the so called legal persons with a statutory task.

The definition of a legal person with a statutory task is stated in section 1.1 of the Government Accounts Act 2016 (GAA) (Applicable since 1 January 2018): 'a legal person which performs a task regulated by or pursuant to an Act of Parliament and which is wholly or partly financed for this purpose from the proceeds of a levy established by or pursuant to an Act of Parliament, with the exception of municipal and provincial authorities, water authorities, the Bonaire, St Eustatius and Saba public bodies, public bodies for the professions and trades, and public bodies and joint bodies established under the Joint Arrangements Act, with the exception of public bodies and joint organs in which central government participates';

The Mandate to audit these legal persons is stated in art. 7.24 b.: 'Section 7.24. (Audit of public funds outside central government). Without prejudice to provisions laid down elsewhere by Act of Parliament, the Court of Audit may perform an audit relating to: (...) legal persons with a statutory task'; (from our website <https://english.rekenkamer.nl/about-the-netherlands-court-of-audit/what-wedo/what-we-audit>).

In total, these legal persons with statutory tasks (RWTs) spend about €132 billion each year. The money is spent on, for example: education, by schools and universities; social insurance schemes, by the Social Insurance Bank (SVB) and the UWV (Employee Insurance Agency); railway maintenance and management, by Prorail; supervision of the banking sector, by the Dutch central bank (DNB); medical research, by teaching hospitals.'

2. What is the scope of this control?

In short: the focus of the audits in respect of these legal persons is 1) on the responsibility of the minister including his supervision, and 2) on the responsible Board of the legal person regarding the performance of its legal tasks and the management of public funds.

The Dutch Central Bank (DNB) is a State owned company and also is a legal person with a statutory task so we also may audit DNB but with one exception: the EU-tasks as stated below. 'Section 7.25. (Scope of audit of public funds outside central government)

1. The purpose of an audit of legal persons, (...) is to form an opinion on:
 - a. the policy pursued by Our Minister concerned in respect of the legal persons, (...) referred to in section 7.24 (a) to (c);
 - b. the supervision conducted by Our Minister concerned in respect of the legal persons (...) referred to in section 7.24 (a) to (c).
2. Without prejudice to subsection 1, one of the purposes of an audit in respect of legal persons with a statutory task as referred to in section 7.24, opening words and (b), is to form an opinion on:
 - a. the management of public funds by the legal persons with a statutory task;
 - b. the performance of the statutory task.
3. An audit at De Nederlandsche Bank NV (the Dutch central bank) does not relate to the performance of tasks implementing the Treaty on the Functioning of the European Union.?

3. What type of control is it?

We may conduct regulatory and performance audits. We have the authority to audit at the ministries and on site and have access to all information needed for performing an audit.



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