



INTERNATIONAL JOURNAL

— OF GOVERNMENT AUDITING —

La revue internationale de l'audit gouvernemental

*Les institutions supérieures de contrôle dotées
de compétences juridictionnelles*

Q2 2024 - Les institutions supérieures de
contrôle dotées de compétences
juridictionnelles
Vol. 51, No. 2

La Revue internationale de l'audit gouvernemental est publiée trimestriellement en allemand, anglais, arabe, espagnol et français au nom de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Le Journal, qui est un organe officiel de l'INTOSAI, se consacre à l'avancement des procédures de l'avancement des procédures et des techniques d'audit techniques de contrôle des finances publiques. Les opinions et les croyances exprimées sont celles des contributeurs individuels et ne reflètent pas nécessairement reflètent pas nécessairement les opinions ou les politiques de l'organisation.

Les rédacteurs en chef invitent les lecteurs à soumettre des articles, des rapports spéciaux, d'articles, de rapports spéciaux et de nouvelles, qui doivent être envoyés à la rédaction à l'adresse suivante à l'adresse suivante

U.S. Government Accountability Office
441 G Street, NW, Room 7814
Washington, D.C. 20548
U.S.A.

Courriel : intosajournal@gao.gov

Étant donné que la revue est un outil d'enseignement, les articles les plus susceptibles d'être acceptés sont ceux qui traitent de la pragmatique et de l'éthique. les articles les plus susceptibles d'être acceptés sont ceux qui traitent des aspects pragmatiques de l'audit du secteur public. Il s'agit notamment d'études de cas des études de cas, des idées sur de nouvelles méthodologies d'audit ou des détails sur des programmes de formation à l'audit. programmes de formation à l'audit. Les articles qui traitent principalement de théorie ne sont pas appropriés. Les lignes directrices pour la soumission d'articles sont disponibles à l'adresse suivante : <https://intosajournal.org/submit-an-article/>.

La revue est distribuée gratuitement par voie électronique aux membres de l'INTOSAI et aux autres parties intéressées. Il est disponible en ligne sur intosajournal.org et intosai.org, et en contactant le journal par courriel à intosajournal@gao.gov.

Illustration de la couverture source: Adobe Stock Images, Rames studio.

Le comité de rédaction

Margit Kraker, Présidente, Rechnungshof, Autriche
Karen Hogan, Auditeur général, Canada
Nejib Gtari, Premier Président, Cour des Comptes, Tunisie
Gene L. Dodaro, Contrôleur général, États-Unis d'Amérique
Elvis Amoroso, Contrôleur général, Venezuela

Le Président

Michael Hix (U.S.A.)

La rédactrice en chef et vice-présidente

Jessica Du (États-Unis)

Le rédacteur invité

Denis Gettliffe (France)

L'administration et les opérations

Peter Knopes (États-Unis)
Tonita Gillich (États-Unis)

Les rédacteurs associés

Secrétariat de l'AFROSAI
Secrétariat de l'ARABOSAI
Secrétariat de l'ASOSAI
Secrétariat du CAROSAI
Secrétariat de l'EUROSAI
Secrétariat OLACEFS
Secrétariat du PASAI
Secrétariat général de l'INTOSAI
Bureau du vérificateur général, Canada
Bureau du vérificateur général, Tunisie
Bureau du vérificateur général, Venezuela
U.S. Government Accountability Office (Bureau de la responsabilité gouvernementale)

TABLE DES MATIÈRES

DANS CETTE ÉDITION

LA LETTRE DU PRÉSIDENT DU JOURNAL

La Lettre du président du Journal	4
---	---

ÉDITORIAL

Vive les institutions supérieures de contrôle (ISC) juridictionnelles	7
Le Forum des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à compétences juridictionnelles : l'importance de son rôle juridictionnel dans la sphère publique	11

ARTICLE DE FOND: INTRODUCTION DU MODÈLE JURIDICTIONNEL

Aperçu des différents modèles d'ISC dans le monde et accent mis sur le modèle juridictionnel	15
--	----

ARTICLES DE FOND: LES EFFORTS DE L'INTOSAI POUR SOUTENIR ET RENFORCER LES ISC DOTÉES DE COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES

La norme INTOSAI-P 50	21
Lignes directrices pour l'application des 12 principes énoncés dans INTOSAI-P 50	26
Les 7 avantages essentiels liés à l'exercice des fonctions juridictionnelles des ISC	29

ARTICLES DE FOND: LES ISC DOTÉES DE COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES ET LES NOUVELLES RÉFORMES

L'ISC de Lettonie et la pratique du recouvrement des pertes	35
Au-delà de l'audit et du rapport - l'extension des pouvoirs de l'Auditeur général de l'Afrique du Sud pour renforcer les mécanismes de responsabilité.	41
L'évolution du Conseil honoraire du Code de déontologie: Renforcement des compétences juridictionnelles de l'ISC d'Indonésie	48
Le nouveau système de responsabilité financière des gestionnaires publics, au cœur de l'écosystème d'intégrité publique	54
Les parquets relevant de la compétence des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, leur rôle et leur importance pour le respect de la légalité: Aperçu des résultats d'une enquête mondiale	58
Les obstacles à l'effectivité du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes de Madagascar	66
La Cour des comptes du Burundi veut rendre opérationnelle sa mission juridictionnelle et se conformer aux normes internationales des juridictions financières	74
La relation entre l'audit et l'application des responsabilités financières : Expériences de l'ISC du Portugal	86
Le parcours professionnel de la fonction judiciaire : une étude de cas de la Cour fédérale des comptes du Brésil	92
Les défis à relever pour l'ISC d'Espagne à compétences juridictionnelles dans la société moderne	97
Le rôle de l'ISC du Maroc dans la lutte contre la fraude	103
Fonctions et pouvoirs de la Commission de contrôle des finances publiques de Thaïlande en matière de sanctions administratives	108
La lutte contre la fraude de la Cour des comptes italienne, Corte dei conti, concernant les fonds de l'Union européenne et le Plan national de relance et de résilience, à travers ses activités juridictionnelles	113
Les spécificités des activités juridictionnelles de la Corte dei conti italienne	118
ARTICLES DE FOND: LE PLAIDOYER COLLECTIF POUR DES ISC EFFICACES	
Le 7th Forum des ISC à compétences juridictionnelles s'est réuni à Bangkok, les 16 et 17 octobre 2023, Bangkok: Bureau d'audit de l'État du Royaume de Thaïlande	123
Développer des approches pertinentes et innovantes pour soutenir l'indépendance des ISC : les enseignements du Mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM)	133
L'ISC PMF, un outil pour toutes les ISC, y compris les ISC à compétences juridictionnelles ! Indicateurs actualisés pour évaluer les activités juridictionnelles	138



Source: M. Hix

La Lettre du président du Journal

Par Michael Hix, président de l'International Journal of Government Auditing (Journal international de l'audit gouvernemental)

Chers collègues,

J'espère que ce message vous trouvera, vous, vos collègues et vos familles, en bonne santé et de bonne humeur. Je voudrais vous remercier pour votre soutien continu, vos contributions et votre intérêt pour le journal de l'INTOSAI. En tant que président de la revue, je vous suis très reconnaissant de vos efforts constants pour nous aider à fournir un contenu opportun, informatif et utile à la communauté de l'INTOSAI et à nos principales parties prenantes.

LA LETTRE DU PRÉSIDENT DU JOURNAL

Je suis particulièrement heureux que notre lectorat et notre portée soient plus importants que jamais et que les éditions trimestrielles du journal soient désormais disponibles en ligne et sur des appareils mobiles dans les cinq langues officielles de l'INTOSAI.

En outre, notre audience sur les médias sociaux ne cesse de croître, ce qui constitue une excellente plateforme pour partager des informations et des nouvelles d'intérêt pour notre communauté. Alors que j'écris cette note depuis Kampala, en Ouganda, où j'assiste à la réunion du conseil d'administration de l'AFROSAI-E et à la réunion d'examen stratégique de la Vision 2029, j'ai le plaisir de vous annoncer que des centaines d'entre vous suivent notre couverture de cette réunion sur les médias sociaux.

Ces réalisations ne seraient pas possibles sans votre soutien et votre intérêt constants, ainsi que sans les efforts inlassables et constructifs de l'équipe du Journal et des membres du conseil d'administration. Cela m'amène à reconnaître les contributions exceptionnelles de M. Chuck Young, directeur général des affaires publiques du GAO et membre du conseil d'administration de la revue de l'INTOSAI, qui prendra sa retraite du GAO américain à la fin du mois de mai 2024. M. Young fait partie du comité directeur de la revue de l'INTOSAI depuis 2016.



Chuck Young. Source: U.S. GAO

LA LETTRE DU PRÉSIDENT DU JOURNAL

Les réalisations et les contributions de M. Young au GAO, au Journal et aux parties prenantes externes méritent une reconnaissance particulière. Tout au long de son mandat au GAO et pendant les huit années où il a été membre du conseil d'administration du Journal, il a été à l'avant-garde des efforts visant à moderniser les pratiques de communication externe grâce à une communication concise et claire et à l'utilisation des nouvelles technologies. M. Young a partagé ses connaissances avec diverses régions de l'INTOSAI afin de contribuer au renforcement des capacités, a contribué à la rédaction d'articles pour la revue et a assuré la couverture d'événements clés de l'INTOSAI. En outre, M. Young a participé avec enthousiasme au groupe de travail sur la communication de l'INTOSAI, partageant son expertise en matière de stratégie de communication avec la communauté de l'INTOSAI.

Je suis particulièrement reconnaissant à M. Young pour ses conseils et ses idées lorsque nous avons modernisé le site web et les opérations de médias sociaux du Journal afin de mieux répondre aux besoins de notre public. La communauté de l'INTOSAI a grandement bénéficié de son expertise et de son expérience et ses contributions perdureront au-delà de son mandat au sein du comité du Journal.

Je voudrais donc remercier M. Young au nom du personnel et du conseil d'administration du Journal, et lui souhaiter, ainsi qu'à sa famille, tout ce qu'il y a de mieux pour une retraite bien méritée et une nouvelle étape de sa vie.

J'adresse également mes meilleurs vœux au public du Journal et je ferai bientôt le point sur la nouvelle composition du conseil d'administration.

– Michael Hix, président de la revue de l'INTOSAI



Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes,
Source: Cour des comptes

Vive les institutions supérieures de contrôle (ISC) juridictionnelles

Par Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes française, co-président du Forum des ISC juridictionnelles

Chères lectrices, chers lecteurs, chères et chers collègues,

Je suis fier de présenter ce numéro spécial du journal de l'Intosai consacré aux ISC juridictionnelles, un sujet que la Cour des comptes française a proposé et dont je suis heureux et reconnaissant que le Journal et sa vice-présidente, Jessica Du, l'aient endossé au-delà de nos espérances.

L'ÉDITORIAL

Environ 25 % des institutions supérieures de contrôle représentées à l'Intosai exercent des activités juridictionnelles. La plupart d'entre elles se trouvent dans les régions francophones, hispanophones et lusophones. Mais il s'agit d'un modèle attrayant, qui rayonne au-delà de ces sphères linguistiques et culturelles : l'Afrique du Sud, la Lettonie et la Thaïlande ont récemment doté leurs ISC d'une nouvelle compétence et d'une organisation appropriée pour sanctionner les détournements de fonds publics. D'autres, comme l'Indonésie ou le Vietnam, sont désireuses d'obtenir de nouveaux pouvoirs juridictionnels ou des fonctions équivalentes. Il s'agit également d'un modèle évolutif : le législateur français vient de réformer radicalement le régime de responsabilité des gestionnaires publics, en vigueur depuis des décennies.

Bien qu'elles représentent une proportion non négligeable des ISC représentées à l'Intosai, les ISC investies de pouvoirs juridictionnels ne sont pas aussi nombreuses que celles qui ont adopté le modèle d'une agence indépendante rattachée au Parlement et chargée de contrôler les comptes de l'État et d'évaluer les politiques publiques au nom du Parlement.

“Nous pensons que nos pouvoirs juridictionnels nous confèrent une valeur ajoutée, une indépendance renforcée qui profite à l'ensemble des missions menées par une ISC, un pouvoir qui peut étendre et compléter les conclusions et les recommandations de l'auditeur”

- Pierre Moscovici

Par conséquent, la nature de ces ISC juridictionnelles, leurs missions et leurs fonctions peuvent être largement ignorées, mal comprises ou sous-estimées, et c'est l'objectif de ce numéro spécial que de vous aider à mieux comprendre ce qu'elles sont et comment elles travaillent et s'acquittent de leurs tâches. Nous espérons également favoriser une meilleure compréhension des avantages que les ISC juridictionnelles peuvent apporter à la société. Nous avons identifié sept avantages essentiels découlant de l'exercice des fonctions juridictionnelles des ISC, qui vous seront expliqués en détail dans ce numéro spécial.

Que faisons-nous ?

Une ISC dispose d'un pouvoir juridictionnel lorsqu'elle a reçu le mandat légal de sanctionner une personne en raison d'une irrégularité ou d'un dommage lié à l'utilisation de fonds publics relevant de la compétence de l'ISC et qui peut être imputé à cette personne, à l'issue d'une procédure contradictoire.

L'ÉDITORIAL

Les ISC dotées d'un mandat juridictionnel se caractérisent par une diversité de formes et de procédures, et par la singularité des législations nationales qui déterminent leurs compétences et leur organisation. Mais leur objectif commun reste le même : garantir aux citoyens l'effectivité du principe de responsabilité, en permettant à l'ISC d'agir non seulement en tant qu'auditeur, mais aussi en tant que juge.

Il est important de comprendre que les deux fonctions de jugement et de contrôle ne s'entravent pas mutuellement, mais au contraire se complètent.

Pourquoi faisons-nous cela ?

Fondamentalement, nous pensons que nos pouvoirs juridictionnels nous confèrent une valeur ajoutée, une indépendance renforcée qui profite à l'ensemble des missions menées par une ISC, un pouvoir qui peut étendre et compléter les conclusions et les recommandations de l'auditeur. La connaissance approfondie qu'a l'ISC des organismes publics régulièrement soumis à son contrôle et à sa juridiction est un atout indéniable pour identifier les pratiques irrégulières les plus fréquentes et les sanctionner elle-même ou renvoyer le gestionnaire public fautif devant les autorités judiciaires compétentes, s'il s'agit de faits de nature pénale. C'est comme si la fonction juridictionnelle devenait le bras armé de l'ISC, très utile dans de tels cas.

Nous accomplissons nos missions avec et grâce à la plus grande indépendance que nous confère la nature même de notre fonction juridictionnelle : en vertu du statut de juridiction (ou d'organe apparenté) qu'elle implique et des garanties qu'elle exige, l'ISC juridictionnelle jouit d'une plus grande indépendance pour l'accomplissement de cette fonction. Et cette indépendance se répercute nécessairement sur l'exercice des missions non juridictionnelles de l'ISC.

Cette valeur ajoutée profite donc non seulement aux ISC mais aussi, et surtout, à la société dans son ensemble. En effet, l'exercice effectif, dans le respect des normes professionnelles, des pouvoirs juridictionnels d'une ISC améliore la gouvernance des États, renforce la confiance des citoyens dans la gestion des fonds publics, est un signe tangible de la responsabilité des gestionnaires publics et, par conséquent, accroît la crédibilité et la légitimité des dirigeants.

Comment procédons-nous ?

Il est important de comprendre que les fonctions juridictionnelles sont généralement exercées avec l'aide d'un ministère public, généralement responsable de ce que nous appelons la "mise en mouvement de l'action publique" (poursuites judiciaires).

En tant qu'ISC juridictionnelle, nous menons à bien nos contrôles non seulement en nous conformant strictement aux normes internationales de contrôle de l'Intosai, mais aussi avec la culture originale de la preuve et de la vérification, à l'origine du principe du "contradictoire", et en suivant des règles de procédure et des normes professionnelles et éthiques particulièrement exigeantes, garantissant un contrôle intégré de la qualité.

Ces principes ont été définis dans l'INTOSAI-P 50, grâce à un travail acharné réalisé au sein du Forum des ISC juridictionnelles, créé à Paris en 2015, et font désormais partie des Principes fondamentaux de l'INTOSAI. L'INTOSAI-P 50 fait partie intégrante du « Cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP) » et ses 12 principes sont destinés à être utilisés en conjonction avec toutes les autres positions professionnelles : l'INTOSAI-P 50 n'en contredit aucune.

L'ÉDITORIAL

D'autre part, l'INTOSAI-P 50 contribue à combler une lacune : elle est la pièce manquante d'un puzzle composé de nombreuses prises de position professionnelle dans lesquelles l'activité juridictionnelle des ISC était, jusqu'à présent, mentionnée sans jamais être définie.

Des lignes directrices, destinées à aider les ISC dotées de pouvoirs juridictionnels à développer ou à mettre en œuvre les 12 principes énoncés dans l'INTOSAI-P 50, ont été rédigées par le Forum et pourraient bientôt, je l'espère, être officiellement approuvées par la Commission du partage des connaissances (KSC).

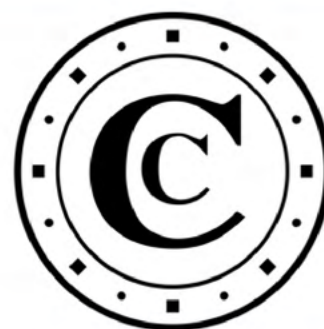
Les ISC juridictionnelles sont déterminées à poursuivre leurs efforts conjoints, au sein de l'Intosai et à l'extérieur, à partager leurs connaissances et à échanger les meilleures pratiques, ainsi qu'à obtenir la pleine reconnaissance de leur spécificité et des avantages qu'elles procurent à la société.

Convaincues qu'elles ont quelque chose d'intéressant à partager avec la communauté de l'Intosai, les ISC juridictionnelles sont fières de se présenter à leurs pairs du monde entier, par le biais de ce numéro spécial.

J'espère que cette lecture vous sera instructive et utile.

- Pierre Moscovici

Cour des comptes





Source : Bureau du contrôleur de l'État de l'Équateur

Le Forum des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à compétences juridictionnelles : l'importance de son rôle juridictionnel dans la sphère publique

par : PhD. Mauricio Torres, Auditeur général de l'État de la République de l'Équateur

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) exerçant des fonctions juridictionnelles dans le monde entier représentent environ un quart des membres de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Selon Pompe et. Al (2022), ces ISC ne se contentent pas d'auditer, mais assument également des rôles cruciaux dans l'adjudication et la gestion des fonds publics. Les ISC à compétences juridictionnelles sont devenues une référence en matière de transparence et de responsabilité, car elles examinent les comptes et imposent des sanctions lorsqu'elles détectent une mauvaise gestion ou des irrégularités financières dans l'administration publique.

L'ÉDITORIAL

Le Forum des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à fonctions juridictionnelles, issu du Groupe de travail de l'INTOSAI sur la valeur et les avantages (WGVB), a cherché à mettre en évidence les différences fondamentales de ces entités. La création du Forum à Paris, le 13 novembre 2015, a marqué une étape importante en définissant les valeurs et les caractéristiques essentielles des ISC à fonctions juridictionnelles. Par ailleurs, la Déclaration de Paris du 9 décembre 2016, avec la participation de quarante entités supérieures d'audit, s'est engagée à promouvoir des valeurs partagées et un programme d'action commun pour consolider la présence de ces ISC au sein de l'INTOSAI. Il s'agit notamment d'intégrer leurs caractéristiques dans les normes professionnelles de l'INTOSAI, de revoir les critères liés aux activités juridictionnelles dans le cadre de mesure de la performance de l'INTOSAI et de renforcer l'indépendance des procureurs ou des juges des ISC.

“Ces principes fondamentaux établissent un cadre solide qui facilite un fonctionnement efficace, équitable et indépendant, renforçant l'intégrité du secteur public et encourageant la confiance du public dans les institutions de contrôle et la justice rendue par les ISC..”

- Mauricio Torres

À cet égard, les 12 principes de l'INTOSAI-P-50 sont des piliers fondamentaux qui établissent comment le cadre juridique national doit fournir aux ISC les outils nécessaires pour mener à bien leurs activités juridictionnelles, garantissant ainsi leur efficacité, leur légalité et leur indépendance. Ces principes renforcent la valeur et les avantages des ISC exerçant des fonctions juridictionnelles (Pompe et al., 2022).

Il est donc important de souligner que la recherche d'une plus grande indépendance est fondamentale, car elle permet aux ISC de fonctionner sans subir d'influences indues de la part des pouvoirs publics. Cette reconnaissance est établie dans la Déclaration de Mexico, qui englobe l'indépendance institutionnelle, fonctionnelle et financière, garantissant l'autonomie des ISC dans diverses dimensions, et est renforcée dans l'INTOSAI-P50 par un appel explicite à l'indépendance des juges et de leurs décisions. Ensemble, ces principes fondamentaux établissent un cadre solide qui facilite un fonctionnement efficace, équitable et indépendant, renforçant l'intégrité du secteur public et encourageant la confiance du public dans les institutions de contrôle et la justice rendue par les ISC.

L'ÉDITORIAL

Le bureau du Contrôleur de l'État équatorien a été confronté à des défis importants en termes d'indépendance financière et administrative, ce qui a affecté son travail d'audit. Cette situation a donné lieu à des débats constitutionnels approfondis et à des litiges judiciaires visant à promouvoir une plus grande séparation des fonctions et à faciliter une supervision efficace par l'entité d'audit équatorienne. Ces conflits, pourrait-on dire, sont intensifiés et mis en évidence dans un modèle qui cherche à rendre des comptes par le biais de deux instances : l'une consacrée au contrôle de l'audit et l'autre à l'adjudication, où les instances de l'État ont recours à des pratiques contraires à l'éthique qui limitent l'accès aux informations nécessaires à la réalisation d'un audit ou à l'indication de responsabilités pénales, preuves essentielles pour l'affaire à présenter au bureau des procureurs généraux.

Il est donc essentiel de souligner dans cet espace l'émergence et le développement du Forum, qui a montré qu'il ne cherche pas seulement à établir des normes et à générer des standards sur les meilleures pratiques dans l'exercice des fonctions juridictionnelles des ISC, mais qu'il promeut également un dialogue actif pour lutter efficacement contre les problèmes d'indépendance, de fraude, de corruption et d'inefficacité, en s'alignant sur d'autres initiatives de l'INTOSAI et de ses groupes régionaux. Ceci reflète un engagement continu pour l'amélioration de la gestion des fonds publics, la consolidation d'un cadre d'intégrité financière solide, raisonnable et fiable, la défense de l'indépendance et l'échange d'informations internationales et interinstitutionnelles pour le développement de processus juridictionnels dans les affaires civiles, administratives ou celles qui aboutissent à des indications de responsabilité criminelle.



Auditeur général de l'État de la République de l'Équateur, Dr. Mauricio Torres

L'ÉDITORIAL

Il est important de reconnaître toutes les mesures prises par le Forum, en particulier la réunion tenue à Bangkok, les 16 et 17 octobre 2023, au cours de laquelle les membres ont opté pour la création d'une nouvelle structure du Forum, y compris la JuriSAI en tant qu'entité éventuellement rattachée. Cela permettrait au Forum des institutions supérieures de contrôle des finances publiques à compétences juridictionnelles de se rapprocher d'une reconnaissance officielle au sein de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

La recherche d'une reconnaissance officielle au sein de l'INTOSAI et l'adoption des lignes directrices de l'INTOSAI-P 50 sont des étapes fondamentales pour les ISC à compétences juridictionnelles, afin de renforcer leur rôle et leur conformité légale dans le secteur public et dans la sphère mondiale.

Cette réalisation permettrait non seulement de reconnaître la fonction unique de ces institutions, mais aussi de faciliter l'adoption et l'application plus larges des 50 principes de l'INTOSAI-P, ce qui permettrait aux ISC de remplir leur mandat et de servir l'intérêt public avec une plus grande indépendance et un plus grand professionnalisme.

- Mauricio Torres, PhD.

Bibliographie

1. INTOSAI-P-10. « Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC ». De l'INTOSAI. 2007
2. INTOSAI-P - 50. « Principes des activités juridictionnelles des ISC ». De l'INTOSAI. 2019.
3. Déclaration de Paris. « Déclaration de Paris des ISC à compétences juridictionnelles du Forum des ISC à compétences juridictionnelles ». Du Forum des ISC à compétences juridictionnelles. 2016.
4. Pompe, Sebastian, et autres. « Le rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la lutte contre la corruption, y compris dans les situations d'urgence ». Dans « Good Governance in Sub-Saharan Africa ». Fonds monétaire international, 2022.



Source: Contraloría General del Estado, Ecuador



Source : Cour des Comptes

Aperçu des différents modèles d'ISC dans le monde et accent mis sur le modèle juridictionnel

Par Gilles Miller, conseiller maître et officier de liaison du Forum des ISC juridictionnelles à la Cour des comptes de France

Introduction

Dans le monde, coexistent trois modèles d'institutions supérieures de contrôle et plusieurs variantes. Ils ont une très longue histoire, qui remonte parfois au Moyen-Âge, mais ils se sont renouvelés et développés, tous les trois, entre le 18e siècle et le début du siècle suivant, quand se sont mis en place les États modernes.

ARTICLE DE FOND



Le modèle de Westminster, ou modèle parlementaire

Sur le modèle développé à l'ombre du Parlement de Westminster, une agence indépendante, mais rattachée au Parlement, audite les comptes des administrations, évalue les politiques publiques, pour le compte du pouvoir législatif. Né au Royaume-Uni, ce modèle est largement présent dans tous les pays de culture britannique ou anglo-saxonne, à commencer par les États-Unis, ainsi qu'en Scandinavie.



Le modèle du conseil ou modèle collégial

En Allemagne, d'où il s'est répandu en Europe centrale et orientale, s'est développé un modèle de cours des comptes fonctionnant sur la base d'une organisation collégiale, mais cependant dépourvues d'attributions juridictionnelles.



Le modèle juridictionnel ou napoléonien

Enfin, une cinquantaine d'États disposent d'une ISC, qui agit à la fois comme auditeur et comme juge, la fonction juridictionnelle ayant façonné son mode de décision, collégial, son statut, à équidistance du Parlement et du Gouvernement, sa culture de la preuve et du contradictoire, à la base du respect des droits de la défense. Si la France en a jadis fourni la matrice, ce modèle s'est répandu sur l'ensemble du pourtour méditerranéen, jusqu'au Proche-Orient, ainsi que dans l'ensemble des nations où l'on parle français ou portugais, Brésil inclus, ainsi que dans bon nombre de pays hispanophones.

Focus sur le modèle juridictionnel

C'est un modèle attractif : plusieurs pays acquis au « modèle de Westminster » ont ainsi récemment doté leur ISC d'une compétence nouvelle et d'une organisation adaptée permettant de sanctionner les mauvais usages de l'argent public. C'est le cas en République sud-africaine, en Thaïlande ou encore en Lettonie et la liste n'est pas close... En Amérique latine hispanophone, plusieurs « bureaux d'audit » ou contralorias associent une juridiction (héritée du Tribunal de cuentas espagnol) à une organisation calquée sur le modèle anglo-saxon.

ARTICLE DE FOND

Mais de quoi exactement ces institutions sont-elles le juge ?

Dans le détail, leurs attributions varient d'un pays à l'autre, mais toutes partagent une origine commune et, surtout, la même finalité : obliger tous les gestionnaires publics à répondre des conséquences de leur gestion.

On peut affirmer sans se tromper que le contrôle juridictionnel des comptes publics est apparu avec la double naissance de l'État et du Trésor.

À l'origine, c'est-à-dire il y a plusieurs siècles, il s'agissait principalement de s'assurer que les agents publics, qui avaient la responsabilité d'encaisser les recettes et d'exécuter les dépenses, pouvaient justifier toutes les opérations retracées dans leur comptabilité. Parce que de telles vérifications exigeaient un savoir-faire particulier, une institution s'est très tôt spécialisée dans les techniques de contrôle. Et parce qu'un compte ressemble beaucoup à « un procès entre celui qui le rend et celui à qui il est rendu », selon la formule de Jean-Jacques Régis de Cambacères exposant à Napoléon 1er, en 1807, les avantages d'une cour des comptes juridictionnelle, la reddition des comptes a très tôt revêtu une forme juridictionnelle.

Cette organisation a fait école, au fur et à mesure que s'exportait dans le monde ce modèle initial d'administration et de gouvernance. Compagnon d'une stricte séparation entre les fonctions d'ordonnateur ou de gestionnaire et celles de comptable ou de caissier astreint à la reddition annuelle de ses comptes devant un juge des comptes, elle est encore largement répandue. Mais elle a beaucoup évolué.

Ainsi, le centre de gravité de l'activité juridictionnelle des cours des comptes s'est partout déplacé (à des vitesses variables selon les législations nationales et le degré de maturité atteint par les systèmes comptables publics nationaux), vers la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires. Ceux-ci sont désormais regardés comme les acteurs principaux de la gestion publique, alors que celle des comptables publics est, de facto sinon de jure, perçue comme subsidiaire. Dans de nombreux pays, les deux régimes de responsabilité (gestionnaires d'un côté et comptables publics, de l'autre) cohabitent. Quelques pays ont unifié les deux dispositifs en un système unique de responsabilité (le Portugal a été l'un des premiers, en 1971). Les pays qui ont instauré récemment un régime juridictionnel de responsabilité (République sud-africaine ou Lettonie, par exemple) ont, quant à eux, conçu immédiatement un dispositif ciblant les gestionnaires publics.

La volumétrie des décisions juridictionnelles est dépendante de plusieurs facteurs : la taille du pays et le nombre de personnes potentiellement concernées, la maturité du dispositif, la définition des infractions, la politique suivie par les autorités de poursuite... Elle se chiffre le plus souvent en quelques « dizaines » d'arrêts, mais quelques ISC comme la Corte dei conti en Italie rendent plusieurs centaines d'arrêts, voire quelques milliers pour le Tribunal de contas du Brésil. En tout état de cause, il ne s'agit pas d'une activité marginale.

ARTICLE DE FOND

Toutefois, l'organisation de la juridiction et les règles de procédure diffèrent largement d'un pays à l'autre. En voici quelques illustrations.

Ici, la finalité sera réparatrice et le gestionnaire sera condamné, non pour son comportement fautif mais en raison du préjudice qu'il a causé et qu'il devra indemniser. Et là, l'ISC fonctionnera sur le modèle d'une juridiction répressive, qui sanctionne les auteurs d'une faute par une amende, voire par une sanction professionnelle (c'est le choix que vient de faire le législateur français pour la Cour des comptes, en réformant en profondeur un dispositif séculaire). Enfin, plusieurs systèmes sont mixtes ordonnant, selon les cas, l'amende ou la réparation du dommage subi. En général, le préjudice qui justifie la condamnation doit être financier, mais quelques ISC peuvent également sanctionner un préjudice moral ou un préjudice d'image.

Les règles de procédure diffèrent aussi selon que l'ISC agit en tant que juge de la réparation, ou en tant que juge répressif qui prononce des pénalités. Dans ce second cas, les exigences d'un « procès équitable » sont beaucoup plus fortes.

Dans les ISC à finalité « répressive », la liste des infractions varie selon la loi de chaque État. La différence est grande entre les législations. Au Maroc, la Cour des comptes peut réprimer n'importe quelle infraction à une règle de gestion. Au Sénégal, la loi a mis le « gaspillage » au nombre des infractions punies. En revanche, en France, la condamnation implique de prouver que la faute est d'une certaine gravité et accompagnée d'un préjudice financier significatif, ou encore que son auteur en a retiré un intérêt personnel.

Par ailleurs, d'un pays à l'autre, la liste des justiciables ne sera pas la même. La principale différence concerne le personnel politique, principalement les membres du gouvernement (voire les chefs d'État) qui, dans la plupart des pays, échappent à la justiciabilité de l'ISC, mais avec quelques exceptions notoires. Les élus locaux (maires par exemple) bénéficient souvent d'un régime partiellement dérogatoire.

ARTICLE DE FOND

Enfin, le rôle du ministère public, lorsqu'il en a été institué un, varie considérablement d'un système à l'autre. Il lui revient en général « d'engager l'action publique », ce qui ne signifie pas que d'autres autorités, administratives, politiques ou judiciaires ne puissent pas également saisir la juridiction de l'ISC. C'est en Italie que son rôle semble le plus abouti, puisque le Procureur général y est en charge, non seulement des poursuites, mais de l'enquête et de l'instruction de l'affaire (il dispose pour cela d'un personnel spécialisé abondant) et qu'il peut ordonner des mesures financières conservatoires. L'organisation du ministère public varie d'un pays à l'autre, en fonction de la législation nationale : en général, auprès d'une cour des comptes, il existe un procureur général spécifique ; mais dans quelques pays (par exemple en Espagne), il existe un service national des poursuites (un unique procureur général pour toutes les juridictions du pays) dont un département est consacré à l'ISC juridictionnelle.

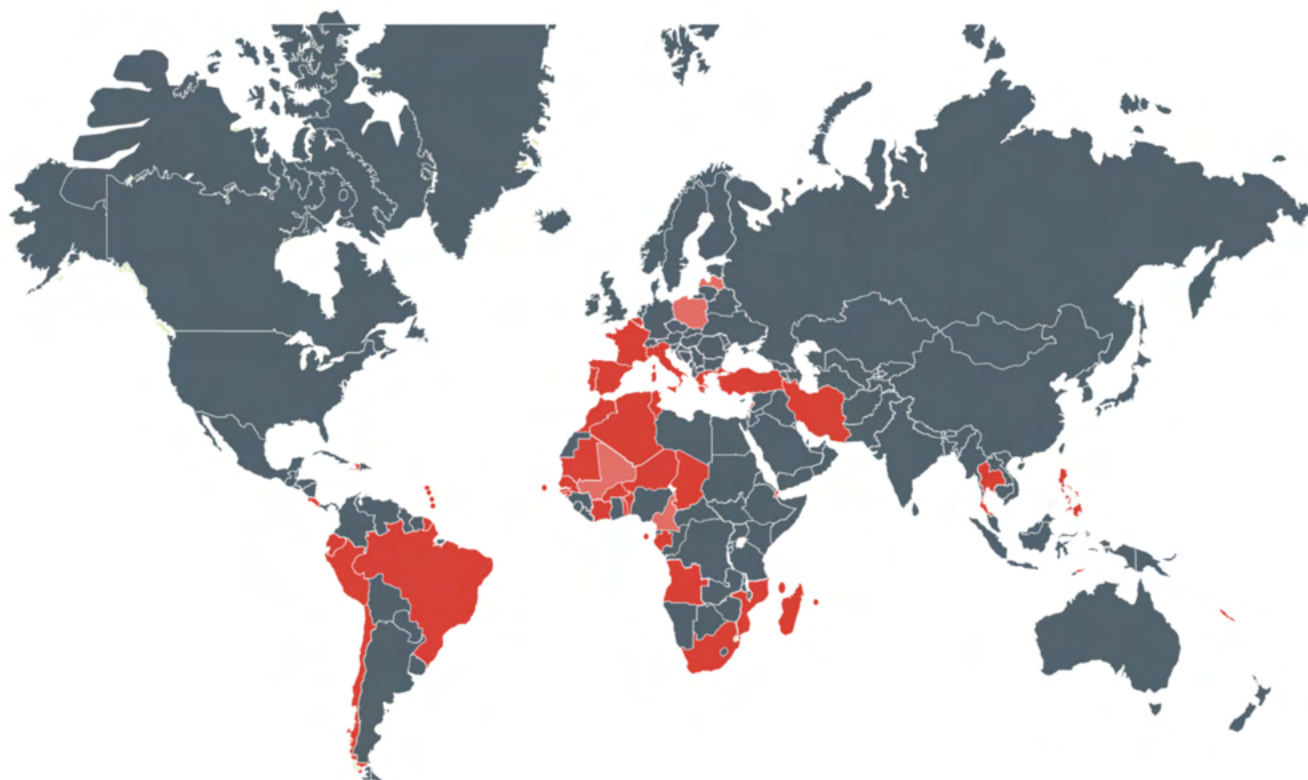
Diversité de la forme et des procédures, singularité des lois nationales qui déterminent les compétences et l'organisation caractérisent les ISC disposant d'un mandat juridictionnel. Mais leur finalité commune demeure : garantir aux citoyens l'effectivité du principe de redevabilité en permettant à l'ISC d'agir comme auditeur, mais aussi comme juge.

L'exercice efficace, conformément aux normes professionnelles, des pouvoirs juridictionnels d'une ISC améliore la gouvernance des États, renforce la confiance des citoyens dans la gestion des fonds publics et, par conséquent, la crédibilité et la légitimité des dirigeants.



L'auteur. Source : Cour des comptes : Cour des Comptes

ARTICLE DE FOND



Carte des pays disposant d'ISC à compétences juridictionnelles et membres du Forum des ISC juridictionnelles.

Légende :

Rouge : Membres du Forum des ISC juridictionnelles

Rouge clair : Observateurs du Forum des ISC juridictionnelles

Source : Cour des comptes



L'auteur, Gilles Miller. Source : Cour des comptes : Cour des Comptes

La norme INTOSAI-P 50

Par Gilles Miller, conseiller maître et officier de liaison du Forum des ISC à compétence juridictionnelle à la Cour des comptes de France

Les principes fondamentaux de l'INTOSAI figurent au sommet des prises de positions professionnelles de l'INTOSAI, juste après les Déclarations de Lima et de Mexico, qui représentent la « grande charte » du contrôle externe des finances publiques et définissent les conditions de leur fonctionnement indépendant et efficace. À ce jour, il en existe trois : l'une est consacrée à la valeur et aux avantages que les ISC apportent aux citoyens ([INTOSAI-P 12](#)), une autre à la transparence et à la redevabilité ([INTOSAI-P 20](#)), la troisième énonce les 12 principes qui doivent guider l'action des ISC dotées d'attributions juridictionnelles, dans l'exercice de leurs fonctions.

ARTICLE DE FOND

Il s'agit de la norme INTOSAI-P 50, adoptée lors de l'INCOSAI XXIII (en septembre 2019) qui vise à aider les ISC membres de l'INTOSAI dotées d'attributions juridictionnelles à élaborer leur propre approche professionnelle, conformément à leur mandat ainsi qu'aux lois et règlements de leur pays. Il s'agit d'un document partagé, élaboré en concertation avec le Forum pour les prises de positions professionnelles (FIPP), validé par l'INTOSAI et destiné à servir de référence pour toutes les ISC déjà concernées ou qui seraient appelées à développer une activité juridictionnelle.

Une ISC est une ISC juridictionnelle lorsque son mandat et son organisation lui permettent d'effectuer non seulement tous les types de contrôles qu'une ISC doit effectuer, mais lorsque, en plus de ceux-là, elle est investie du pouvoir de statuer sur la responsabilité des personnes justiciables en cas d'irrégularités ou de mauvaise gestion. En ce sens, les activités juridictionnelles diffèrent des audits financiers, de performance ou de conformité, même si elles peuvent se dérouler conjointement avec ces audits ou leur faire suite. Dès lors, les procédures juridictionnelles doivent se conformer à des principes particulièrement exigeants, car elles ont un impact direct sur la situation personnelle des individus et la violation de ces principes menace directement la décision juridictionnelle elle-même.

Bien entendu, l'INTOSAI-P 50 fait partie intégrante du cadre de l'INTOSAI pour les prises de positions professionnelles (FIPP) et ses principes sont destinés à être utilisés conjointement avec toutes les autres prises de position professionnelles : l'INTOSAI-P 50 n'entre en contradiction avec aucune d'entre elles. En revanche, l'INTOSAI-P 50 contribue à combler un manque : elle constitue la pièce manquante d'un puzzle constitué par les nombreuses positions professionnelles (principes fondateurs et normes) où l'activité juridictionnelle des ISC est mentionnée sans jamais être définie. C'est ainsi que les Déclarations de Lima et de Mexico mentionnent explicitement, l'une, la nécessité d'obtenir réparation des pertes subies, ce qui est l'une des fonctions des ISC investies de compétences juridictionnelles, la seconde, la possibilité d'appliquer des sanctions. De même, les ISSAI 100 sur les principes fondamentaux du contrôle du secteur public, 130 sur la déontologie, 400 et 4000 sur les audits de conformité évoquent-ils les attributions de certaines ISC, reconnues comme des juridictions ou juridiquement investies de pouvoirs de sanction, dont ils renvoient la définition à des documents de principe qui n'existaient pas avant l'adoption de l'INTOSAI P-50 en 2019.

ARTICLE DE FOND

La présentation officielle des 12 principes, dans l'INTOSAI-P 50, n'obéit pas à une logique chronologique (c'est-à-dire décrivant les principes suivants qu'ils s'appliquent au début, au milieu ou à la fin d'une procédure juridictionnelle). Suivant une autre logique qui est propre à plusieurs normes de l'INTOSAI, ils sont énoncés dans un ordre qui va du plus contraint (par la loi, par des principes extérieurs à l'ISC) au plus libre (les principes qu'une ISC peut mettre en œuvre de façon totalement autonome). Les voici tels qu'ils se présentent dans l'INTOSAI-P 50.

1. La loi doit définir le régime de responsabilité et de sanction applicable aux personnes justiciables devant l'ISC. Il s'agit du principe de légalité

C'est la loi qui définit un régime de responsabilité devant une juridiction (nature de la responsabilité ou typologie d'infractions, peines et modalités de sanction) ; l'ISC ne peut évidemment pas s'ériger seule en juridiction et elle ne peut sanctionner un manquement ou une faute si la loi n'a pas défini précisément les conditions de son intervention.

2. Le ou les membres de l'ISC, impliqués dans les activités juridictionnelles, doivent bénéficier de garanties juridiquement définies, qui garantissent explicitement leur indépendance vis-à-vis des autorités publiques.

Le principe d'indépendance vise les garanties d'indépendance de l'ISC en tant que juridiction ou de son organe juridictionnel, ainsi que de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

3. L'ISC doit avoir des pouvoirs ou des droits légaux garantissant son accès à l'information.

Ce principe précise que pour les besoins de son activité juridictionnelle et des mesures d'instruction, l'ISC doit pouvoir disposer d'un droit de communication absolu aux documents qui permettent la manifestation de la vérité.

4. Un fait irrégulier ne peut être poursuivi ou sanctionné qu'avant l'expiration d'un délai raisonnable à compter du moment où il a été commis ou découvert.

Ce principe organise un « droit à l'oubli ». Les faits trop anciens doivent bénéficier de la prescription. C'est aussi une invitation à rapprocher la date des faits répréhensibles de celle de leur sanction par l'ISC juridictionnelle.

ARTICLE DE FOND

5. Tout jugement de l'ISC doit pouvoir faire l'objet d'une objection et d'un réexamen et peut faire l'objet d'un appel ou d'une cassation conformément à la réglementation nationale.

Le droit de recours devant une autre juridiction est un gage de sécurité, donc de qualité. On peut dire qu'il est consubstantiel à l'acte de juger.

6. L'ISC doit veiller à ce que les personnes justiciables devant elle bénéficient d'un procès équitable garanti par les procédures légales.

Le droit au procès équitable, garantissant le respect absolu des droits de la défense, est également consubstantiel à l'acte de juger.

7. L'impartialité du processus de jugement doit être garantie par un règlement régissant les activités des ISC juridictionnelles et les procédures qui en découlent.

Alors que le principe d'indépendance (2) visait l'ISC en tant que corps, ce principe d'impartialité vise chaque personne membre de la formation de jugement.

8. L'exercice de la compétence juridictionnelle doit se traduire par des décisions de justice notifiées et exécutées. La sanction de la responsabilité personnelle du justiciable doit être effective.

C'est le principe d'effectivité de la décision juridictionnelle. Une ISC qui ne rendrait pas de décision (*res judicata*) mais de simples propositions sans autorité de la chose jugée ne serait pas tout à fait une juridiction.

9. Une personne justiciable ne peut être condamnée pour la même irrégularité à plusieurs sanctions de même nature imposées par l'ISC. Une personne responsable devant la loi ne peut être condamnée pour la même irrégularité à des sanctions de nature différente imposées par l'ISC et d'autres tribunaux que si la loi le permet.

En vertu de ce principe, qui se traduit souvent par l'expression latine « *Non bis in idem* » ou « *Ne bis in idem* » les mêmes faits ne peuvent être sanctionnés deux fois, du moins dans le même cadre. De même, nul ne peut être condamné à devoir indemniser deux fois le même préjudice.

ARTICLE DE FOND

10. L'ISC doit garantir la qualité des procédures juridictionnelles par un contrôle qualité efficace et systématique.

La mise en place d'un contrôle qualité adapté est un devoir pour une ISC : pour les ISC juridictionnelles cette obligation doit en effet s'adapter aux particularités de la prise de décision, qui ne peut être contestée et remise en cause que selon des procédures particulières. Toutefois, les structures et les procédures peuvent faire l'objet de mesures de contrôle qualité contribuant ainsi à l'assurance qualité de la fonction juridictionnelle.

11. L'ISC doit achever la procédure juridictionnelle dans un délai raisonnable.

Les juges et tous les acteurs de la procédure sont invités à ne pas faire traîner sans raison la procédure juridictionnelle. Toutefois, les nécessités de l'enquête et l'exercice de droits de recours peuvent la ralentir, sans que l'exigence de délai raisonnable ne puisse être invoquée.

12. L'ISC doit veiller à ce que les jugements, comme toute décision judiciaire, soient rendus publiquement, dans le respect du secret et des restrictions liées à la confidentialité qui sont légalement établis, ainsi que de la protection des données personnelles.

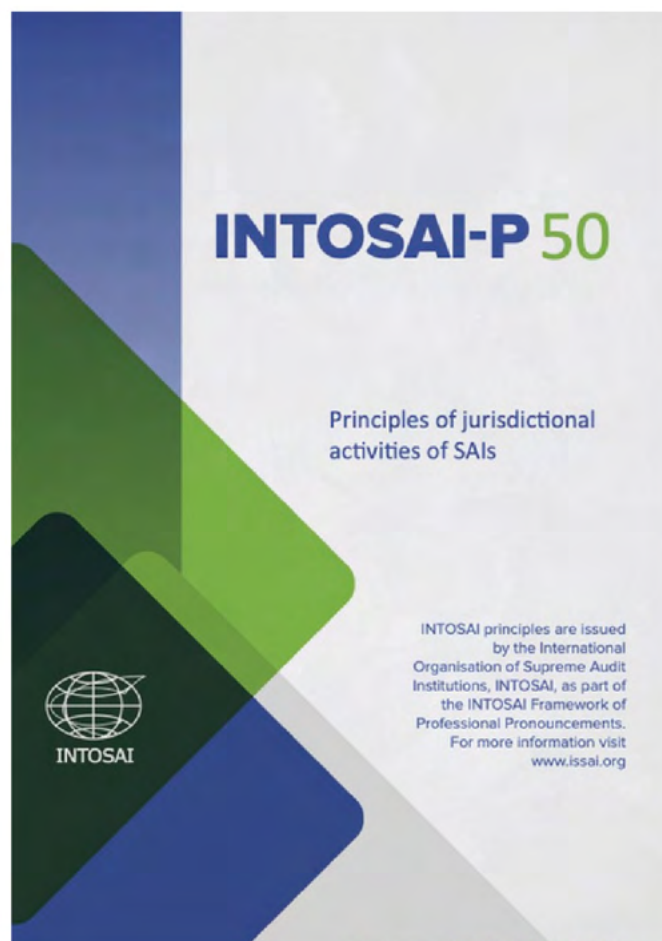
L'ISC juridictionnelle doit veiller à ce que les règles de confidentialité, prévues par la loi, soient respectées. Mais elle doit, par ailleurs, contribuer à faire connaître sa jurisprudence, dans un but d'information du citoyen et du justiciable (principe de communication).

Conclusion

Désormais dotées de ces 12 principes, les ISC ayant des attributions juridictionnelles, réunies au sein du Forum des ISC juridictionnelles, ont engagé la rédaction d'un projet de guide (GUID) destiné à faciliter la mise en œuvre et l'application de ces principes, qui se rapportent à l'environnement très spécifique et à la nature de cette activité, en fournissant un recueil de lignes directrices tiré des meilleures pratiques, faisant largement consensus. À ce jour, ce projet de guide est actuellement soumis aux instances compétentes pour en permettre la publication.

ARTICLE DE FOND

LES EFFORTS DE L'INTOSAI POUR SOUTENIR ET RENFORCER LES ISC DOTÉES DE COMPÉTENCES JURIDICTIONNELLES



Source: INTOSAI, ISSAI.org

Lignes directrices pour l'application des 12 principes énoncés dans INTOSAI-P 50

Par Gilles Miller, conseiller maître et officier de liaison du Forum des ISC à compétence juridictionnelle à la Cour des comptes de France

Lors de son assemblée générale de Lisbonne (Portugal), en septembre 2021, le Forum des ISC juridictionnelles a adopté un guide des lignes directrices destinées à faire connaître et à promouvoir l'exercice des missions juridictionnelles et contentieuses des ISC investies de cette compétence. Ces lignes directrices fournissent et illustrent très concrètement le cadre de référence de cet exercice dans des conditions d'indépendance, d'objectivité ou de neutralité, de rigueur juridique, d'intérêt public et d'équité conformes aux exigences internationales les plus élevées.

ARTICLE DE FOND

L'objectif de ces lignes directrices est d'apporter un soutien aux ISC dotées de compétences juridictionnelles en vue de développer ou de mettre en œuvre les douze principes exposés dans l'INTOSAI-P 50, relatifs à l'environnement spécifique des activités des ISC investies d'un tel mandat. Leur élaboration a pris presque un an : elle a été nourrie par l'exploitation de réponses très précises à un questionnaire envoyé à une quarantaine d'ISC. À partir de l'expérience accumulée par ces ISC et de l'observation comparée de leur organisation et de leurs procédures, il a été possible de dégager un cadre général d'action, placée sous le signe du « plus grand dénominateur commun ».

Ces lignes directrices concernent prioritairement les ISC juridictionnelles, c'est-à-dire, selon les définitions de l'INTOSAI-P 50, celles qui ont reçu mandat de mettre en cause directement la responsabilité des gestionnaires ou des comptables publics lorsqu'elles relèvent des irrégularités ou qu'elles en sont saisies par une tierce partie.

Bien entendu, ce guide est totalement conforme aux principes fondamentaux de l'audit du secteur public (ISSAI 100), dont il prolonge le § 15. Il ne contient aucune exigence supplémentaire relative à la réalisation d'un audit. Il s'adresse avant tout aux **acteurs de la procédure juridictionnelle ou contentieuse**, tels qu'ils sont définis dans l'INTOSAI-P 50 ainsi qu'en introduction des présentes lignes directrices. Quelques-unes, peu nombreuses, relatives aux moyens d'action, s'adressent à la direction ou à la présidence de l'ISC.

À bien des égards, ces lignes directrices indissociables de l'INTOSAI-P 50 comblent donc un vide et constituent la pièce manquante pour « couvrir » l'ensemble des activités d'une ISC juridictionnelle.

En effet, dans quelques-unes de ses prises de position professionnelles, l'Intosai a déjà reconnu la nécessité de prendre en compte les spécificités des ISC qui sont des juridictions (ISSAI 100 « *Principes fondamentaux du contrôle du secteur public* » ; ISSAI 130 « *Code de déontologie* » ; ISSAI 400 « *Principes de l'audit de conformité* » et ISSAI 4000, sur le déroulement des audits de régularité) mais sans décrire, ni illustrer ce que recouvre ce type particulier de mandat.

Pour contribuer à une mise en œuvre efficace, il est utile de préciser et d'illustrer ces principes. À la suite de l'INTOSAI-P 50, les présentes lignes directrices visent, en conséquence, à compléter les nombreuses prises de position professionnelles qui évoquent simplement la possibilité, pour certaines ISC, de rendre un jugement.

Ainsi, ce guide des lignes directrices est-il la référence pour toutes les ISC qui correspondent à la définition qui en est donnée, voire pour celles qui veulent se doter de compétences juridictionnelles ! En ce sens, il présente la meilleure manière de mettre en œuvre les principes exposés dans l'INTOSAI-P 50 et il peut donc aussi constituer un ensemble de préceptes et de recommandations susceptibles d'aider les ISC qui souhaiteraient se rapprocher d'un modèle juridictionnel ou que le législateur envisage de doter d'attributions juridictionnelles ou contentieuses.

ARTICLE DE FOND

On précisera que les lignes directrices n'ont pas été précédées de l'élaboration d'une norme ISSAI pour deux raisons :

- les douze principes exposés dans l'INTOSAI-P 50 ont été définis en des termes assez précis pour servir de cadre normatif commun (le principe avec ses exigences est d'ailleurs rappelé en tête de chaque chapitre du guide) ;
- l'intervention du législateur de chaque pays, pour définir l'organisation et les procédures de l'ISC, dans ses fonctions juridictionnelles, ne permet pas de définir un cadre obligatoire unique.

En revanche, il a été tout à fait possible de dégager un cadre d'action largement partagé, à partir de l'expérience que les ISC juridictionnelles ont accumulée et de l'observation comparée de leur organisation et de leurs procédures, selon le principe du « plus grand dénominateur commun », comme mentionné précédemment.

- plusieurs prises de position professionnelles (et on des moindres) évoquent les ISC, qui exercent des compétences de juge, sans jamais les définir. Certes, depuis 2019, l'INTOSAI-P 50 est venue combler une grande partie du manque mais de nombreuses ISC, dotées de compétences juridictionnelles, ressentent le besoin d'illustrations concrètes des principes, même si ceux-ci ont l'autorité d'une norme ;
- le guide reflète les meilleures pratiques actuelles dans ce domaine ; il offre l'assurance d'une vision partagée de tous les aspects d'un procès équitable, d'une décision effective, des pouvoirs confiés au juge, à l'autorité d'instruction ou au ministère public etc.
- Enfin, il est le fruit de l'expérience accumulée par plus de 40 institutions supérieures de contrôle qui cumulent, parfois depuis plusieurs siècles, les compétences d'auditeur et de juge.



L'auteur, Denis Gettliffe. Source: Cour des Comptes

Les 7 avantages essentiels liés à l'exercice des fonctions juridictionnelles des ISC

Par Denis Gettliffe, chargé de mission pour la promotion des activités internationales de la Cour des comptes de France

Les ISC dotées de pouvoirs juridictionnels sont souvent mal comprises et la valeur de leurs caractéristiques spécifiques n'est généralement pas appréciée à sa juste valeur. Une ISC dispose d'un pouvoir juridictionnel lorsqu'elle a reçu le mandat légal de sanctionner une personne en raison d'une irrégularité ou d'un dommage lié à l'utilisation de fonds publics relevant de la compétence de l'ISC et qui peut être imputé à cette personne, à la suite d'une procédure contradictoire.

La norme INTOSAI-P 50 définit les 12 principes des activités juridictionnelles des ISC (qui est plus détaillée dans le précédent article de ce même numéro).

ARTICLE DE FOND

Environ 25 % de toutes les institutions supérieures de contrôle (ISC) représentées à l'Intosai exercent des activités juridictionnelles. Le [Forum des ISC juridictionnelles](#), créé à Paris en 2015, rassemble ces ISC qui souhaitent expliquer et promouvoir leur mission juridictionnelle.

À Lisbonne, en 2021, le Forum a rédigé un [plaidoyer](#) présentant les 7 avantages essentiels liés à l'exercice des fonctions juridictionnelles des ISC.

Ce plaidoyer détaille l'importance particulière de ce pouvoir de sanction ou de réparation, ainsi que le bénéfice qu'il représente lorsque l'ISC en est dotée, pour les autorités politiques et pour les citoyens du pays.



Un juge qui peut prolonger et compléter les constats et recommandations de l'auditeur

Les fonctions de contrôle s'enrichissent du pouvoir de sanction reconnu par la loi et effectivement exercé par l'ISC. Selon les États, cette prérogative peut être réparatrice et/ou dissuasive (« répressive »), en condamnant les auteurs d'irrégularités ou de dommages à rembourser tout ou partie des fonds en cause, par des dommages-intérêts compensatoires, des dommages indirects, des amendes, ou par des sanctions disciplinaires et professionnelles.

La fonction juridictionnelle devient ainsi le bras armé de l'ISC. Elle permet à l'ISC de prolonger efficacement, par des sanctions et/ou des réparations, certaines de ses observations critiques sur des actes irréguliers ou dommageables découverts à la suite de contrôles, sans avoir à recourir à l'intervention d'une autre autorité, administrative ou judiciaire.

Les deux fonctions de jugement et d'audit ne s'entravent pas, elles se complètent. Lorsque les infractions identifiées à la suite d'audits ou de contrôles relèvent de la compétence juridictionnelle attribuée à l'ISC, les délais de la réponse apportée à la constatation et à la sanction de ces infractions peuvent donc être raccourcis. Dans ce cas, les moyens d'investigation, d'analyse et de décision sont concentrés en une seule institution, ce qui est plus efficace et plus économe.

ARTICLE DE FOND

2

Une garantie supplémentaire de gestion rigoureuse donnée au citoyen et au contribuable

Le pouvoir de contrôle, de reddition de comptes et de décision en matière de responsabilité attribué à une ISC renforce la conviction des gestionnaires, des citoyens et des pouvoirs publics que son action est efficace et se traduit par des conséquences concrètes.

La fonction juridictionnelle permet de mieux répondre à la demande accrue de reddition des comptes exprimée par les citoyens et participe ainsi au renforcement de l'État de droit.

3

Un signe tangible de la responsabilisation personnelle des gestionnaires et des exigences associées à la redevabilité

La connaissance approfondie qu'a l'ISC des organismes publics régulièrement soumis à son contrôle et à sa juridiction est un atout indéniable pour identifier les pratiques irrégulières les plus fréquentes et les sanctionner elle-même ou renvoyer les gestionnaires publics fautifs aux autorités compétentes, si elles sont de nature pénale.

L'ISC juridictionnelle doit donc nécessairement coordonner son action avec celle des autorités judiciaires, chargées de la répression des infractions pénales, ce qui est facilité lorsque leurs organisations respectives, ayant un caractère juridictionnel, sont similaires.

Cette coordination est un gage supplémentaire de l'existence d'un système fiable et cohérent de lutte contre les atteintes à la probité, contribuant également à la prévention des fraudes et à la promotion de l'intégrité.

4

Une « alternative » pertinente au « tout-pénal »

Les fonctions juridictionnelles de l'ISC permettent des poursuites rapides et appropriées, qui ne relèvent pas de la compétence des juridictions pénales. Il s'agit en effet d'une solution efficace et proportionnée qui garantit la sanction et/ou la réparation du comportement fautif ou négligent du dirigeant.

Grâce à sa double expérience de contrôle et de jugement, l'ISC juridictionnelle a une connaissance approfondie de l'organisation politique et administrative d'un pays, ainsi que de la complexité des règles d'utilisation des fonds publics. Elle est donc en mesure d'élaborer une jurisprudence souple et adaptée aux infractions que peuvent commettre les gestionnaires publics.

5

Une indépendance renforcée qui bénéficie à l'ensemble des missions exercées par l'ISC

La fonction juridictionnelle d'une ISC, en vertu du statut de juridiction (ou d'organe apparenté) qu'elle implique et des garanties qu'elle exige, permet à l'ISC de jouir d'une indépendance accrue et nécessaire à l'accomplissement de cette fonction.

Cette indépendance se répercute nécessairement sur l'exercice des missions non juridictionnelles de l'ISC.

Les autorités politiques peuvent donc s'appuyer sur les constatations et les jugements de l'ISC pour convaincre les citoyens de l'efficacité du système de contrôle des finances et de la gestion publiques.

6

La culture originelle de la preuve et de la vérification, principe du « contradictoire »

La traçabilité des preuves étayant la décision juridictionnelle et la pratique du débat contradictoire avec le justiciable sont pour les gestionnaires publics des garanties supplémentaires du professionnalisme et de l'impartialité de l'ISC.

Cette culture de la preuve contribue également à renforcer la pertinence et l'objectivité des observations et recommandations de l'ISC dans le domaine de l'audit. Le débat contradictoire garantit que les preuves avancées sont incontestables et exposées aux objections des autres parties, et que tous les arguments de chaque partie ont été entendus, ce qui renforce la crédibilité de l'ISC.

Ainsi, non seulement dans les domaines juridictionnels, mais aussi dans toutes les fonctions de l'ISC, les autorités politiques disposent d'une assurance de qualité des travaux de l'ISC, fondée sur la culture de la preuve issue de son activité juridictionnelle.

7

Des règles de procédure et des normes professionnelles et éthiques particulièrement exigeantes, garanties d'un contrôle qualité intégré

Lorsqu'elle exerce des fonctions juridictionnelles, l'ISC offre à l'organisme audité les mêmes garanties de rigueur et de probité qu'un juge à l'égard de tout justiciable. Le fondement des règles de la procédure juridictionnelle est fixé par le législateur et non par l'ISC elle-même, ce qui constitue une garantie supplémentaire pour les autorités politiques.

La fonction juridictionnelle, par la nature de ses exigences procédurales, sert à la fois de modèle et de système de formation pour toutes les autres missions de l'ISC.

ARTICLE DE FOND

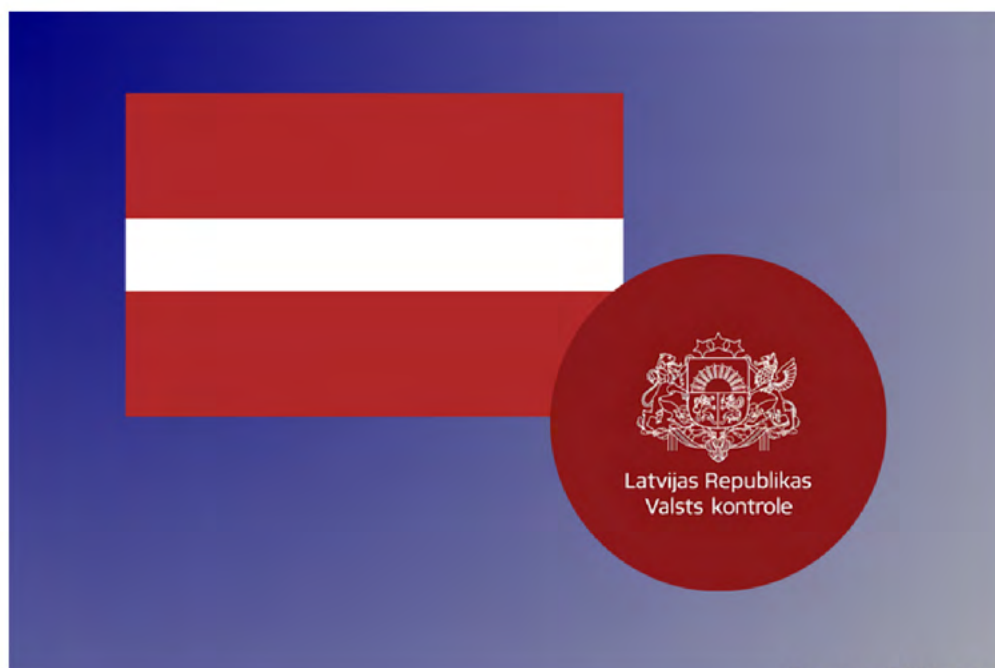
Preuve de l'intérêt de tels avantages, certains États ont récemment décidé de doter leurs ISC de pouvoirs juridictionnels qui leur faisaient défaut (vous pouvez lire dans ce numéro spécial les contributions des ISC d'Afrique du Sud, de Lettonie et de Thaïlande). D'autres envisagent de rejoindre le Forum (voir dans ce numéro la contribution de l'ISC d'Indonésie).

Conformément à l'Objectif de développement durable 16 de l'Agenda 2030 des Nations unies, ces sept avantages représentent en effet des atouts considérables pour un donateur institutionnel et pour les autorités politiques d'un pays qui souhaitent renforcer la bonne gouvernance des finances publiques et de leur gestion, ainsi que les principes de responsabilité, de transparence, d'égalité, de justice et d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics, y compris ceux qui sont prêtés ou donnés par des partenaires internationaux. De plus, l'exercice efficace et professionnel des fonctions juridictionnelles d'une ISC renforce la confiance des citoyens dans la gestion des fonds publics par ses dirigeants et, par conséquent, leur crédibilité et la légitimité de ces derniers.

L'intérêt du plaidoyer réside également dans la facilitation de la communication des ISC avec les médias, les citoyens et l'opinion publique.

Ce plaidoyer vise donc à convaincre les autorités politiques et les donateurs internationaux qu'il est dans l'intérêt commun de protéger et de renforcer la compétence juridictionnelle des ISC, ou de les doter d'un tel pouvoir. L'exercice effectif, dans le respect des normes professionnelles, des pouvoirs juridictionnels d'une ISC améliore la gouvernance des États, renforce la confiance des citoyens dans la gestion des fonds publics et, par conséquent, la crédibilité et la légitimité des dirigeants.

Faites passer le message !



Source: SAI Latvia

L'ISC de Lettonie et la pratique du recouvrement des pertes

Auteurs : L'ISC la République de Lettonie, Gustavs Gailis, Silvija Nora Kalnins, Elita Nīmande et Agnese Rupenheite

L'Office national d'audit de la République de Lettonie (ISC Lettonie) est une institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) indépendante et collégiale dont le mandat est défini dans la Constitution de la République de Lettonie.

Plus précisément, l'ISC de Lettonie a pour mandat de notifier aux entités publiques les constatations relatives à la gestion des finances publiques qui les concernent, et de notifier aux autorités chargées de l'application de la loi les violations des dispositions légales détectées au cours d'un audit. Cependant, l'ISC de Lettonie n'a pas le droit de décider de sanctionner les fonctionnaires qui commettent des actes illégaux.

ARTICLE DE FOND

Sur la base des résultats d'une étude menée par l'ISC de Lettonie sur 29 de ses audits réalisés entre 2006 et 2014, il a été déterminé qu'il y avait un nombre raisonnable de cas de recouvrement de pertes au cours de la période étudiée.

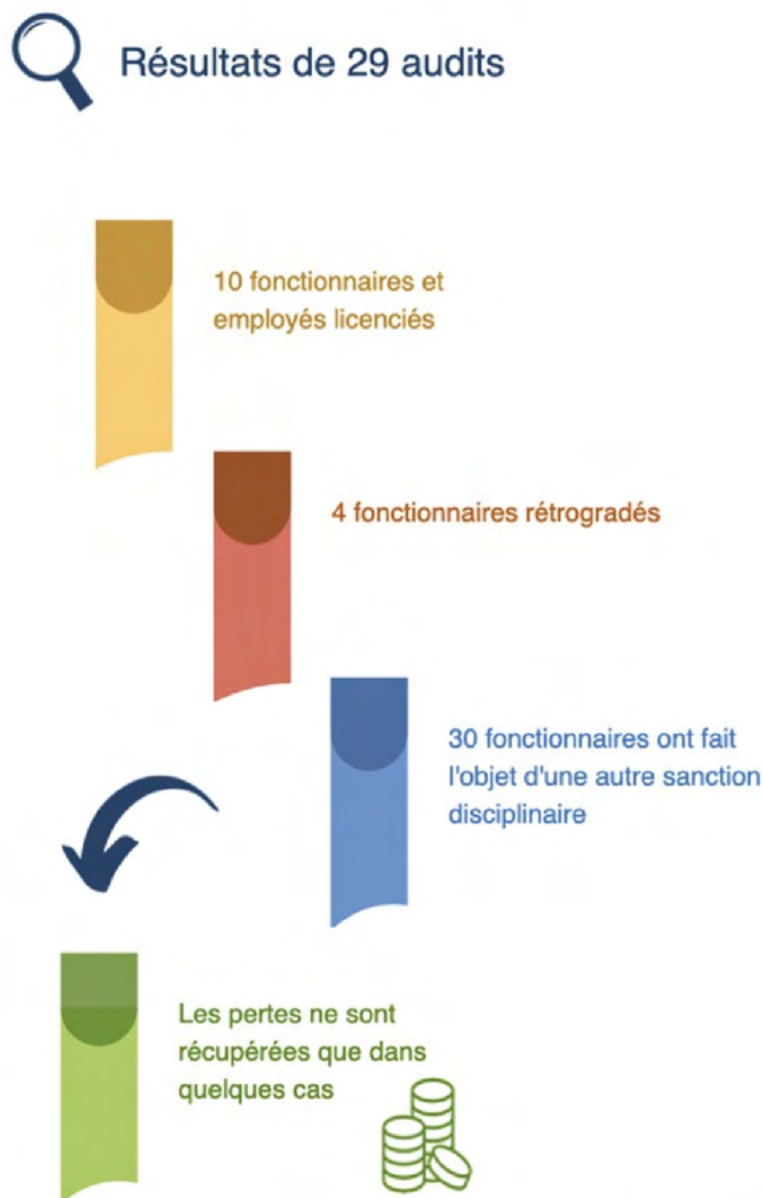


Figure 1 : Résultats de l'étude réalisée sur 29 audits au cours de la période 2006 à 2014
Source: SAI Latvia

Après réflexion sur le rôle de l'ISC, une proposition a été élaborée pour modifier la loi sur l'ISC de Lettonie et lui conférer une nouvelle fonction : lancer le processus et prendre la décision concernant le recouvrement des pertes.

ARTICLE DE FOND

L'ISC de Lettonie n'entre pas dans la catégorie des ISC dotées de pouvoirs juridictionnels (voir, par exemple, la norme ISSAI 4000 - Norme d'audit de conformité, paragraphes 153-157). L'ISC de Lettonie recouvre les pertes conformément au principe de subsidiarité et intervient si l'entité contrôlée elle-même ne prend pas de mesures. Il convient de préciser que les auditeurs de l'ISC Lettonie ne sont pas tenus d'évaluer s'il existe des preuves suffisantes et appropriées que le responsable public peut être tenu personnellement responsable des actes de non-conformité, comme indiqué au paragraphe 153 de la norme ISSAI 4000.

Le nouveau règlement a été adopté et s'applique aux audits commencés après le 31 juillet 2019 et prévoit notamment ce qui suit :

- Les pertes sont recouvrées dans un délai de quatre ans à compter de l'infraction commise.
- La cessation des fonctions des employés ne constitue pas un motif de non-recouvrement des pertes.
- Les pertes sont remboursées si elles ont été causées par une négligence grave ou une intention malveillante.
- La décision relative à la récupération des pertes peut faire l'objet d'un recours conformément à la loi sur la procédure administrative.
- L'exécution de la décision de recouvrement des pertes est assurée par l'huissier de justice.

L'introduction de cette nouvelle fonction vise à atteindre certains objectifs - 1) la prévention de la non-conformité et des actes illégaux qui causent des pertes et 2) le recouvrement effectif des pertes causées aux fonds (ressources) publics, et pas seulement dans les cas mineurs.

Il est important de promouvoir la responsabilité et la conscience que toute action avec les ressources financières et les biens d'une personne publique (qui comprend à la fois les entités publiques et les fonctionnaires) doit être conforme aux objectifs et aux procédures prévus par les lois et les règlements.

L'ISC de Lettonie s'efforce de prévenir les cas d'action illégale et de faire prendre conscience que toute action illégale dans le secteur public n'est pas tolérée.

ARTICLE DE FOND

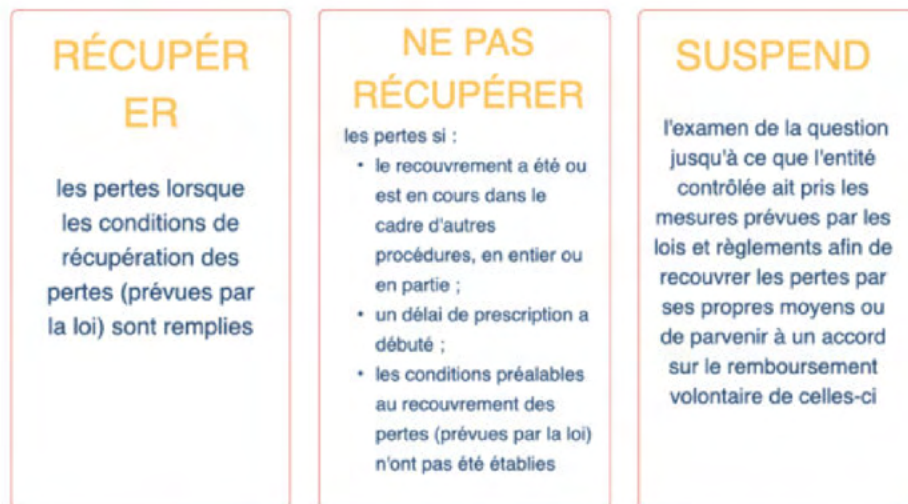
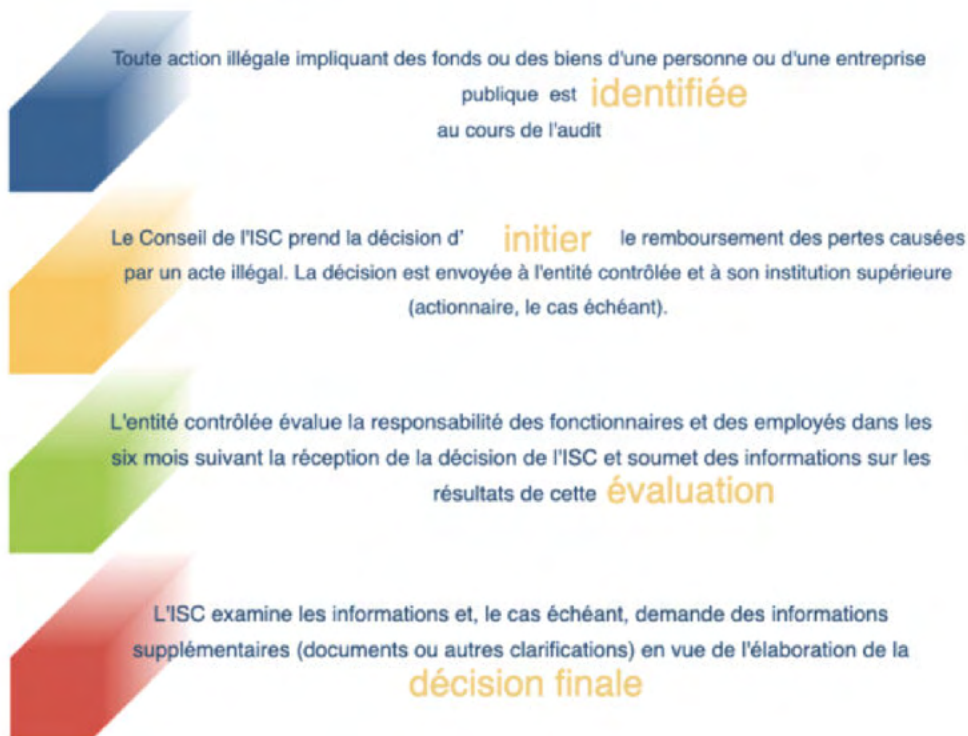


Figure 2 : Processus de récupération des pertes de l'ISC de Lettonie
Source: SAI Latvia

ARTICLE DE FOND

Au cours des presque cinq années qui se sont écoulées depuis l'introduction de cette nouvelle fonction, le règlement a été appliqué dans 23 cas pour des pertes totalisant plus de 273 615 euros.

(L'application effective a commencé en 2021 après l'adoption des premiers rapports d'audit depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement).



Figure 3: Statistiques sur la récupération des pertes au cours de la période 2021 à 2023
Source: SAI Latvia

Bien que l'ISC de Lettonie ait appliqué sa nouvelle fonction et récupéré des pertes significatives, elle doit encore relever certains défis liés à la nouvelle initiative, tels que

- 1 Améliorer le processus de recouvrement des pertes afin d'en accroître l'efficacité et d'utiliser le moins de ressources possible. Cela nécessite une évaluation constante du niveau de gravité atteint à la lumière de l'impact financier et de l'importance de l'affaire. Par exemple, un cas où le montant des pertes en question est faible peut sembler insignifiant à première vue, mais peut s'avérer être un point de repère pour le développement de la jurisprudence de l'ISC.
- 2 Établir et prouver la culpabilité, par exemple en cas de négligence grave ou d'intention malveillante. La responsabilité personnelle peut être une condition préalable à la récupération des pertes.
- 3 Les résultats de l'audit et le rapport d'audit peuvent ne pas fournir une base factuelle et juridique suffisante pour le recouvrement des pertes. Une coopération étroite entre les auditeurs et le personnel de soutien juridique est nécessaire avant que l'audit ne soit achevé.

ARTICLE DE FOND

L'application de la nouvelle fonction de l'ISC Lettonie a permis d'identifier quelques exemples d'infractions entraînant des pertes :

- Violation dans le paiement de la rémunération des fonctionnaires, y compris les suppléments, les primes, les paiements supplémentaires d'un montant supérieur à celui autorisé par la loi.
- Violation de l'interdiction prévue par la loi d'acheter un bien ou un service à un prix majoré.
- Des réductions de loyer sont accordées aux particuliers dans les cas où la loi ne le permet pas.
- Rémunération versée aux employés pour le respect d'un accord concernant la restriction des activités professionnelles de l'employé (restriction de la concurrence) après la cessation de la relation de travail pour la période pendant laquelle les employés ont été réemployés sur le même lieu de travail.
- Contrats passés avec des fonctionnaires pour l'exécution de tâches relevant déjà de leurs fonctions de représentants des institutions concernées, dépassant ainsi le montant maximal autorisé des indemnités pour travaux supplémentaires qui seraient dues dans le cas d'espèce.

Actuellement, l'ISC de Lettonie examine les données relatives à la mise en œuvre de cette fonction et, tout en tenant compte des défis rencontrés et des avantages pour la société, a l'intention d'analyser l'efficacité de la mise en œuvre. Cela concerne non seulement les économies spécifiques réalisées, mais aussi les avantages moins tangibles. L'impact de l'utilisation réussie de cet instrument par l'ISC de Lettonie sur la sensibilisation et la focalisation des fonctionnaires publics sur les implications financières de leurs actions est un avantage moins tangible que l'ISC de Lettonie explorera.

Auteurs :

Bureau d'audit de l'État de la République de Lettonie

Gustavs Gailis, Directeur par intérim de la Division juridique

Silvija Nora Kalnins, Directrice de la division Stratégie et Relations internationales

Elita Nīmande, Directrice adjointe par intérim de la Division juridique

Agnese Rupenheite, Directrice des Relations internationales et du Développement de projets



Source : Drapeau - Adobe Stock Images, Tarik GOK ; Logo - Auditeur général d'Afrique du Sud

Au-delà de l'audit et du rapport - l'extension des pouvoirs de l'Auditeur général de l'Afrique du Sud pour renforcer les mécanismes de responsabilité.

Auteur : Thabelo Khangale, Responsable adjoint de l'unité opérationnelle : Unité des irrégularités matérielles, Bureau de l'auditeur général d'Afrique du Sud

1. Introduction

Après plusieurs années de détérioration des résultats d'audit et d'absence de conséquences pour la mauvaise gestion des fonds publics par les personnes chargées de la gouvernance des entités gouvernementales, la demande publique de renforcement de la responsabilité et de la transparence a conduit le public, les médias et les structures de contrôle parlementaire à demander une révision du mandat et des pouvoirs de l'Auditeur général d'Afrique du Sud (AGSA) afin d'aller au-delà de l'audit et de l'établissement de rapports, dans le but de renforcer les mécanismes de responsabilité.

ARTICLE DE FOND

En avril 2019, la loi sur l'audit public(1) (PAA) a été modifiée pour donner à l'AGSA le pouvoir d'identifier et de signaler les irrégularités matérielles et de prendre des mesures si les comptables et les autorités en charge des entités gouvernementales ne traitent pas les irrégularités matérielles de manière appropriée. Les modifications ont introduit un mécanisme d'application visant à renforcer la gestion des finances et des performances du secteur public afin que les irrégularités (telles que la non-conformité, la fraude, le vol et les violations des obligations fiduciaires) identifiées au cours de nos audits et leur impact puissent être évités ou traités de manière appropriée et sans retard injustifié.

Lorsque l'AGSA a été créée il y a plus de cent ans, l'Afrique du Sud a adopté le système de Westminster, également connu sous le nom de modèle anglo-saxon ou parlementaire, lors de la conception de notre institution. Ce modèle est utilisé par la plupart des pays du Commonwealth(2). Dans le cadre du modèle de Westminster, le travail de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) est intrinsèquement lié au système de responsabilité parlementaire. Les éléments de base d'un tel système sont la production d'états financiers annuels par tous les ministères et autres organismes publics, l'audit de ces comptes par l'ISC et la soumission des rapports d'audit au Parlement pour examen par une commission spécialisée(3). Avec les modifications apportées en 2019 à la PAA, l'AGSA n'est plus une ISC basée uniquement sur le système de Westminster. Elle jouit également de pouvoirs d'exécution qui sont reconnus internationalement comme des fonctions juridictionnelles. Cela signifie que nous continuerons à faire ce que nous avons fait dans le passé (audit et rapports), mais avec des mécanismes supplémentaires de renforcement de la responsabilité, comme indiqué plus en détail ci-dessous.



L'auteur, Thabelo Khangale. Source : Thabelo Khangale

ARTICLE DE FOND

2. Principaux changements apportés par les modifications de l'AAP

Jusqu'au 31 mars 2019, le travail de l'AGSA a consisté à réaliser des audits et à en communiquer les résultats aux responsables des comptes publics, ainsi qu'aux structures de contrôle concernées. Nos audits ont également généré des engagements de la part des parties prenantes pour traiter les causes profondes à l'origine des constatations d'audit ainsi rapportées. Les amendements entrés en vigueur le 1er avril 2019 n'ont pas changé cette position. Nous devons poursuivre nos obligations en matière d'audit et d'établissement de rapports et continuer à solliciter des engagements d'amélioration. Les modifications introduisent toutefois un certain nombre de nouveaux mécanismes visant à garantir que les constatations d'audit sont correctement traitées et que les recommandations sont mises en œuvre.

Le concept d'« irrégularité matérielle » (communément appelé « material irregularity, MI ») est au cœur de ces amendements. Mais qu'est-ce exactement qu'une MI ? Que se passe-t-il une fois qu'une MI a été identifiée ? La définition d'une MI et les actions possibles qui peuvent être déclenchées par une MI sont reflétées dans la figure 1.

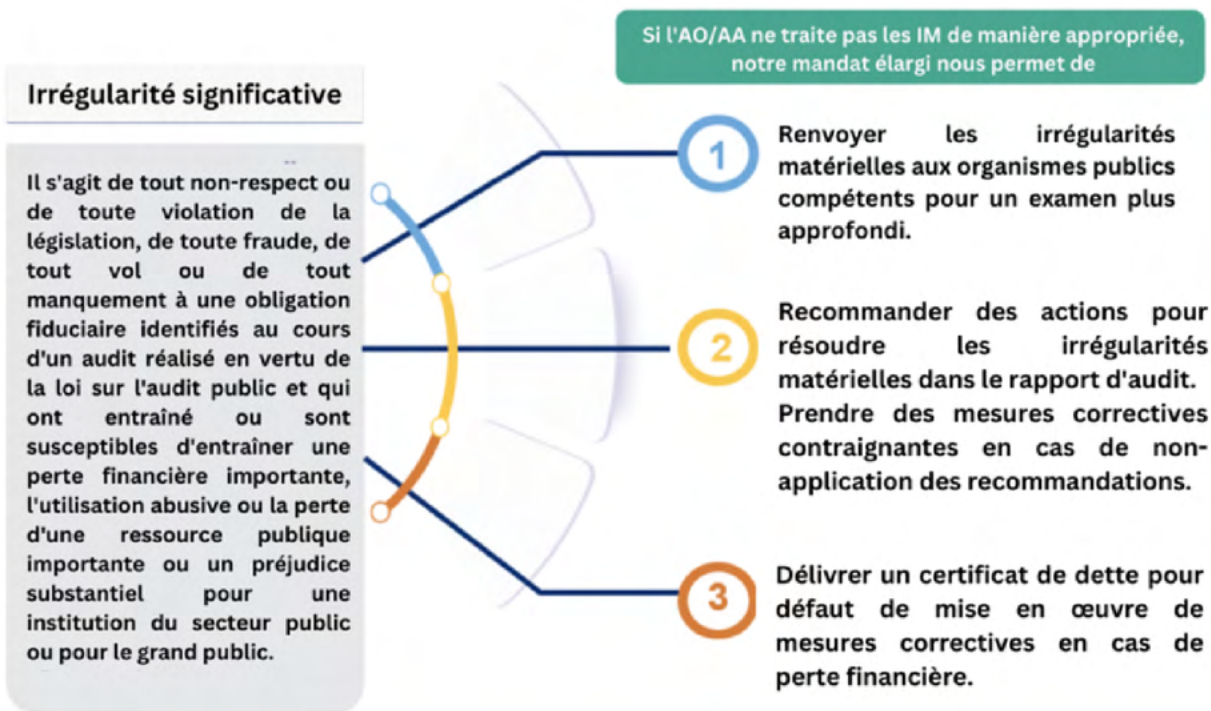


Figure 1. Source : Bureau de l'auditeur général de l'Afrique du Sud : Bureau de l'auditeur général, Afrique du Sud

ARTICLE DE FOND

La définition contient trois éléments. Premièrement, il doit y avoir une forme de violation. Cette violation peut prendre la forme d'un non-respect de la loi ou d'un acte criminel tel que la fraude ou le vol. Même un manquement à une obligation fiduciaire suffit à satisfaire cet élément de la définition. Le deuxième élément de la définition est la proximité d'une MI avec le processus d'audit. En effet, une MI peut être identifiée au cours d'un audit réalisé dans le cadre de l'AAP. Troisièmement, toutes les violations identifiées au cours d'un audit réalisé dans le cadre de l'AAP ne constituent pas des IM. La violation doit avoir un impact significatif.

Les amendements ont non seulement introduit le concept de MI dans le travail de l'ISC de l'Afrique du Sud, mais ils exigent également que l'auditeur général agisse rapidement une fois qu'une MI a été identifiée.

Renvoi des MI aux organismes publics compétents

L'AAP prévoit que l'Auditeur général peut, comme le prescrit le règlement, renvoyer tout soupçon d'irrégularité matérielle identifié lors d'un audit effectué dans le cadre de l'AAP à un organisme public compétent pour enquête, et l'organisme public doit tenir l'Auditeur général informé de l'avancement et du résultat final de l'enquête.

Mesures correctives

Si l'auditeur général détecte une MI au cours d'un audit, mais décide de ne pas la renvoyer à un organisme public pour enquête, il peut formuler des recommandations dans le rapport d'audit concernant les meilleurs moyens possibles de traiter la MI. Ces recommandations visent à aider les comptables et les autorités de l'institution publique concernée à traiter la MI. L'auditeur général doit, dans un délai déterminé, assurer le suivi des recommandations formulées dans le rapport d'audit. Si les comptables et les autorités ne mettent pas en œuvre les recommandations, l'Auditeur général doit prendre des mesures correctives contraignantes, enjoignant au comptable et à l'autorité comptable de donner suite aux recommandations initiales dans un délai déterminé. Si le MI a entraîné une perte financière pour l'État, cette action corrective doit inclure une directive ou une instruction au comptable et à l'autorité comptable de quantifier et de recouvrer la perte auprès de la personne responsable, également dans un délai déterminé.

ARTICLE DE FOND

Certificat de dette

Dans le cas où l'Auditeur général a donné une instruction au comptable et à l'autorité comptable de quantifier et de recouvrer une perte pour l'État auprès d'une personne responsable, et que le comptable et l'autorité comptable ne le font pas dans le délai imparti, l'Auditeur général peut émettre un certificat de dette à l'encontre du comptable et de l'autorité comptable. Le certificat de dette rend effectivement le comptable et l'autorité comptable débiteurs de l'État et le montant spécifié dans le certificat doit être payé par le comptable et l'autorité comptable à titre personnel. Une fois le certificat de dette émis, l'auditeur général doit en remettre une copie à l'autorité exécutive responsable, qui est chargée de recouvrer le montant du certificat auprès du comptable et de l'autorité. L'autorité exécutive doit tenir l'Auditeur général informé de l'état d'avancement du recouvrement.

Avant que l'Auditeur général ne puisse légalement délivrer un certificat, il doit inviter le comptable et l'autorité concernés à lui présenter des observations écrites exposant les raisons pour lesquelles un tel certificat ne devrait pas être délivré. Si l'Auditeur général, après avoir examiné les observations écrites du comptable et de l'autorité, considère toujours qu'un certificat de dette est approprié, il doit créer un comité consultatif indépendant pour entendre les observations orales du comptable et de l'autorité. L'Auditeur général ne peut délivrer le certificat de dette qu'après avoir dûment pris en considération les recommandations écrites du comité consultatif.

3. Stratégies de mise en œuvre

Toute modification du cadre juridique d'une ISC nécessite un examen minutieux de son impact potentiel sur l'environnement interne et externe de l'ISC. Bien que notre processus d'audit reste en grande partie le même, les nouveaux pouvoirs de renvoi, d'action corrective et d'attestation de dette ont nécessité une évaluation de leur impact sur notre environnement, à la fois en interne sur notre personnel et nos opérations, et en externe sur nos parties prenantes. En outre, les outils pratiques nécessaires, tels que les règlements, les politiques, les procédures, les structures, etc. pour une mise en œuvre efficiente et efficace ont dû être mis en place avant la mise en œuvre.

ARTICLE DE FOND

Les modifications ont sans aucun doute eu un impact sur les compétences et les capacités disponibles au sein de l'institution. Nous avons élaboré un programme complet de formation technique et non technique pour préparer notre personnel d'audit et de soutien avant l'entrée en vigueur des modifications, et nous avons commencé à recruter du personnel ayant l'expertise spécialisée nécessaire pour gérer le processus MI. La réussite de la mise en œuvre des modifications statutaires dépend souvent des stratégies mises en place et de la manière dont une institution prépare les personnes concernées par les modifications. Nous avons élaboré un plan complet d'engagement des parties prenantes internes et externes qui couvre notre personnel, les comptables et les autorités de nos entités auditées, les structures de contrôle, les régulateurs et les organismes professionnels. En raison de la nouveauté de ces pouvoirs étendus et de nos contraintes de capacité, nous avons obtenu la bénédiction de la commission permanente du Parlement sur l'auditeur général pour mettre en œuvre progressivement le processus MI auprès d'un certain nombre de nos entités auditées au cours de la première année de mise en œuvre.

Notamment, nous avons également aligné notre stratégie organisationnelle pour nous assurer qu'elle complète la mise en œuvre des nouveaux pouvoirs. La nouvelle stratégie à long terme de l'AGSA (#CultureShift 2030) aspire à avoir un impact plus direct, plus fort et plus cohérent sur l'amélioration de la vie des Sud-Africains ordinaires en aidant à améliorer la culture du secteur public par la compréhension, l'influence et l'application des nouveaux pouvoirs. Le succès à cet égard ne repose pas seulement sur notre capacité à remplir notre mandat, mais aussi sur la mesure dans laquelle nous sommes capables de mobiliser et d'amener l'influence collective de l'ensemble du réseau des parties prenantes responsables de la responsabilité du secteur public à conduire un changement positif.

4. Impact du processus d'irrégularité matérielle

Depuis la mise en œuvre du processus d'information géographique, les comptables et les autorités ont pris des mesures pour prévenir ou recouvrer les pertes financières, alors que certaines d'entre elles sont encore en cours de recouvrement. Nous avons constaté la mise en œuvre d'une gestion des conséquences à l'encontre des fonctionnaires responsables des pertes financières, y compris la saisine des autorités chargées de l'application de la loi. Des améliorations ont été apportées aux systèmes, aux processus et aux audits internes afin d'éviter de nouvelles pertes financières. Dans le rapport général 2022/2023 pour les ministères nationaux et provinciaux, leurs entités et les assemblées législatives déposé au Parlement, l'Auditeur général a signalé les mesures suivantes prises pour remédier à la perte financière. (Voir figure 2)

ARTICLE DE FOND

Perte financière recouvrée	R1,29 bn	50	Fonctionnaires responsables identifiés et procédure disciplinaire achevée ou en cours
Perte financière en cours de recouvrement	R0,70 bn	58	Amélioration des contrôles internes pour éviter que la situation ne se reproduise
		15	Fraude / enquêtes criminelles instituées
Perte financière évitée	R0,56 bn	4	Contrats de fournisseurs interrompus en cas de perte d'argent

Figure 2. Source : Bureau de l'auditeur général de l'Afrique du Sud

5. Conclusion

L'amendement de l'AAP est l'une des plus grandes réussites de l'AGSA. Cela n'aurait pas été possible sans les stratégies de mise en œuvre décrites ci-dessus. Entre autres choses, nous continuerons à mesurer le succès des amendements à l'AAP par rapport aux caractéristiques de la culture du secteur public à laquelle nous aspirons, c'est-à-dire un secteur public soutenu par une culture de la performance, de la responsabilité, de la transparence et de l'intégrité.

L'AGSA a un mandat constitutionnel et, en tant qu'ISC d'Afrique du Sud, elle existe pour renforcer la démocratie de notre pays en permettant le contrôle, la responsabilité et la gouvernance dans le secteur public par le biais de l'audit, renforçant ainsi la confiance du public. Telle est notre mission, mais sans une vision partagée de la responsabilité par l'ensemble de l'écosystème de la responsabilité dans le secteur public, aucune loi ne sera en mesure de réaliser cette mission. La mise en œuvre des nouveaux pouvoirs reste un parcours continu pour l'AGSA. Cependant, l'organisation est encouragée par les actions positives que de nombreux comptables et autorités ont déjà entreprises pour s'assurer que les MI sont traitées, ce qui a pour effet d'améliorer la culture de la responsabilité dans le secteur public.

Notes de bas de page

1. Loi n° 25 de 2004

2. Département pour le développement international (2004). *Caractéristiques des différents systèmes d'audit externe*. Policy Division Info series.

https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/DfID_Characteristics_of_Different_SAIs.pdf

3. Ibid

4. <https://iar-2022-23.agsareports.co.za/in-this-report/shift-public-sector/>



Source : Drapeau - Adobe Stock Images, ee12ee ; Logo-BPK RI

L'évolution du Conseil honoraire du Code de déontologie: Renforcement des compétences juridictionnelles de l'ISC d'Indonésie

Auteurs : Sherlita Nurosidah, Teguh Widodo (ISC d'Indonésie)

Introduction

La recherche du respect rigoureux de l'éthique professionnelle est profondément ancrée dans la pratique quotidienne des institutions publiques. Au niveau mondial, l'INTOSAI s'appuie sur la norme ISSAI 130, qui définit le Code de déontologie et souligne l'importance d'instaurer un système de contrôle de la déontologie au sein des ISC. Ce système ne se limite pas aux seules exigences déontologiques, mais couvre également d'autres programmes portant sur l'identification, l'analyse et l'atténuation des risques, le soutien de la formation professionnelle, l'évaluation des manquements présumés ainsi que la protection des suspects. Dans le monde entier, les ISC s'efforcent d'instaurer un climat de gestion satisfaisant et d'intervenir de manière proactive pour assurer le niveau de moralité attendu. L'ISC d'Indonésie croit sans faillir dans le respect de ces valeurs.

ARTICLE DE FOND

Divers instruments de mise en œuvre sont utilisés pour maintenir l'intégrité depuis la publication de la Loi indonésienne n° 15 de 2006 régissant l'ISC d'Indonésie ou BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Cette loi a joué un rôle fondamental dans la mise en place rapide du Code de déontologie et du MKKE, le Conseil honoraire du Code de déontologie de l'ISC d'Indonésie.

En 2007, l'ISC d'Indonésie a publié le Règlement n° 2, qui régit à la fois le Code de déontologie et le MKKE. Il est important de promouvoir un environnement propice à la confiance, au respect et à l'équité. L'ISC d'Indonésie propose également différents instruments pour signaler les présomptions de violation de la déontologie, tels que le système en ligne de dénonciation et le système de rapport d'actes répréhensibles (Nurosidah, 2024).

Cet article examine l'évolution de la réglementation de l'ISC d'Indonésie régissant le MKKE, établi dans le but de renforcer les compétences juridictionnelles de l'ISC d'Indonésie.

L'évolution du MKKE

Le MKKE a été instauré par le Règlement n° 2 de 2007 de l'ISC d'Indonésie sur le Code de déontologie. Le Code de déontologie est un ensemble de normes conformes aux valeurs fondamentales des ISC, à savoir l'indépendance, l'intégrité et le professionnalisme. Il décrit les obligations et les interdictions que doivent respecter l'ensemble des membres du Comité directeur et des auditeurs de l'ISC d'Indonésie dans l'exercice de leurs fonctions. Le MKKE est un conseil établi par l'ISC d'Indonésie pour mettre en œuvre son Code de déontologie. Composé de membres du Comité directeur de l'ISC d'Indonésie, de professionnels et d'universitaires, le MKKE analyse toutes les indications de violation de l'intégrité auxquelles les membres du Comité directeur et les auditeurs peuvent être confrontés afin d'établir une base solide pour le maintien des compétences juridictionnelles de l'ISC.

Le Code de déontologie de l'ISC d'Indonésie a ensuite été amendé à plusieurs reprises afin de tenir compte de l'évolution des besoins, en 2011, 2016 et plus récemment en 2018, par le biais des Règlements respectifs n° 2, 3 et 4 de l'ISC d'Indonésie.

En revanche, le MKKE a été régi après 2007 par des règlements distincts, publiés en 2011, 2016 et 2018. Les modifications portaient sur des ajustements accompagnant l'évolution de l'ISC et de ses besoins. Actuellement, le MKKE est régi par le Règlement n° 5 de 2018 de l'ISC d'Indonésie.

ARTICLE DE FOND



Source : Règlement n° 5 de 2018 de l'ISC d'Indonésie

Les règlements régissant le MKKE ont évolué afin de tenir compte des derniers développements en matière d'éthique et de garantir l'exécution efficace de son mandat par le Conseil, qui est de maintenir la valeur du Comité directeur et des employés de l'ISC d'Indonésie. Avec les règlements antérieurs, le MKKE supervisait uniquement la mise en œuvre des tâches et des compétences à travers l'audition du Comité directeur. Mais son champ d'action a récemment été étendu à la détermination de la politique d'audit, aux fonctions du Secrétariat général, à des rôles de soutien et à d'autres questions appelant une décision de la part de l'ISC. Le Conseil a également mis l'accent sur la priorité à accorder aux intérêts de l'Etat sur les intérêts personnels ou collectifs, un point crucial pour le maintien des compétences juridictionnelles. Ces changements ont renforcé la capacité du Conseil à respecter les normes déontologiques et à promouvoir une culture de comportement déontologique au sein de l'ISC d'Indonésie.

Les membres du MKKE sont au nombre de cinq, et attachent désormais davantage d'importance à une discussion ouverte avec les parties prenantes venant de l'extérieur. Le règlement a été modifié, relevant le nombre de membres du MKKE issus du milieu universitaire à deux personnes au lieu d'une, et réduisant le nombre de membres venant du Comité directeur de l'ISC de trois à deux personnes. Les membres du MKKE, à l'exception de ceux venant du Comité directeur de l'ISC, doivent être âgés d'au moins 50 ans, alors que l'âge minimum était auparavant de 35 ans. Ces changements dans la composition du MKKE visent à favoriser une prise de décisions critique et mature. Autre différence : les membres du MKKE venant du Comité directeur sont désormais nommés pour deux ans et six mois, et peuvent être reconduits une fois dans leurs fonctions. Les membres du Comité directeur ne doivent appartenir à aucun parti politique. Il leur est interdit de cumuler plusieurs postes, ou d'être employés par d'autres institutions nationales gérant les finances publiques ou les entreprises du secteur privé.

ARTICLE DE FOND

Les décisions prises par le MKKE sont de nature définitive et contraignante, ce qui diffère des réglementations antérieures qui exigeaient une légitimation via l'audition du Comité directeur. Le nombre de membres requis pour constituer un quorum a également été modifié, passant de trois à quatre, ce qui favorise une prise de décision convaincante. Le MKKE s'est renforcé sur les plans de l'ordre, de la gestion, de l'administration et de la performance. L'ISC d'Indonésie suit également les normes internationales en matière de contrôle et d'assurance de la qualité pour respecter la déontologie.

Le règlement actuel régit la nouvelle exposition à des sanctions pour les auditeurs n'ayant pas appliqué le Code de déontologie et ayant porté préjudice à leur équipe ou service. Ils se verront infliger directement des sanctions légères, telles que l'interdiction d'effectuer des audits pendant un an, avec une période probatoire de six mois. La nouvelle réglementation semble plus ferme que les réglementations antérieures, qui ne prévoyaient qu'un blâme par écrit et son enregistrement dans le système. Il existe désormais trois catégories de sanctions : légères, modérées et sévères. Une sanction modérée est prononcée pour tout manquement déontologique, interdisant la conduite d'audits pendant un à deux ans. Une sanction sévère consiste, par exemple, en une interdiction d'exercer la profession d'auditeur pendant au moins trois ans, voire en une interdiction définitive. Cette reformulation des sanctions devrait renforcer l'assertivité de l'ISC.

Pour une explication plus détaillée des amendements apportés à la réglementation, voir [l'annexe jointe](#).

La procédure d'investigation des violations du Code de déontologie

Le Règlement n° 5 de 2018 de l'ISC d'Indonésie régit également la procédure d'investigation des violations du Code de déontologie. Il s'agit d'un ensemble d'activités visant à faire respecter l'intégrité en punissant le ou la contrevenant(e), et en exerçant un effet dissuasif sur les auteurs des délits. Des audits d'investigation doivent être menés dans le but de révéler les circonstances des violations présumées de l'intégrité. La procédure est organisée dans le but d'enquêter et / ou de décider si des violations du Code de déontologie ont pu être prouvées, et d'imposer des sanctions. La procédure d'investigation menée par le MKKE et l'Inspection générale de l'ISC d'Indonésie est récapitulée dans le graphique ci-dessous.

ARTICLE DE FOND



Source : Règlement n° 5 de 2018 de l'ISC d'Indonésie

La procédure d'investigation a récemment été ajoutée aux éléments du Cadre de gestion de l'intégrité de l'ISC d'Indonésie, publié début 2024. Ce cadre couvre les stratégies et les politiques visant le maintien de l'intégrité au sein de l'institution, ce qui comprend le développement d'une culture organisationnelle de l'intégrité, la prévention, la détection et la prise d'actions contre toute violation de l'intégrité, de manière exhaustive et mesurable. Ce dispositif intègre toutes les composantes et initiatives de la gestion de l'intégrité actuellement mises en œuvre et / ou en cours d'élaboration par l'ISC.

Conclusion

Cultiver une culture qui donne la priorité à l'intégrité, à l'indépendance, à la compétence, au professionnalisme et à la responsabilité, comme le stipule la norme ISSAI 130, augmente les chances de respecter les principes éthiques. Il s'agit d'appliquer la déontologie en accordant une grande importance à la transparence, à la morale et aux valeurs professionnelles afin de guider la prise de décision, de manière générale comme au sein de l'ISC d'Indonésie. L'instauration de l'intégrité et de la confiance constitue la pierre angulaire de relations et de collaborations solides, pour permettre à l'organisation de relever des défis complexes de manière crédible et résiliente. Des employés dédiés au principe d'intégrité font preuve d'engagement, de motivation et d'alignement sur les objectifs primordiaux de l'organisation, et contribuent ainsi à une meilleure efficacité, productivité et réussite générale.

ARTICLE DE FOND

L'établissement du MKKE au sein de l'ISC d'Indonésie souligne la persévérance de l'institution dans sa lutte contre les manquements déontologiques. Il harmonise les orientations de l'INTOSAI et la surveillance de la déontologie. L'engagement en faveur de l'intégrité au sein de l'organisation est non seulement conforme aux lignes directrices établies par le MKKE en matière d'éthique, mais renforce également le rôle de l'ISC d'Indonésie en tant que gardienne fiable et responsable des fonds publics. En substance, la synergie entre l'intégrité de l'organisation et les principes défendus par le MKKE constitue la pierre angulaire d'un cadre institutionnel solide, qui respecte les principes déontologiques. L'évolution constante de la réglementation régissant le MKKE suit le développement d'autres politiques. On peut donc s'attendre à un nouvel amendement dans un avenir proche, avec l'évolution permanente de la réglementation, notamment à la suite de la publication de la Loi indonésienne n° 20 de 2023 sur les agents de la fonction publique.

À propos des auteurs

Sherlita Nurosidah est diplômée de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni) et de l'Université de Brawijaya (Indonésie). A ce jour, Sherlita a activement rédigé des articles pour des revues universitaires et des conférences sur divers sujets, tels que la comptabilité, l'audit public, des questions économiques, l'effet papier tue-mouches, l'énergie durable, l'agriculture durable et la sécurité alimentaire, ainsi que des études juridiques.

Teguh Widodo occupe actuellement le poste d'Inspecteur de la mise en œuvre de l'intégrité au sein de l'Inspection générale de l'ISC d'Indonésie. Il a obtenu son doctorat en sciences budgétaires à la School of Government de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni) en 2017.

Références

1. Loi indonésienne n° 15 de 2006 sur la BPK (Badan Pemeriksa Keuangan).
2. Nurosidah, Sherlita. 2024. Les défis spécifiques aux audits des petites îles dans l'archipel indonésien. *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, 1 : 70-78.
3. Décret n° 2/K/I-XIII.2/1/2024 de l'ISC d'Indonésie sur le Cadre de gestion de l'intégrité (KKMI).
4. Règlement n° 2 de 2007 de l'ISC d'Indonésie sur le Code de déontologie (Kode Etik).
5. Règlement n° 1 de 2011 de l'ISC d'Indonésie sur le Conseil honoraire du Code de déontologie (Majelis Kehormatan Kode Etik).
6. Règlement n° 4 de 2016 de l'ISC d'Indonésie sur le Conseil honoraire du Code de déontologie (Majelis Kehormatan Kode Etik).
7. Règlement n° 5 de 2018 de l'ISC d'Indonésie sur le Conseil honoraire du Code de déontologie (Majelis Kehormatan Kode Etik).



Source : Cour des comptes

Le nouveau système de responsabilité financière des gestionnaires publics, au cœur de l'écosystème d'intégrité publique

Par Louis Gautier, Procureur général près la Cour des comptes

La Cour des comptes de France et les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont connu un profond bouleversement avec la réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics intervenue le 1er janvier 2023. Jusqu'à cette date, les fonctions contentieuses de ces juridictions financières reposaient sur deux régimes de responsabilité distincts : celui applicable spécifiquement aux comptables publics (qui tiennent la caisse et la comptabilité) et celui applicable de façon générale aux gestionnaires publics « ordonnateurs » (qui décident des recettes et des dépenses).

ARTICLE DE FOND

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire tenait les comptables publics responsables sur leurs propres deniers des manques constatés dans la caisse publique et pouvait dès lors les mettre « en débet », c'est-à-dire à les condamner à rembourser ces manquements. Ce système avait été complété en 1948 par un régime de responsabilité inspiré du régime de droit commun pénal, sanctionnant par des amendes les gestionnaires publics, non comptables, qui auraient méconnu les règles juridiques encadrant le maniement des fonds publics. Une juridiction ad hoc avait été créée à cet effet, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), composée à parité de magistrats des juridictions financières et de membres du Conseil d'État, avant d'être intégrée dans la Cour des comptes en 2023.

Ces deux régimes parallèles étaient devenus insatisfaisants. La mise en cause de la responsabilité des comptables manquait d'efficacité en raison des remises gracieuses fréquentes, tandis que la CDBF, en ne jugeant que quelques affaires par an faute de moyens et d'ambition, avait fini par apparaître comme une justice d'exception.

Mettant fin à cette dichotomie, le nouveau régime de responsabilité financière (RFGP) s'applique à tous les gestionnaires publics, comptables ou ordonnateurs, pour l'ensemble de leurs actes budgétaires et financiers. Une nouvelle chambre dédiée au contentieux est créée au sein de la Cour des comptes. Ses jugements peuvent faire l'objet d'un appel auprès d'une Cour d'appel financière, puis d'un recours en cassation auprès du Conseil d'État.



L'auteur, Louis Gautier. Source : Cour des comptes

ARTICLE DE FOND

À l'occasion de la réforme, dix infractions financières susceptibles d'être poursuivies au titre du code des juridictions financières à partir du 1er janvier 2023 ont été redéfinies et regroupées en quatre grandes catégories :

01 les infractions budgétaires et comptables - avec par exemple l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ;

02 l'infraction d'octroi d'un avantage financier injustifié à soi-même ou à autrui, par intérêt personnel direct ou indirect

03 la violation des règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion, entraînant via une faute grave, un préjudice financier significatif ;

04 et enfin les infractions protégeant l'exécution des décisions de justice (permettant de sanctionner des gestionnaires publics pour inexécution de décisions de justice les condamnant au paiement d'une somme d'argent).

Ces infractions visent toutes à sanctionner les cas de mauvaise gestion portant atteinte à l'ordre public financier. Les condamnations sont uniquement pécuniaires, et peuvent aller jusqu'à six mois de rémunération annuelle. Elles peuvent être assorties d'une publication au Journal officiel. Les justiciables incluent toute personne travaillant dans une structure publique ou privée susceptible d'être contrôlée par les juridictions financières, qu'elle soit comptable, ordonnateur, président de conseil d'administration ou responsable d'une tutelle. Les responsables d'organismes recevant des subventions publiques, ou faisant appel à la générosité du public, sont eux aussi concernés (à l'exception des bénévoles). En revanche, les membres du gouvernement et les élus ne sont pas justiciables, pour la plupart des infractions.

ARTICLE DE FOND

La procédure qui encadre l'application de ce nouveau régime est elle aussi renouvelée : désormais central, le ministère public intervient à tous les stades de la procédure contentieuse. Il examine les cas qui lui sont déférés par les chambres des juridictions financières ou par les autorités habilitées de l'administration (ministres, procureurs judiciaires, préfets ou encore services d'inspection de l'État) ainsi que les signalements qui lui sont communiqués directement par des citoyens via sa plateforme en ligne. Il décide ensuite de l'opportunité des poursuites, et peut prendre un réquisitoire ou bien effectuer un rappel à la loi. Cet ultime avertissement s'avère généralement efficace !

En cas de réquisitoire, le dossier est confié à la chambre du contentieux qui mène alors une instruction indépendante. À l'issue, le ministère public décide s'il renvoie les responsables devant la chambre du contentieux ou s'il classe l'affaire. Il requiert les sanctions pendant l'audience et peut interjeter appel de l'arrêt rendu par la chambre du contentieux, ou se pourvoir en cassation. Cette procédure se singularise par sa raison d'être : fondée sur la notion de « protection de l'ordre public financier », elle vient compléter les régimes de responsabilité administrative et disciplinaire, en sanctionnant les cas les plus graves si nécessaire.

En outre, lorsque les cas déférés présentent des faits possiblement constitutifs d'infraction pénale, qu'il s'agisse de corruption présumée, de détournement de fonds publics, de prise illégale d'intérêt ou de favoritisme par exemple, le ministère public peut décider d'une transmission à la juridiction judiciaire. Les juridictions financières et les juridictions pénales sont ainsi complémentaires, les premières sanctionnant les fautes dans la gestion publique, les secondes diligentant des poursuites lorsque ces mêmes faits constituent des infractions pénales d'atteinte à la probité – le ministère public joue dès lors un rôle important dans l'articulation de leur action respective.

Par sa politique de poursuites, le parquet près la Cour des comptes contribue à renforcer la crédibilité des juridictions financières en mettant en mouvement l'action publique, qu'il agisse suite à des déférés ou sur sa propre initiative. Ce nouveau régime complète l'arsenal des sanctions mobilisables au titre de la responsabilité pénale, managériale ou disciplinaire. En ce sens, il garantit l'utilité des travaux de l'institution supérieure de contrôle qui peuvent trouver un débouché juridictionnel direct, et rassure les citoyens sur la notion de redevabilité. Les juridictions financières sont plus que jamais en situation d'assurer la préservation des intérêts patrimoniaux et financiers de la sphère publique, de jouer leur rôle dans la lutte contre les manquements au devoir de probité et de rendre compte de la bonne gestion des fonds publics, conformément à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »), inscrit au frontispice de la Grand'chambre de la Cour des comptes.



Source: Adobe Stock Images, Tarik GOK

Les parquets relevant de la compétence des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, leur rôle et leur importance pour le respect de la légalité: Aperçu des résultats d'une enquête mondiale

Par : Louis Gautier (Procureur général français), Adeline Baldacchino (avocate générale au parquet français), Cristina Machado (Procureur général brésilien), Rodrigo Medeiros de Lima (Membre du Parquet brésilien (Procureur))

Le document INTOSAI-P 50 énonce douze principes pour les activités juridictionnelles des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dotées du mandat correspondant, qui leur permet de statuer sur la responsabilité des personnes tenues de rendre des comptes en vertu de la loi en cas d'irrégularités ou de mauvaise gestion.

Dans le cadre de l'État de droit, la possibilité d'intervenir dans la sphère des droits des personnes relevant de la compétence des ISC exige le respect des procédures légales et d'autres garanties fondamentales connexes. Celles-ci sont inscrites dans le système international de protection des droits de l'homme et dans la plupart des constitutions nationales du monde, bien que leur forme varie quelque peu.

ARTICLE DE FOND

La clause de « due process », dans son acception moderne, comprend l'exigence d'une procédure contradictoire efficace, permettant de larges moyens de défense, y compris des recours, et un jugement impartial et motivé, dans un délai raisonnable. Ces caractéristiques constituent clairement la ligne directrice des principes de l'INTOSAI-P 50 et justifient largement le rôle du procureur général en tant qu'acteur essentiel dans la mise en œuvre des compétences juridictionnelles des ISC.

Le document de l'INTOSAI cité en référence concentre la mission du procureur général sur la défense de « l'intérêt général et la bonne application de la loi » (INTOSAI-P 50, point 2.2.3).

La corrélation entre la mission du procureur général et la due process est confirmée par le cadre institutionnel et les responsabilités de nombreux bureaux du procureur général qui relèvent de la compétence des ISC (ci-après dénommés PPO). Cette corrélation est démontrée par une enquête en cours menée par le PPO brésilien, dans le cadre d'une nouvelle initiative visant à renforcer les connaissances communes afin d'établir des passerelles professionnelles.

Il est peut-être important de préciser que dans la tradition juridique continentale européenne, le rôle du procureur général, ou du « Ministère public » - pour utiliser le terme français -, s'étend généralement au-delà des poursuites elles-mêmes, contrairement à ce que l'expression en langue anglaise pourrait suggérer.

Il englobe une large défense de l'intérêt public et, en termes plus objectifs, de la bonne application de la loi. Ainsi, les PPO exercent également ce que l'INTOSAI P-50 appelle le « contrôle de la qualité »(1), ou, plus précisément, un contrôle général de la légalité de la procédure.

Avant d'examiner certaines des conclusions de l'enquête susmentionnée, il est essentiel de souligner que celle-ci est le fruit d'efforts récents visant à favoriser le dialogue et les échanges entre les PPO. Ces efforts ont débuté en 2022, dans le cadre du XXIV^e Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INCOSAI), qui s'est tenu à Rio de Janeiro.

Malgré la nouveauté d'une interaction plus large entre les PPO du monde entier, le rôle du procureur n'est pas nouveau dans l'environnement des ISC, du moins pour celles qui s'alignent sur le modèle et la tradition des Cours des comptes.

Le rôle du procureur général existe depuis la création de la Cour des comptes française, en 1807, et d'autres cours, comme le Tribunal de Contas da União (TCU) brésilien, en 1893.

Comme l'a suggéré et encouragé l'hôte du XXIV^e INCOSAI, le président de la TCU et de l'INTOSAI, le ministre Bruno Dantas, le chef du PPO brésilien, la procureure générale Cristina Machado, a invité des représentants d'autres PPO, réunissant ainsi des représentants de six pays de trois continents.

ARTICLE DE FOND

Les objectifs généraux fixés pour cette réunion étaient les suivants :

- pour mieux comprendre ces institutions homologues, leurs similitudes et leurs différences ;
- accroître la visibilité du rôle des PPO au sein de la juridiction des ISC ;
- diffuser l'importance des PPO en tant que garants de la régularité de la procédure dans les domaines de compétence des ISC.

Les principaux résultats de la réunion sont les suivants :

- la création d'un canal de dialogue permanent entre les PPO ;
- la décision de mener une enquête sur les caractéristiques institutionnelles et les missions de chaque PPO, afin d'identifier les similitudes et les différences.

Aujourd'hui, le dialogue entre les PPO s'étend, dans une certaine mesure, à quatorze pays répartis sur quatre continents. Une rencontre virtuelle a eu lieu en janvier 2024 avec le Brésil, la France, la République du Congo, l'Italie, le Maroc, le Panama et le Sénégal, concrétisant ainsi la nécessité d'une plateforme pérenne de dialogue sur les bonnes pratiques.

L'enquête est toujours en cours, mais nous avons déjà recueilli des informations pertinentes auprès de la plupart des pays engagés dans le dialogue, à savoir le Brésil, la République du Congo, le Timor oriental, la France, la Grèce, l'Italie, le Niger, le Maroc, le Panama, le Portugal, le Sénégal et la Turquie.

Les principales conclusions peuvent être résumées comme suit :

- la plupart des bureaux répondants sont intégrés dans la structure organisationnelle des ISC respectives, ayant assuré l'indépendance nécessaire dans l'exercice de leur mandat légal.
- Dans quelques cas - comme au Portugal et au Timor oriental – le PPO fait partie d'un corps de procureurs plus large, qui détient des attributions et des fonctions légales plus étendues dans d'autres juridictions.
- Les procureurs généraux de la plupart des bureaux ayant répondu sont nommés par le chef du pouvoir exécutif, et non par les ISC, ce qui renforce, dans la plupart des cas, la non-subordination aux tribunaux respectifs.
- Il existe une convergence minimale entre les missions des PPO, qui comprennent les rôles de gardien de la légalité et de procureur (tous deux présents dans au moins 11 PPO sur 12), et la prérogative connexe de faire appel des décisions des ISC (présente dans au moins 11 PPO sur 12).(2)

ARTICLE DE FOND

Le rôle de *custos legis* est considéré comme l'intervention du PPO dans les procédures des ISC afin d'assurer le respect des règles de procédure et de fond, y compris la due process et les garanties procédurales fondamentales connexes établies en faveur de ceux qui doivent rendre des comptes devant la juridiction des ISC.

Le rôle de poursuite fait référence aux actions d'enquête ou aux demandes des PPO, ainsi qu'à la poursuite des responsabilités individuelles relevant de la compétence des ISC.

Dans la plupart des cas, le PPO a le pouvoir d'enquêter et de demander des informations et des documents aux autorités publiques. Parmi les PPO interrogés, 75 % (9 sur 12) avaient une idée claire de leur initiative en matière d'enquête.

Certains ont signalé que, dans leur cadre, leurs PPO (3 sur 12) détenaient exclusivement ou principalement « l'action publique » (ou « l'action en responsabilité »), ce qui signifie que les ISC respectives ne pouvaient pas appliquer de sanctions sans une demande d'imputation de la part des PPO respectifs. Cependant, nous attendons toujours des informations supplémentaires de la part de la plupart des PPO à ce sujet.

Malgré la convergence constatée ci-dessus, il est clair que les profils PPO diffèrent. Certains semblent avoir une fonction de poursuite plus importante, tandis que d'autres peuvent être plus axés sur le rôle de *custos legis*, sur ce que l'on appelle le « contrôle de la qualité » des procédures et des décisions des ISC.

Mais même dans les cadres juridiques où la figure du procureur général peut être plus fortement associée à sa fonction de poursuite, son rôle prépondérant dans la représentation de l'intérêt public en ce qui concerne la responsabilité des personnes tenues de rendre des comptes par la loi est également fortement associé à la clause de la due process, en tant que moyen de séparer les rôles d'accusation et de jugement de l'État, afin d'assurer l'impartialité du jugement. Cet objectif répond à un autre principe de l'INTOSAI-P 50 (INTOSAI-P 50, principe 7, point 4.2).

Il s'agit de résultats et de conclusions préliminaires de notre enquête, car nous cherchons encore à atteindre davantage de PPO et à affiner les informations déjà recueillies. Tous les PPO intéressés ne doivent donc pas hésiter à nous contacter directement pour obtenir de plus amples informations et s'impliquer. Cependant, nous sommes convaincus qu'il vaut la peine de partager ces informations en raison de leur nouveauté et de leur pertinence, et afin d'impliquer davantage de PPO dans cette entreprise.

ARTICLE DE FOND

Le rapport de l'enquête est disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://intosajournal.org/wp-content/uploads/2024/05/PPOs-Survey-v.-3-mai-2024.pdf>.

L'enquête des OPP souligne le rôle central des procureurs dans ce cadre, en mettant l'accent sur leur mission de sauvegarde de l'intérêt public et de l'application régulière de la loi.(3)



Cristina Machado
Brazilian General
Prosecutor



Louis Gautier
French General
Prosecutor



**Rodrigo Medeiros de
Lima**
Member of the Brazilian
PPO (Prosecutor)



Adeline Baldacchino
Member of the French
PPO (Public
prosecutor)

Les auteurs (de gauche à droite) : Cristina Machado (Procureur général brésilien) ; Louis Gautier (Procureur général français), Rodrigo Medeiros de Lima (Membre du Parquet brésilien (Procureur)), Adeline Baldacchino (avocate générale au parquet français). Source : Cour des Comptes, Tribunal de Contas
Source: Cour des comptes, Tribunal de Contas

Conformément aux objectifs généraux fixés lors de la réunion 2022 des PPO à Rio de Janeiro, qui visait à accroître la visibilité du rôle et de l'importance des PPO, et afin d'apporter différentes perspectives à cet article, nous avons recueilli quelques témoignages brefs, mais représentatifs, de certains procureurs généraux :

ARTICLE DE FOND

Procureure générale du Brésil, Mme Cristina Machado



Source de l'image du drapeau : Adobe Stock Images, grgroup

« Le Ministère public auprès de la Cour fédérale des comptes (MPTCU) est une institution centenaire dotée d'un statut constitutionnel au Brésil. Son mandat de promotion de la défense de l'ordre juridique est réalisé à travers les prérogatives de fournir des avis juridiques sur toutes les questions soumises à la décision de la Cour et de plaider devant elle pour des mesures pertinentes dans l'intérêt public.

Cela nous permet d'intervenir dans différentes procédures et sur un large éventail de thèmes, notamment en ce qui concerne les questions juridiques sous-jacentes.

En tant que Procureure générale, je n'hésite pas à dire que nous bénéficions d'un grand respect et d'une grande déférence de la part de l'organe délibérant de la Cour en ce qui concerne notre travail et nos interventions dans les procédures. »

Procureur général français, M. Louis Gautier



Source de l'image du drapeau : Adobe Stock Images, Tarik GOK

« Le parquet général de la Cour des comptes assure à la fois une fonction administrative large de contrôle de la qualité de l'ensemble des travaux de la Cour, y compris de son programme, et une fonction juridique en vertu de laquelle il détient le monopole de l'action publique devant la Cour.

Une récente réforme législative a transformé et renforcé la capacité de sanction du système de responsabilité financière de nos gestionnaires publics.

En travaillant en étroite collaboration avec d'autres autorités judiciaires et administratives indépendantes impliquées dans le processus d'identification d'éventuelles fautes entraînant une perte financière, le PPO est au cœur de l'écosystème de l'intégrité des finances publiques. »

ARTICLE DE FOND

Censeur général algérien, M. Omar Debbakh



Source de l'image du drapeau : Adobe Stock Images, shtiel

Le Censeur général est un poste de magistrat à la Cour des comptes algérienne. Il est chargé de veiller à l'application des lois et règlements au sein de l'institution. Le Censeur général fait office de procureur général au sein de la Cour des comptes et est actuellement assisté de six autres censeurs (...).

(...) Le Censeur général a notamment pour mission de contrôler la production des comptes, de veiller à ce qu'ils soient présentés en temps voulu et d'exiger l'application d'amendes en cas de retard, de refus ou d'obstruction. Le Censeur général exige également la déclaration de gestion des faits et l'amende pour ingérence dans les fonctions du comptable public. Il exige également la mise en œuvre des procédures judiciaires en matière de discipline budgétaire et financière (...).

En outre, le Censeur général assiste ou se fait représenter aux séances des formations juridictionnelles de la Cour, présente ses conclusions écrites et, le cas échéant, ses observations orales.

Le Censeur général contrôle également l'exécution des arrêts de la Cour des comptes et veille à ce que ses injonctions soient suivies ; il suit l'exécution des arrêts de la Cour des comptes et veille à ce qu'il soit donné suite à ses injonctions.

Enfin, le Censeur général est chargé d'assurer les relations entre la Cour des comptes et les tribunaux et de suivre les résultats des affaires dans lesquelles il est impliqué.

ARTICLE DE FOND

Procureur général du Roi du Maroc, M. Brahim Benbeh



Source de l'image du drapeau : Adobe Stock Images, G7 Stock

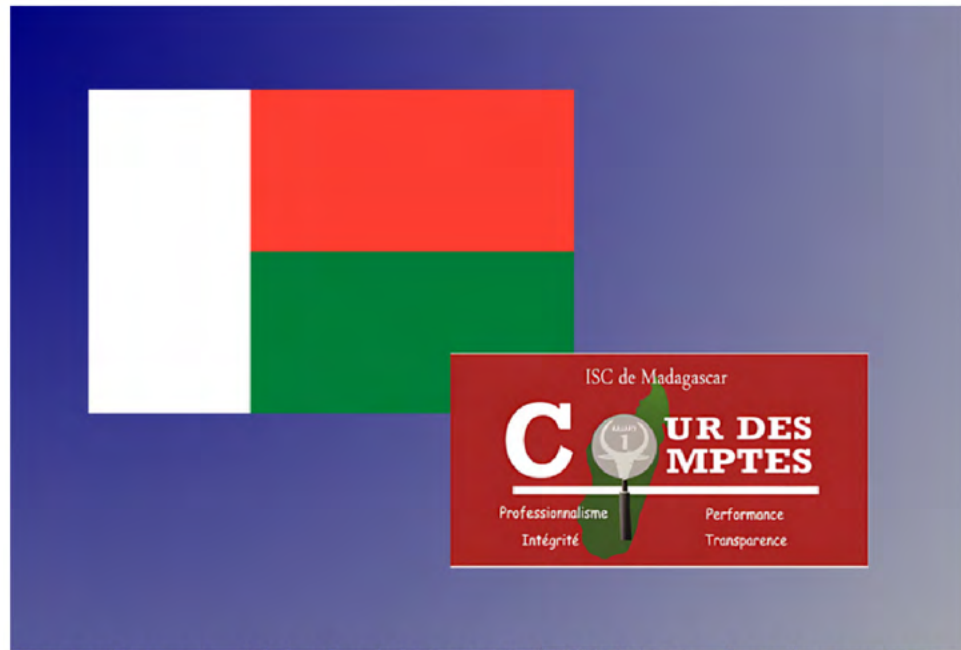
« Le Parquet général est l'organe chargé par le législateur de défendre les intérêts de la société chaque fois qu'un certain préjudice est causé à celle-ci. Il veille à l'application et à la défense de la loi et assiste les juges dans l'accomplissement de leur mission, qui se traduit par une bonne application et interprétation de la loi. (...)

Le Parquet général se distingue par son indépendance vis-à-vis de la présidence de l'ISC dans l'exercice de ses compétences judiciaires.

Le Parquet général exerce ses fonctions en ce qui concerne les compétences judiciaires liées à : l'audit et au jugement des comptes ; la discipline relative au budget et aux finances ; la décision sur les recours formés contre les décisions et les jugements rendus par l'ISC aux niveaux national et régional ; la saisine de l'ISC pour les opérations pouvant constituer une gestion de fait. »

Notes de bas de page

1. Le « contrôle de la qualité » des procédures juridictionnelles est considéré comme l'un des principes des activités juridictionnelles des ISC (principe 10). Selon les termes de l'INTOSAI-P 50, l'un de ses moyens est l'intervention du procureur général. Le principe souligne également l'importance d'impliquer des « contrôles indépendants » (INTOSAI-P 50, point 5.1).
2. En raison de certaines réponses incomplètes, nous ne pouvons pas garantir que tous les bureaux répondants exercent le rôle de custos legis ou peuvent faire appel des décisions des ISC. Cependant, aucun d'entre eux n'a répondu négativement aux questions des correspondants.
3. Pour en savoir plus sur le travail de la Cour fédérale des comptes du Brésil qui contribue à l'amélioration de l'administration publique et de la société, visitez https://portal.tcu.gov.br/en_us/english/ pour connaître leurs dernières nouvelles.



Source : Drapeau - Adobe Stock Images, Tarik GOK ; Logo - Cour des comptes Madagascar=

Les obstacles à l'effectivité du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes de Madagascar

L'auteur : Jean de Dieu RAKOTONDRAMIHAMINA, Président de la Cour des comptes de Madagascar

La Cour des comptes de France, créée en 1807 sous Napoléon, est l'une des plus anciennes institutions françaises. Elle a acquis son autorité grâce au contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics, sa mission première. Ce type de contrôle a ensuite été adopté par d'autres pays francophones, lusophones et hispanophones. À Madagascar, la Cour des comptes fait face à des défis avec un passif complexe lié au contrôle juridictionnel. Cet article vise à susciter des questions et réactions face à cette situation, afin de souligner l'importance du défi du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes malgache, tout en éclairant sur sa raison d'être, dans la promotion de la bonne gestion des fonds publics.

ARTICLE DE FOND

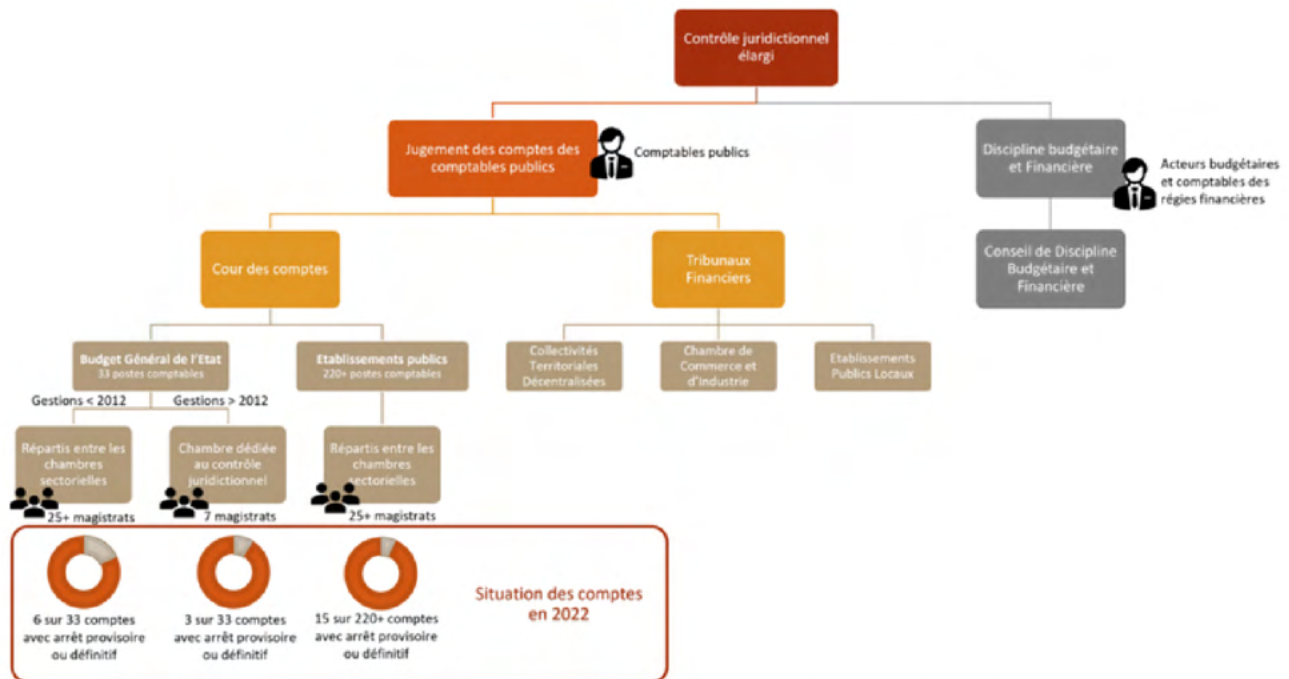


Figure 1 : Aperçu des attributions et des limites du contrôle juridictionnel à Madagascar
Source: Cour des comptes Madagascar

La Cour des comptes de Madagascar face à des défis systémiques et procéduraux

En introduction, il est essentiel de comprendre la configuration organisationnelle et les responsabilités inhérentes à la Cour des comptes de Madagascar en matière de contrôle juridictionnel. La portée du domaine de contrôle est illustrée dans la Figure 1, ce qui donne un premier aperçu du volume de travail qui lui est associé. La Figure 2 illustre les grandes étapes de la réalisation du contrôle juridictionnel à Madagascar, tel qu'il se présente aujourd'hui.

La discipline budgétaire et financière (DBF) : une mission émergente de contrôle de l'équilibre

ARTICLE DE FOND

Actuellement, deux systèmes coexistent dans le monde : le premier confie la Discipline Budgétaire et Financière (DBF) à une structure indépendante et distincte, comme c'est le cas à Madagascar (voir Figure 1), tandis que le deuxième, plus répandu, intègre la discipline à la Cour des comptes elle-même. La dualité du premier système est critiquée pour sa complexité, son inefficience en termes de ressources, et son inefficacité. Cela se confirme d'ailleurs à Madagascar, où le Conseil de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF), en tant qu'organe distinct, est accusé de compliquer les procédures avec une saisine restreinte et dont les décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'État. La non-intégration de la DBF à Madagascar semble ainsi entraver le contrôle intégré des finances publiques, entraînant des conséquences néfastes sur la régularité et la gestion des dépenses publiques.

La tendance internationale privilégie une structure unique, où la DBF est intégrée à la Cour des comptes. Elle agit alors comme une chambre au sein de la Cour des comptes, assurant à la fois un contrôle de conformité et de moralisation financière. L'Association des Institutions Suprêmes de Contrôle ayant en commun l'usage du français (Aiscucf) reconnaît l'importance de la DBF pour renforcer la crédibilité des ISC et améliorer la gouvernance publique en promouvant une culture de régularité et de bonne gestion.

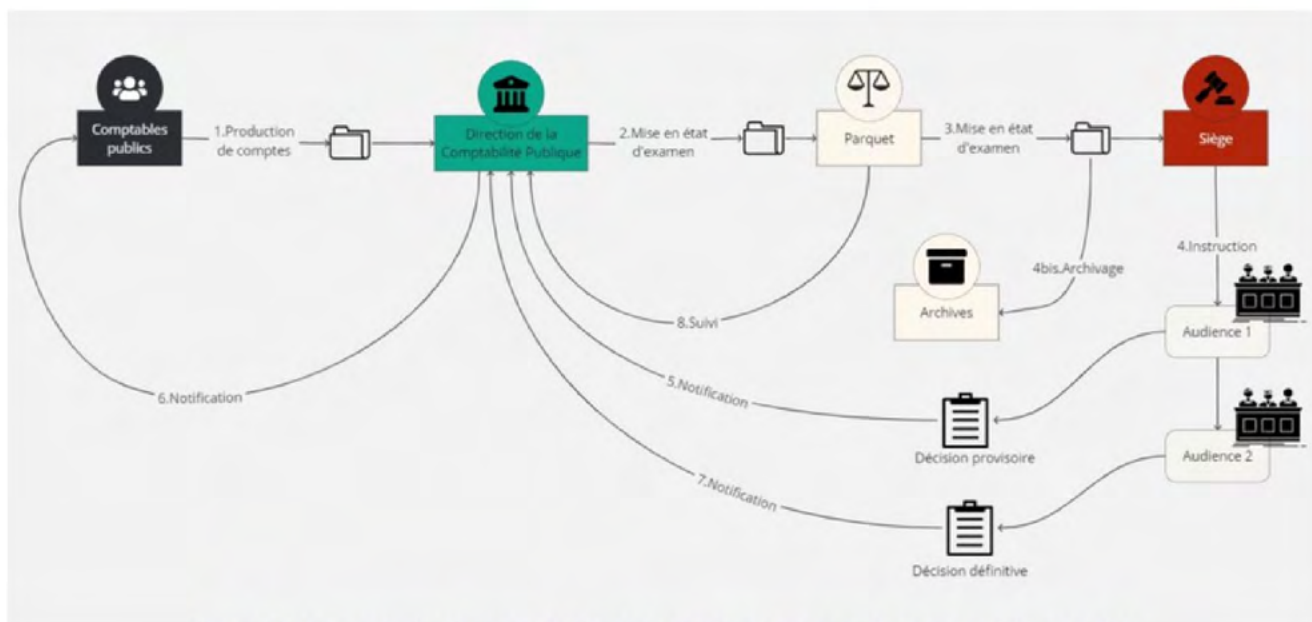


Figure 2 : Les grandes étapes du jugement des comptes de comptables publics

Source: Cour des comptes Madagascar

ARTICLE DE FOND

Un fardeau pesant sur les ressources humaines et matérielles de la Cour des comptes

L'analyse du cadre juridique de la Cour des comptes de Madagascar par l'Initiative de Développement de l'Intosai (IDI) en 2021 a souligné les limites de la Cour dans la maîtrise de ses ressources humaines et financières. Avec les ressources actuelles, il faudrait plusieurs années consacrées exclusivement au contrôle juridictionnel pour apurer les comptes, malgré leur caractère originel et prioritaire. Cependant, les travaux de contrôle non-juridictionnels, se sont avérés plus impactant sur la crédibilité et la visibilité de l'institution, ainsi que sur le développement individuel des magistrats. Prioriser exclusivement le contrôle juridictionnel risquerait de compromettre la motivation du personnel et la visibilité de la Cour des comptes.

Du côté des archives, les retards de jugements entraînent une accumulation massive des liasses à la Cour des comptes. Les comptes en attente, dont certains datant de plus de 20 ans, ont conduit en 2023 à un volume d'archives supérieur à celui des archives nationales de Madagascar, pour un espace de stockage plus réduit, avec un accroissement annuel d'environ 10% à défaut de prescription et d'élimination. Cet encombrement nuit à la qualité de conservation et de gestion des archives (voir Figure 3), d'autant plus qu'avec ses ressources limitées, la Cour n'a pas les moyens d'acquérir plus d'espace pour accueillir correctement les nouveaux comptes chaque année.



Figure 3 : Une des salles d'archives de la Cour des comptes de Madagascar au plancher affaissé
Source: Cour des comptes Madagascar

ARTICLE DE FOND

Le non-respect du délai raisonnable dû au cadre légal du contrôle juridictionnel

La prescription, habituellement ancrée dans le Code Civil, vise à protéger les justiciables. Cependant, dans le cadre légal du jugement de comptes à Madagascar, relevant du domaine financier public, la prescription est inexistante. Cela crée une insécurité juridique pour les comptables et détériore la qualité du contrôle. Les comptables publics doivent rendre des comptes annuellement, mais l'ISC a accumulé un passif : les retards de jugement pénalisent les comptables publics, les privant de certains droits légitimes tels que la restitution de caution ou le versement d'indemnités liées à la retraite à la cessation de fonction. Un Trésorier général a répondu ainsi à la question relative aux attentes des comptables envers la Cour des comptes : « Que la Cour accorde un quitus d'office au comptable lorsque les comptes soumis au juge des comptes ont été envoyés depuis cinq ans sans jugement », ce qui est tout à fait légitime. Seulement, une révision de texte sur la Cour des comptes est inévitable pour prévoir la prescription qui est devenue un principe pour d'autres ISC comme le Maroc et la France.

La règle de la double décision, source de complexité procédurale

La règle de la double décision, appliquée dans la juridiction financière de Madagascar, pose des défis supplémentaires (voir Figure 2). Bien que cette règle vise le respect du droit de la défense du justiciable, selon elle, la Cour des comptes rend une décision provisoire qui oblige les comptables publics à répondre dans un délai de deux mois, avant de prendre une décision définitive. Cela entraîne des retards injustifiés et peut encourager des comportements répréhensibles. Le délai de deux mois est jugé excessif, et les notifications passent obligatoirement par la Direction de la Comptabilité Publique (DCP), ce qui peut causer des retards. En comparaison, certaines ISC ont abandonné cette règle. D'ailleurs, donner au comptable un délai de deux mois pour apporter des justifications signifie donner au comptable fautif l'opportunité de camoufler les irrégularités.

De plus, dans certains cas, comme celui de l'Agent Comptable Central des Postes Diplomatiques et Consulaires (ACCPDC), les comptables secondaires dépendent d'un comptable centralisateur, qui présente un compte de gestion unique à la Cour des comptes. Celui-ci peut être tenu responsable des irrégularités des comptables secondaires. En plus d'alourdir la procédure, cela est contraire au principe « nul ne peut compter pour autrui », selon lequel chaque gestionnaire public est responsable de ses actes, et la responsabilité ne peut être transférée à autrui.

ARTICLE DE FOND

Le risque d'inefficacité des sanctions de la Cour des comptes par la remise gracieuse du ministre

La Cour des comptes peut voir l'efficacité de ses sanctions compromise par la remise gracieuse octroyée par le ministre des Finances et du Budget. Bien que cette remise puisse servir à ajuster l'équité, ses inconvénients sont considérables. La remise gracieuse, malgré son fondement légal, peut conduire à des abus, en limitant le pouvoir effectif du juge des comptes et en affaiblissant la responsabilité des comptables. Cette pratique entraîne une confusion des pouvoirs, permettant au ministre d'appliquer des sanctions de manière discrétionnaire. Cela peut conduire au traitement discriminatoire, contraire à la Justice financière. De plus, la remise gracieuse viole le principe « la force de la chose jugée » et le « parallélisme de forme », remettant en question les décisions de la Cour par une autorité administrative non compétente en matière de justice financière.

Perspectives : La nécessité d'adapter les contrôles de la Cour

Expérimentation des méthodes d'apurement

Pour résorber le retard dans le jugement des comptes, la Cour des comptes de Madagascar a considéré plusieurs techniques d'apurement utilisées par les ISC similaires.

L'amnistie

Madagascar a plusieurs fois fait recours à l'amnistie pour liquider les comptes de gestion en souffrance(1), non seulement les comptes du budget général de l'État, mais aussi ceux des démembrements tels que les Collectivités territoriales décentralisées et les établissements publics. Cette approche rapide, similaire à l'amnistie pénale, efface les irrégularités sans poursuite judiciaire. Cependant, cette simplicité présente des inconvénients majeurs : en déchargeant les comptables fautifs sans enquête ni poursuite, l'amnistie peut promouvoir une culture d'impunité. Les comptables inconscients de leurs agissements pourraient répéter les erreurs amnistiées dans les gestions futures. Puis, l'amnistie fait l'impasse sur les errements et anomalies des gestions antérieures, négligeant ainsi la correction de pratiques défailtantes.

Le contrôle allégé

Le « contrôle allégé » est une procédure simplifiée de vérification. Cette approche offre deux options : une vérification limitée aux pièces générales pour fixer les lignes de comptes, favorisant la rapidité mais risquant également l'impunité ; et une vérification des documents généraux avec certaines pièces justificatives, permettant un apurement plus rapide tout en assurant la régularité de la gestion, bien que non exhaustive. L'ISC du Sénégal et celle du Burkina Faso ont adopté cette approche pour résorber les comptes en souffrance.

ARTICLE DE FOND

À Madagascar, pour les comptes avant 2012, un contrôle très allégé est appliqué, fixant les lignes de comptes sans vérifier les pièces justificatives, en raison de la complexité liée à l'ancienneté des gestions. Cependant, pour les comptes de gestion entre 2012 et 2017, une approche différente est adoptée, impliquant la vérification de certaines pièces justificatives pour détecter des irrégularités, en plus de la détermination des lignes de comptes.

Un changement de stratégie

Plus récemment, face aux défis pressants des retards de jugement, la Cour des comptes malgache a réévalué ses priorités, pour mettre en avant dans son plan de travail annuel la réalisation de sa mission première : le contrôle juridictionnel. Un genre de Rapid Results Initiative (RRI) a été mis en place à la Cour pour apurer les comptes des établissements publics et ce, pendant cette année 2024. Tous les magistrats sont appelés à consacrer une partie de leurs ressources au jugement des comptes pour éviter de cumuler davantage les comptes en souffrance.

La nécessaire extension de la compétence juridictionnelle aux acteurs budgétaires

Dans le cadre de son plan stratégique 2020-2025, la Cour consulte diverses parties prenantes, dont les autorités publiques, sur l'intégration du CDBF, pour étendre le contrôle juridictionnel aux acteurs budgétaires et comptables des régies financières. Une fusion-absorption pourrait améliorer l'efficacité et l'efficience du contrôle, en évitant la superposition de contrôles et en limitant la concurrence entre organes. Le CDBF malagasy est critiqué pour son caractère administratif, son rattachement à la Primature, et l'exclusion des ministres de son champ d'application. L'intégrer à la Cour des comptes permettrait un contrôle intégré, économique et efficace et garantirait une responsabilité équitable pour tous les acteurs impliqués dans la dépense publique.

En outre, le contrôle juridictionnel est considéré comme le cœur des missions de la Cour. Un contrôle juridictionnel élargi pourrait devenir un déclencheur efficace des autres missions de la Cour telles que l'audit de conformité, l'audit de performance, l'audit financier, la certification des comptes, et l'évaluation des politiques publiques. La Cour suggère que l'efficacité du contrôle juridictionnel alimente ces missions, soulignant l'interconnexion entre elles.
between them.

ARTICLE DE FOND

L'acquisition graduelle de la compétence pénale par la Cour des comptes. Une réforme à long terme non négligeable

La réforme de l'organisation judiciaire malgache est nécessaire afin de lutter efficacement contre l'impunité qui règne surtout au niveau des gouvernants. La réforme consiste à donner la compétence pénale à la Cour des comptes. En tant qu'une refonte profonde, cela doit se faire de manière graduelle. La création du Pole Anti-corruption n'est pas une solution durable et qui ne fait que compliquer le système judiciaire et risque de créer une fissure au sein du monde judiciaire.

La réforme se fera en deux étapes. La première étape consiste à impliquer les magistrats financiers dans le traitement des affaires budgétaires et financières à connotation pénale soit dans la phase de poursuite soit dans la phase de l'instruction. La seconde étape prévoit un transfert du bloc de compétence à la Cour des comptes qui nécessitera en conséquence une réorganisation interne d'une part et la spécialisation de l'enquête préliminaire d'autre part.

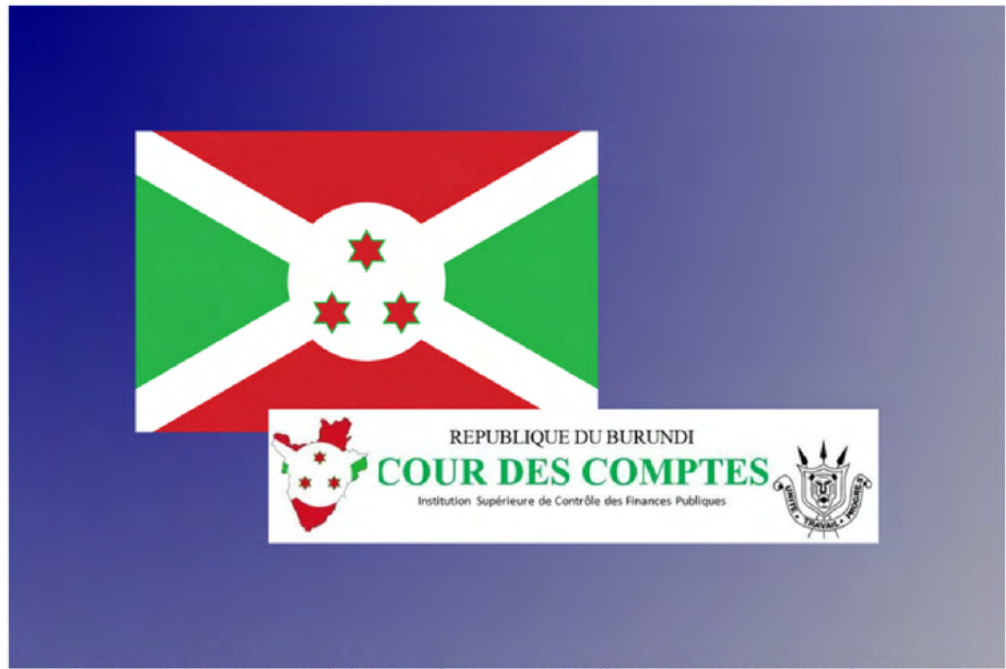
Notes de bas de page

1. Loi n°85-020 du 11 décembre 1985 : Portant Loi de finances pour 1986, dispensant certaines entités des dispositions financières pour les exercices 1972 à 1977.

Loi n°96-003 du 01 décembre 1995 : Portant Loi de finances pour 1995, excluant certaines entités des dispositions financières pour les exercices 1972 à 1977.

Loi n°2000-024 du 05 janvier 2001 : Portant Loi de finances pour 2001, dispensant de la production des comptes de gestion à partir de 2001 (abrogée en 2002).

Loi n°2005-029 du 29 décembre 2005 : Portant loi de finances pour 2006, exemptant les comptes de gestion des exercices 1993 à 2000 de certaines dispositions financières.



Source : Drapeau – Adobe Stock Images, Tarik GOK ; Logo- Cour des comptes Burundi

La Cour des comptes du Burundi veut rendre opérationnelle sa mission juridictionnelle et se conformer aux normes internationales des juridictions financières

Auteur : Jérôme NTUNZWENIMANA, magistrat à la Cour des comptes du Burundi

Aux termes de l'article 183 de la Constitution de la République du Burundi, promulguée le 7 juin 2018 : « Il est créé une Cour des comptes qui est chargée d'examiner, de juger et de certifier les comptes de tous les services publics. Elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'exécution de la loi de finances ».

La Cour des comptes est investie de trois principales missions prévues par la loi de 2004 sur la Cour :

ARTICLE DE FOND

Le contrôle de la gestion publique : la Cour produit des rapports sur les ministères, les collectivités, les établissements ou entreprises à caractère public ; ses rapports sont adoptés collégalement et après contradiction avec les contrôlés. Ils comportent des recommandations ;

L'information et l'assistance aux pouvoirs publics : la Cour informe l'Assemblée nationale du résultat de ses contrôles, lui signale les dépenses non conformes, et lui transmet des avis sur chaque projet de budget ; elle formule des recommandations au gouvernement pour l'amélioration de la gestion publique et publie ses rapports sur son site internet ;

Une mission juridictionnelle envers les comptables publics, dont elle juge les comptes. Réaffirmé solennellement dans la constitution de 2018, ce rôle, qui reste à rendre effectif, nécessite notamment de structurer le réseau des comptables publics qui ont la responsabilité exclusive du paiement des dépenses publiques, aux termes de la nouvelle loi organique du 20 juin 2022 sur les Finances Publiques qui prévoit également l'exercice de la mission juridictionnelle par la Cour des comptes. La Cour des comptes du Burundi se fixe, dès lors, l'objectif de se conformer aux normes internationales des juridictions financières. Elle devra aussi être en mesure, notamment sur le plan règlementaire, d'exercer pleinement ses fonctions juridictionnelles.



L'auteur, Jérôme Ntunzwenimana

ARTICLE DE FOND

Les prochaines étapes de son développement consistent en quatre chantiers majeurs.

Le déploiement opérationnel de son « plan stratégique 2023-2029 », adopté en mars 2023, qui comprend trois axes : développer l'autonomie fonctionnelle, administrative et financière de la Cour ; améliorer la qualité des activités de contrôle ; accroître la notoriété et la légitimité de la Cour des comptes.

La mise en œuvre de la mission juridictionnelle, désormais rétablie dans la constitution de 2018, à son article 183, nécessite encore une traduction législative (notamment la révision de la loi du 31 mars 2004 sur la Cour des comptes). Ce projet de loi, essentiel, qui rendra les comptables publics responsables de leurs comptes devant la juridiction, se traduira notamment par la création d'un « Commissariat au droit » et la Cour des comptes du Burundi va être dotée de procédures inhérentes à cette mission de juger ainsi qu'à ses autres missions. En ce qui est des organes, cette mission de juger que la Constitution confère à la Cour des comptes implique un réaménagement organisationnel de cette dernière : les chambres de la Cour devraient être réorganisées selon une approche de type sectoriel pour assurer la couverture de tous les services publics. De plus, un poste de secrétariat général sera créé afin d'assister le Président de la Cour et de diriger les services administratifs et financiers, ainsi que le greffe.

Le suivi-évaluation du projet de « Vision Burundi pays émergent en 2040 et pays développé en 2060 ». Selon ce document, qui définit la vision du gouvernement burundais en matière de développement et recommande des politiques et des stratégies dans l'optique du développement durable, la Cour des comptes participera au suivi et à l'évaluation au niveau stratégique de ce plan d'émergence majeur, au cours de sa mise en œuvre.

Renforcer l'engagement international de la Cour des comptes du Burundi. La Cour des comptes souhaite s'engager avec des partenaires techniques et financiers, des bailleurs de fonds internationaux et d'autres acteurs de la communauté internationale de la responsabilité publique. Avec une plus grande collaboration internationale, la Cour des comptes du Burundi aimerait mettre en œuvre des projets de coopération bilatérale ou multilatérale pour renforcer et partager les connaissances au niveau régional et mondial.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Cour des Comptes du Cameroun

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun bénéficie d'une coopération technique diversifiée et vise une plus grande coopération internationale

Par Arnaud Claude SADOA et Antoine NWAHA NWAHA, Magistrats, Auditeurs à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun.

28 ans après sa création par la constitution camerounaise de 1996 et 20 ans après le démarrage effectif de ses activités, la Chambre des Comptes de la Cour Suprême du Cameroun poursuit sa transformation en une institution supérieure de contrôle (ISC) moderne avec le soutien de ses pairs et de ses partenaires techniques et financiers.

ARTICLE DE FOND

La Chambre des comptes du Cameroun, une ISC juridictionnelle par nature



Source: Chambre des Comptes du Cameroun

À l'origine, la Chambre des comptes est une ISC du Cameroun à compétence juridictionnelle. Il s'agit d'une juridiction dont les membres ont le statut de magistrat sur le modèle des Cours des comptes. Historiquement et conformément aux dispositions de la loi de 2003 qui l'organise, son activité était centrée sur le contrôle et le jugement des comptes des comptables publics. A l'époque, son rôle principal était de statuer sur la responsabilité des comptables publics en sanctionnant les manquements à leurs obligations.

Depuis 2018, la Chambre des comptes assure un contrôle et une surveillance des finances publiques alignés sur les normes internationales.

ARTICLE DE FOND

En 2018, le Parlement camerounais a acté une extension très significative du champ de compétence de la Chambre des comptes à travers deux lois du 11 juillet 2018 portant respectivement sur le Code de transparence et de bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques et sur le Régime financier de l'État et des autres entités publiques. Ces lois renforcent les attributions juridictionnelles de la Chambre, qui est désormais compétente pour juger non seulement les comptables publics mais aussi les ordonnateurs et les contrôleurs financiers. La Chambre se voit également confier des autres compétences dévolues à une Cour des comptes : l'examen de la gestion, l'évaluation des politiques publiques, l'assistance aux pouvoirs publics, la certification et l'information du public.

Les lois de juillet 2018 donnent également à la Chambre des comptes son indépendance en tant qu'institution de contrôle externe des finances publiques, et peut agir de manière autonome par rapport au gouvernement et au Parlement. C'est de cette indépendance que la Chambre des comptes tire sa légitimité. La Chambre des comptes définit librement son programme de travail, adopte librement ses conclusions et a la capacité juridique de publier librement ses rapports.

La mise en œuvre de ces nouvelles compétences a considérablement augmenté la visibilité de la juridiction financière dans l'espace public et a renforcé ses performances. La médiatisation des rapports de l'audit sur l'utilisation des ressources allouées à la lutte contre le coronavirus en est une illustration parfaite. Cependant, la mise en œuvre de ces nouvelles compétences soulève en même temps de nombreux défis que la juridiction s'efforce de relever, avec l'aide d'ISC expérimentées et de collègues internationaux, ainsi qu'avec l'appui de partenaires techniques et financiers.

La Chambre des comptes multiplie les partenariats pour le renforcement de ses capacités

Le soutien des pairs :

Le soutien de l'AISCCUF

La Chambre des comptes est devenue membre de l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du Français (AISCCUF) en 2015. Depuis 2018, elle est l'unique ISC représentant le Cameroun au sein de cette instance. En cette qualité, la Chambre des comptes participe aux activités de renforcement des capacités qu'elle organise chaque année.

ARTICLE DE FOND

Une délégation de deux auditeurs a ainsi participé au TOP Congrès des jeunes auditrices et auditeurs à Dakar (Sénégal) en juillet 2022 tandis qu'une délégation composée de quatre magistrats et un administrateur des greffes a pris part au séminaire professionnel de Bucarest de juillet 2023 où elle a pu valoriser les résultats des travaux de la juridiction sur le contrôle des dépenses dédiées à la crise sanitaire.

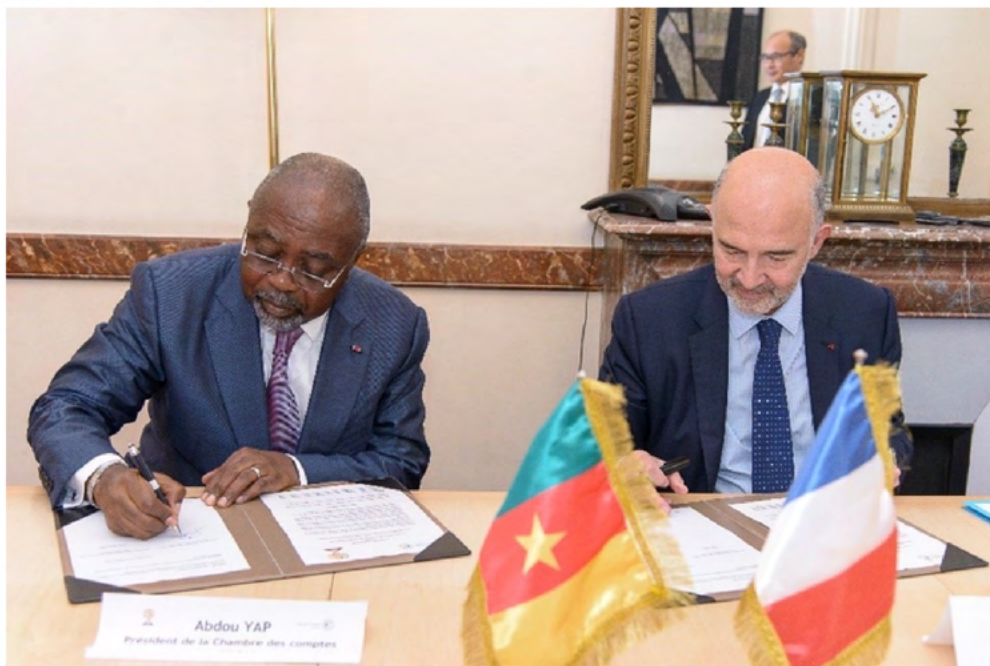


Source: Chambre des Comptes du Cameroun

La Cour des comptes de France : le partenaire privilégié

Depuis 2006, la Cour des comptes de France contribue activement au renforcement des capacités des personnels de la Chambre des comptes. Cette coopération dynamique a été consolidée par la signature d'un premier accord entre les deux institutions en 2015, renouvelé à Paris le 26 octobre 2022. Grâce à cet accord, la Cour des comptes de France accueille chaque année un minimum de quatre auditeurs camerounais à des sessions de formation destinées aux nouveaux arrivants dans les juridictions financières. Elle accueille également des délégations des magistrats camerounais pour des stages, des voyages d'étude et autorise des missions d'assistance sur place au Cameroun.

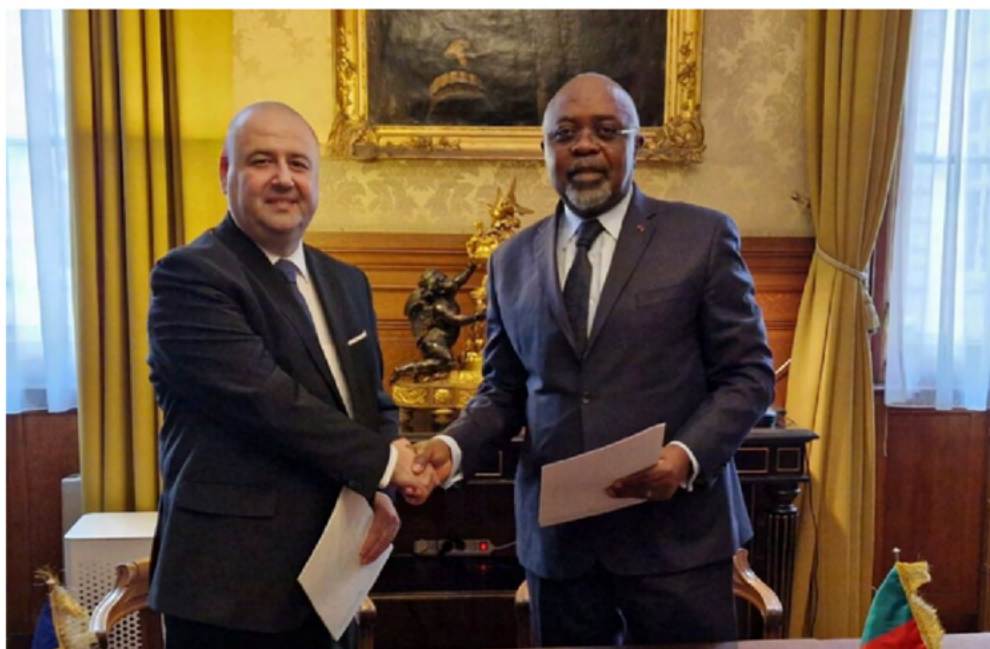
ARTICLE DE FOND



Signature de l'accord de coopération entre les ISC du Cameroun et de France par MM YAP Abdou et Pierre MOSCOVICI. Source Cour des comptes

Les nouveaux partenaires : les Cours des comptes de Roumanie, du Sénégal, du Burundi et du Maroc

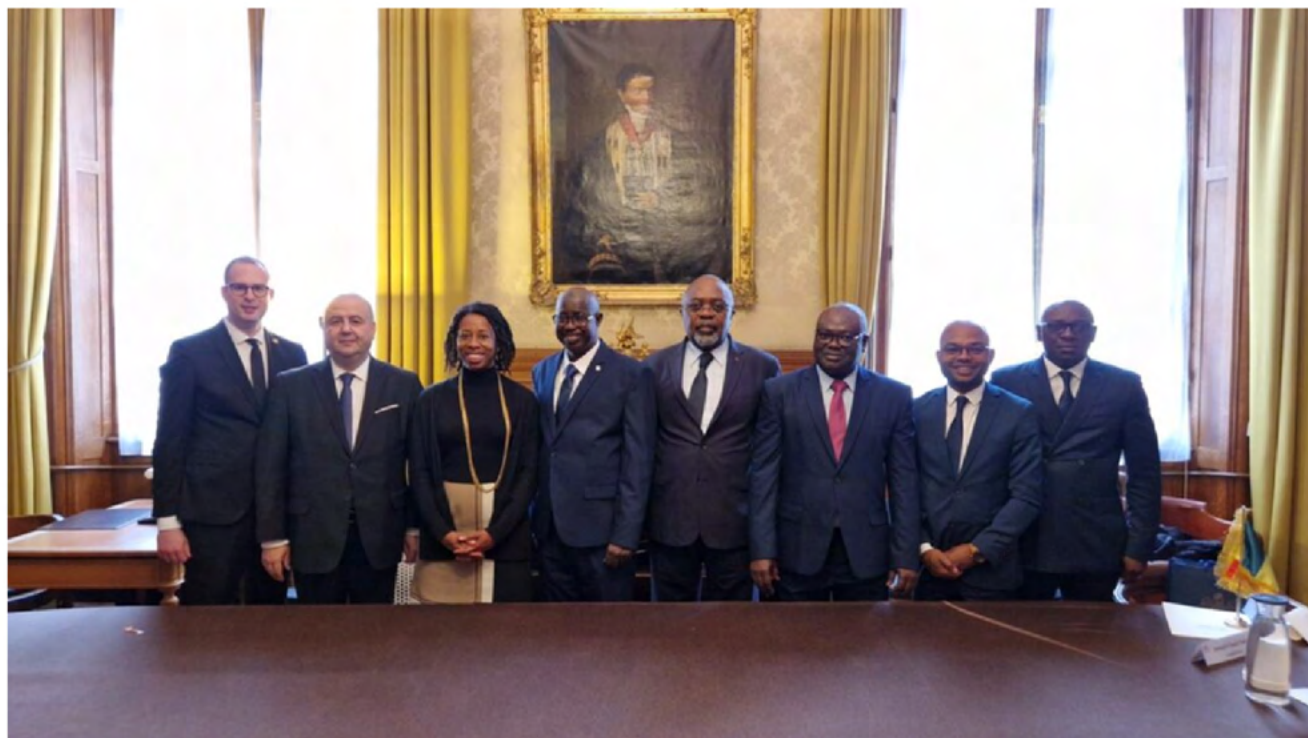
La Chambre des comptes entend nouer de nouveaux partenariats avec d'autres Cours des comptes et ISC du monde entier. Elle a ainsi signé le 5 décembre 2023 un accord de coopération avec la Cour des comptes de Roumanie. La mise en œuvre de cet accord devrait permettre de renforcer les compétences du personnel de la juridiction financière du Cameroun dans le domaine de l'audit de performance.



Signature de l'accord de coopération entre les ISC de Roumanie et du Cameroun par MM Mihai BUSUIOC et YAP Abdou. Source Cour des comptes

ARTICLE DE FOND

De même, de nouveaux accords sont en cours de négociation avec les Cours des comptes du Sénégal, du Burundi et du Maroc.



Signatures à Paris des accords de coopération entre les ISC du Cameroun, du Sénégal et de Roumanie.
Source Cour des comptes

Le soutien des bailleurs de fonds et des partenaires techniques étrangers :

Le Programme de subvention et d'assistance technique de l'Union européenne

A travers le Projet d'Appui au Renforcement de la Gestion des Finances Publiques (PARGFIP 2019-2023), l'Union européenne appuie la Chambre des comptes depuis 2019 dans le cadre d'une importante subvention, après avoir financé l'élaboration de son plan stratégique et opérationnel en 2018. Cette subvention a permis de financer, avec l'assistance technique d'Expertise France, des actions de formation et de coaching au bénéfice d'une centaine de magistrats dont environ 80 nouveaux auditeurs recrutés au cours de ces dernières années. Elle a aussi financé l'élaboration de nombreux autres guides et manuels de procédures.

ARTICLE DE FOND



Source: Chambre des Comptes du Cameroun

Avec le soutien permanent d'un assistant technique international et l'intervention d'autres experts à court terme recrutés pour des besoins précis, l'appui de l'UE s'est déployé autour de quatre axes prioritaires : le renforcement institutionnel, le renforcement des ressources humaines et matérielles, la digitalisation des process et la visibilité de l'institution. Parmi quelques retombées concrètes de cette subvention, l'on note l'acquisition du matériel informatique et de visio-conférence, du matériel roulant, la remise à niveau du site internet de la juridiction et la mise en place d'un intranet et d'un logiciel de greffe.

ARTICLE DE FOND



Source: Chambre des Comptes du Cameroun

Le soutien de la Banque mondiale, du Fonds Monétaire international (FMI), de la Banque Africaine de développement (BAD) et de l'Agence de coopération allemande GIZ

La coopération internationale de la Chambre des comptes se traduit par une relation de longue date avec l'Union européenne. Les actions de la Chambre lui ont permis de diversifier son portefeuille de partenaires internationaux du développement. En effet, la pertinence de ses travaux et de ses recommandations lui ont permis de convaincre et de gagner la confiance des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds, de sorte que ces derniers se mobilisent pour soutenir le développement de la jeune juridiction financière.

En 2022 et 2023, la Banque mondiale a ainsi financé un programme de formation de la Chambre des comptes à l'audit informatisé, suivi des missions d'audit pilote auprès de certains établissements publics.

Quant au FMI, il a publié récemment un rapport (FMI, Rapport d'assistance technique – Diagnostic de la Gouvernance et de la corruption, décembre 2023) dans lequel il formule de nombreuses recommandations pour la consolidation du statut et du positionnement institutionnel de la Chambre.

La Banque africaine de développement (BAD), pour sa part, confie régulièrement à la Chambre des comptes depuis 2021 l'audit des projets qu'elle finance au Cameroun. Depuis 2023, l'agence de coopération allemande GIZ accompagne aussi la Chambre des comptes dans les actions de formation sur l'audit des collectivités territoriales décentralisées.

ARTICLE DE FOND

Viser une coopération internationale continue

La Chambre des Comptes du Cameroun multiplie les actions de coopération pour asseoir ses compétences et se donner les moyens de jouer pleinement son rôle d'institution citoyenne dans le domaine de l'audit du secteur public. La Chambre des Comptes souhaite s'inscrire dans de nombreuses opportunités d'engagement international, notamment en matière de partage d'expérience, de formation et de professionnalisation. Le renforcement de la coopération avec les organisations et institutions internationales de contrôle permet d'acquérir un savoir-faire basé sur l'expérience d'autres organisations et ISC, et d'assurer une formation de qualité au profit de leurs membres. Une plus grande coopération internationale aiderait la Chambre des comptes du Cameroun à développer une plus grande capacité, à apprendre des autres, et à mettre en œuvre de façon optimale ses compétences en matière de contrôle et de responsabilité.



Les auteurs, Arnaud Claude Sadoa et Antoine Nwaha Nwaha. Source Chambre des comptes du Cameroun



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, R. Gino Santa Maria; Logo- Tribunal de Contas de Portugal

La relation entre l'audit et l'application des responsabilités financières : Expériences de l'ISC du Portugal

par : Tribunal de Contas (ISC du Portugal)

Introduction

L'ISC du Portugal (Tribunal de Contas) est actuellement une institution qui combine les modèles anglo-saxon et juridictionnel des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Cela signifie que, bien que la fonction d'audit soit l'une des principales activités de la Cour, celle-ci a également le pouvoir de juger les responsabilités financières.

Ainsi, l'exécution des obligations financières est l'une des conséquences les plus importantes des audits, au même titre que le suivi des recommandations et d'autres développements.



Source: Tribunal de Contas de Portugal

1. La Cour des comptes portugaise : Une brève caractérisation des fonctions et des compétences.

En 1976, la Cour des comptes portugaise a retrouvé le statut juridico-constitutionnel qui lui avait été accordé par la Constitution de 1838. Placée parmi les autres Cours, elle est définitivement devenue une partie intégrante de la structure judiciaire portugaise, bénéficiant des prérogatives d'indépendance propres aux tribunaux (autonomie, inamovibilité, irresponsabilité, décisions obligatoires et soumission exclusive à la loi). En raison de cette indépendance, le président de la Cour des comptes est nommé par le président de la République sur proposition du gouvernement, tandis que les autres membres de la Cour, initialement nommés par choix parlementaire, sont actuellement nommés par son président à la suite d'un appel d'offres public.

ARTICLE DE FOND

En ce qui concerne les tâches assignées, la Cour des comptes portugaise a progressivement renforcé son cadre fonctionnel et organisationnel, s'affirmant comme une juridiction spécialisée (juridiction financière), mais sui generis, en ce sens qu'elle exerce également des fonctions juridictionnelles, comme les autres cours, et, en même temps, des fonctions de contrôle financier. C'est pourquoi elle est considérée comme l'institution la plus élevée (ou supérieure) pour le contrôle financier de l'État démocratique portugais.

En conséquence, la Constitution de la République confère expressément des pouvoirs de contrôle financier et d'exécution des obligations financières, pouvoirs qui sont intensifiés par la loi ordinaire dans les termes suivants :

Émettre un avis et certifier les comptes de l'État, le compte de l'Assemblée de la République, le compte de la Présidence de la République, les comptes des régions autonomes (Açores/Madeira) et des assemblées législatives respectives, en statuant sur la légalité et la régularité financière de toutes les opérations effectuées au cours de l'exercice économique concerné ;

Contrôle a priori de la légalité et de l'affectation budgétaire des actes et contrats générant des dépenses publiques ;

Effectuer des audits, de sa propre initiative, à tout moment, de tout type et de toute nature, en étant en mesure d'évaluer la légalité, mais aussi l'économie, l'efficacité et l'efficacité de la gestion publique ;

Vérifier les comptes de toutes les entités publiques considérées individuellement (administratives, commerciales, fondatrices ou associatives).

En outre, la Cour des comptes portugaise a le pouvoir de faire respecter les responsabilités financières, en exigeant le remboursement des fonds ou des valeurs publiques à tous ceux qui en ont fait un usage illégal, au détriment des fonds et des biens publics (responsabilité financière réintégrative), et/ou le paiement d'amendes en cas de non-respect des règles régissant l'activité financière publique (responsabilité financière).

ARTICLE DE FOND

2. Audit et responsabilité financière

L'activité juridictionnelle exercée par la Cour des comptes portugaise est complémentaire de l'activité de contrôle. L'objectif est d'assurer, à la suite d'audits au cours desquels des situations susceptibles de constituer une infraction financière ont été identifiées, que la responsabilité inhérente est effectivement mise en œuvre.

Toutefois, s'agissant de cette même institution qui contrôle et demande des comptes, la question légitime est de savoir comment l'indépendance de son exercice et le droit à un procès équitable sont garantis, comme le prévoient le droit national et les conventions internationales. En particulier, nous nous référons au respect des principes inhérents à la procédure judiciaire, qui comprennent les principes d'indépendance et d'impartialité, d'égalité des voies de recours, de contradictoire, de présomption d'innocence et de double degré de juridiction. La réponse à cette question nous aidera également à comprendre comment l'audit est lié à l'exécution des responsabilités financières.

2.1. Indépendance et impartialité

La Constitution de la République portugaise confère à la Cour des comptes le statut d'organe souverain, la plaçant dans la même catégorie que les autres tribunaux, garantissant ainsi son indépendance, non seulement par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, mais aussi par rapport aux entités soumises à sa juridiction, aux groupes de pression et aux intérêts établis. En même temps, il faut souligner que les membres de la Cour des comptes sont des juges, qui jouissent de toutes les prérogatives inhérentes à la Constitution. En outre, lorsqu'ils sont recrutés dans le cadre d'un appel d'offres public, il n'y a pas de possibilité d'ingérence extérieure par une nomination par le gouvernement ou le Parlement. Il en va de même pour son président, dont la nomination, rappelons-le, relève de la compétence du président de la République, devant lequel il prend ses fonctions et s'engage sur l'honneur, conformément à la Constitution de la République portugaise.

D'un point de vue organisationnel, la Cour des comptes portugaise a été conçue dans le but d'assurer l'indépendance et la séparation nécessaires entre les fonctions d'audit et les fonctions juridictionnelles. En effet, la structuration de la Cour des comptes en chambres spécialisées (1 - contrôle a priori ; 2 - audit ; 3 - responsabilités financières), avec des pouvoirs de contrôle et d'exécution des responsabilités financières clairement définis, confère la garantie que le jugement formé lors de l'audit sur l'existence de preuves probables d'infractions financières ne lie pas « le juge du jugement ». On peut donc dire qu'il s'agit de fonctions différentes, exercées par des juridictions également différentes.

ARTICLE DE FOND

En outre, la loi a garanti l'indépendance de ceux qui ont le droit d'engager une procédure de responsabilité financière, ce qui signifie que l'existence d'une procédure judiciaire dépend de la mise en accusation par une entité indépendante de la Cour des comptes. Cette légitimité est dévolue en premier lieu au ministère public et, à titre subsidiaire, aux organes de contrôle interne.

2.2. Les principes du contradictoire et de l'égalité des moyens procéduraux

Les principes des procédures contradictoires et de l'égalité sont des éléments essentiels du procès équitable. Comme on le sait, le principe du contradictoire implique que chaque partie est appelée à fournir ses raisons en fait et en droit, à apporter ses preuves, à accompagner les preuves soumises par l'autre partie et à discuter de la valeur et de l'issue de l'une et de l'autre. Pour la mise en œuvre effective de ce principe, il est essentiel que la parité procédurale soit assurée et que les parties bénéficient des mêmes conditions et des mêmes chances d'obtenir justice.

La mise en œuvre du principe du contradictoire revêt une importance particulière lorsque, à la suite d'un audit, une procédure de responsabilité financière est engagée. Dans ce cas, la loi de la Cour garantit aux personnes concernées, avant l'ouverture de cette procédure, le droit d'être entendues sur les faits qui leur sont reprochés, leurs conséquences, le régime juridique et les montants à rembourser ou à payer (article 13, point 2, de la loi de la Cour). Cela signifie que la procédure ne doit être engagée que si ce principe est respecté. Par conséquent, afin de garantir le respect du principe du contradictoire, les audits doivent identifier et étayer de manière adéquate les aspects suivants :

- Les faits (actions ou omissions potentiellement contraires à la loi) ;
- Les règles ne sont pas respectées ;
- Les personnes responsables, le cas échéant ;
- La valeur et/ou les dommages produits ;
- La classification de tout passif impliqué, tel que le passif financier de réintégration et/ou le passif financier pour les pénalités ;
- Toutes les pièces justificatives.

En outre, la parité procédurale est assurée par divers mécanismes établis par la loi. Il s'agit notamment du droit à la représentation par un avocat pour l'exercice de la procédure contradictoire, de la possibilité de demander une prolongation du délai de contestation ou de la garantie de l'accès à toutes les informations disponibles nécessaires à l'exercice de la procédure contradictoire.

ARTICLE DE FOND

2.3. Le principe de la présomption d'innocence

Le principe de la présomption d'innocence est inscrit dans la Constitution. Il s'agit d'un principe dont le respect revêt une importance particulière dans le domaine de la responsabilité pénale, sans oublier son impact sur les autres procédures de responsabilité.

En ce qui concerne l'exécution des engagements financiers, la Cour des comptes approuve ce principe dans toutes ses dimensions.

2.4. Le droit au double degré de juridiction

Le droit au double degré de juridiction, qui se traduit par le droit de faire examiner les décisions judiciaires par une juridiction autre que celle qui les a rendues, est également accepté dans la juridiction financière. Ainsi, dans les affaires de responsabilité financière, les décisions définitives rendues en première instance par un juge peuvent faire l'objet d'un appel devant l'assemblée plénière de la troisième chambre, composée d'un collègue de trois juges.

3. Note finale

Notre incursion dans l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes illustre suffisamment la manière dont son exercice est lié à l'activité de contrôle. Ce lien est assuré par l'organisation de la Cour des comptes en chambres indépendantes, avec des fonctions clairement définies et sous la médiation d'un organe externe tout aussi indépendant : le ministère public. Ce contexte garantit non seulement l'indépendance nécessaire entre la « fonction d'audit » et la « fonction juridictionnelle », mais aussi l'indépendance de l'organe habilité à intenter des actions en responsabilité financière sur la base des preuves d'infractions recueillies au cours de l'audit. Cela garantit une protection totale de la gestion des finances publiques.

Cela est d'autant plus important que l'on a pleinement conscience de la place et du rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'État de droit moderne. À proprement parler, bien qu'il existe d'autres organismes dotés d'indépendance et chargés de contrôler et de garantir le respect de la légalité financière, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont particulièrement bien placées pour ce faire, non seulement parce qu'elles revêtent la nature d'organismes souverains, du fait de leur inclusion dans la structure judiciaire respective, bénéficiant, dans cette mesure, de toutes les prérogatives propres aux tribunaux, mais aussi en raison de leur vocation particulière à garantir la responsabilité et la transparence dans la gestion des fonds et des biens publics, au nom de l'intérêt public.

Dans ce contexte, nous estimons que la fonction juridictionnelle de la Cour est pleinement conforme aux principes énoncés dans l'INTOSAI-P50.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo: Tribunal de Contas da União

Le parcours professionnel de la fonction judiciaire : une étude de cas de la Cour fédérale des comptes du Brésil

Par: Tânia Lopes Pimenta Chioato, Chef du département du contrôle externe pour la fonction juridictionnelle

Depuis 2020, la Cour fédérale des comptes du Brésil (TCU) structure une politique de parcours professionnel, dans le but d'une plus grande professionnalisation de ses auditeurs. Un parcours professionnel est défini comme la séquence de postes ou de rôles occupés tout au long de la vie fonctionnelle d'un auditeur, englobant les qualifications, les expériences et les compétences nécessaires pour exercer des fonctions à un certain niveau de carrière.

Les parcours professionnels de l'UTC couvrent des domaines tels que l'analyse de données, l'audit de performance et de conformité, l'audit financier, la lutte contre la fraude et la corruption, le contrôle des politiques publiques, la réglementation et la privatisation. Chaque parcours détaille, en fonction de sa complexité, les connaissances, les compétences et les expériences essentielles au développement et à l'épanouissement des professionnels.

ARTICLE DE FOND



Chaque parcours se décline en compétences et en comportements, chacun d'entre eux étant associé à une formation destinée à soutenir le développement de l'auditeur, telle que des cours en personne, un apprentissage à distance, des textes, des ressources multimédias et des sites web. Des documents techniques, des manuels et des normes nationales et internationales sur le sujet sont également disponibles. Pour faciliter l'application des connaissances acquises, il existe un ensemble d'audits considérés comme des références par la Cour.

Outre les compétences techniques, il est nécessaire de développer des compétences personnelles, telles que l'intégrité professionnelle et l'éthique face à l'adversité, ainsi que le leadership et la gestion, afin d'accomplir le parcours.

Le développement de toutes ces compétences aux niveaux professionnels requis par le parcours peut conférer à l'auditeur, qui souhaite rejoindre un parcours particulier, le titre de professionnel ou de spécialiste dans le domaine. À titre d'exemple, le niveau professionnel (intermédiaire) en Réglementation et Privatisation est accordé à ceux qui satisfont au moins à l'une des exigences suivantes en matière de connaissances :

100 heures de formation à la réglementation et à la privatisation en tant qu'étudiant ou enseignant, au cours des dix dernières années. La formation doit porter sur au moins trois des thèmes suivants : Droit réglementaire, finance d'entreprise, comptabilité, économie réglementaire, économie des infrastructures, politique publique en matière d'infrastructures, mathématiques financières, gouvernance réglementaire, gestion de projet et évaluation (actifs des entreprises) ;

ARTICLE DE FOND

30 heures de formation à la réglementation et à la privatisation, en tant qu'étudiant ou enseignant, au cours des dix dernières années. La formation doit porter sur un secteur d'infrastructure spécifique ; ou

20 heures requises dans la pratique du contrôle réglementaire, en tant qu'étudiant ou enseignant, au cours des dix dernières années.

Comme le montre la liste, le fait de suivre des cours et des formations spécifiques dans le domaine du parcours peut contribuer à réduire le nombre d'heures requises. En outre, les études de troisième cycle en contrôle réglementaire proposées par l'Institut Serzedello Correa, le centre de formation d'entreprise de la TCU, au cours de la dernière décennie, peuvent remplacer 150 heures de formation. Si ces études sont terminées depuis plus de dix ans, seules 75 heures peuvent être remplacées. De même, toute autre formation postuniversitaire en réglementation ou en privatisation suivie au cours des dix dernières années peut être remplacée par 80 heures, à condition qu'elle soit complétée par 20 heures de formation spécifique à la pratique du contrôle réglementaire. Si l'accomplissement d'études postuniversitaires non spécifiques remonte à plus de dix ans, seules 40 heures peuvent être substituées.

Les connaissances requises ne sont pas suffisantes pour accorder le titre de spécialiste à l'auditeur. Pour atteindre le niveau professionnel (intermédiaire) en réglementation et privatisation, il est également nécessaire d'avoir une expérience professionnelle dans le domaine, mesurée par l'un des critères suivants :

- Participation à trois activités (audit, rapport ou groupe de travail) impliquant les compétences du parcours, au cours des quatre dernières années ; ou
- Projets d'audit réalisés totalisant 150 heures et impliquant des compétences en matière de parcours. Parmi ces heures, un minimum de 50 heures doit avoir été effectué dans une position de coordination.

La liste complète est disponible sur le portail Parcours, dont l'accès est uniquement interne.

Le dernier parcours professionnel développé à la TCU concerne la fonction juridictionnelle. Reconnaissant l'importance de fournir aux dirigeants les compétences, les connaissances et les expériences liées à cette fonction, la TCU, par l'intermédiaire de son centre de formation d'entreprise, a structuré le parcours professionnel de la fonction juridictionnelle autour des principes fondamentaux qui régissent les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ayant ce type de fonctionnement.

ARTICLE DE FOND

Des compétences et des comportements liés à la norme internationale INTOSAI P-50, qui établit les principes des activités juridictionnelles des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), ont été suggérés, comme indiqué ci-dessous :

INTOSAI P-50	Compétence	Comportement	Description
Principe 1 : La législation doit établir le régime de responsabilité et les sanctions applicables aux individus devant la Cour fédérale des comptes.		Agit conformément aux principes des activités juridictionnelles de la Cour des comptes.	L'auditeur doit connaître et être en mesure d'appliquer les principes des activités juridictionnelles des cours des comptes dans leurs activités, comme le recommandent les normes internationales, telles que l'INTOSAI-P50 - Principes des activités juridictionnelles des ISC, correspondant à la norme brésilienne de contrôle du secteur public (NBASP)-50. L'auditeur connaît l'activité juridictionnelle menée par d'autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) dans le monde et reconnaît les similitudes, les différences, les risques et les opportunités liés à l'application d'initiatives internationales visant à améliorer son activité juridictionnelle.
· principe de légalité des infractions, des sanctions et de l'application de la loi ;			
· Principe de la légalité de la compétence de la Cour fédérale des comptes dans l'identification et la qualification des infractions, ainsi que dans l'émission des condamnations.	1. Comprendre l'activité juridictionnelle de la TCU et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, les normes internationales et nationales de gouvernance en vigueur, ainsi que le processus procédural et les systèmes de gestion de la Cour.	Connaît les fonctions et les acteurs internes et externes impliqués dans l'exécution des activités juridictionnelles.	L'employé connaît et applique, outre les normes fondamentales telles que le règlement intérieur et la loi organique de l'UTC, les normes spécifiques liées au processus, y compris les ordonnances, les résolutions, les instructions normatives et les orientations internes axées sur le traitement des représentations, des plaintes, des comptes spéciaux, des recours, des communications, de l'archivage, de la délégation de pouvoirs, de la sécurité de l'information, entre autres, qui sont essentielles à l'exercice correct de l'activité juridictionnelle.
		Applique de manière appropriée les règlements régissant les questions de procédure relevant du champ d'application de la TCU.	L'employé connaît et applique, outre les normes fondamentales telles que le règlement intérieur et la loi organique de la TCU, les normes spécifiques liées au processus, y compris les ordonnances, les résolutions, les instructions normatives et les lignes directrices internes axées sur le traitement des représentations, des plaintes, des comptes spéciaux, des recours, des communications, de l'archivage, de la délégation de pouvoirs, de la sécurité de l'information, entre autres, qui sont essentielles à l'exercice correct de l'activité juridictionnelle.
		Connaît et exploite de manière appropriée les systèmes d'entreprise liés à la gestion des documents et des processus.	L'employé connaît, identifie et exploite les systèmes d'entreprise pertinents pour le bon déroulement des activités de gestion des documents et des processus de contrôle externe, ainsi que pour la production d'informations de gestion pour cette activité.

ARTICLE DE FOND

Chacun des 12 principes de la norme inspirera la création de compétences et de comportements à développer en interne, dans le but de mettre en place une culture de la reconnaissance, de l'appréciation et du respect des meilleures pratiques dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Bien que l'adhésion aux parcours soit facultative, le personnel est incité à obtenir une certification et une reconnaissance professionnelle. En outre, il est prévu que les stratégies de formation, telles que la formation continue et les programmes de troisième cycle offerts par l'école d'entreprise de la TCU, soient alignées sur les parcours approuvés afin de contribuer à leur mise en œuvre.

La politique en matière de parcours professionnels vise à assurer un développement assertif, à optimiser la formation des équipes, à identifier les successeurs pour les postes critiques, à clarifier les exigences en matière de progression professionnelle, à permettre aux employés de gérer leurs propres parcours et à promouvoir la transparence des critères de réussite professionnelle au sein de la TCU.

Le parcours de la fonction juridictionnelle s'ajoute à cette politique, renforçant l'institution et valorisant cette caractéristique partagée avec de nombreuses autres institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans le monde.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Tribunal de Cuentas, Espagne

Les défis à relever pour l'ISC d'Espagne à compétences juridictionnelles dans la société moderne

Auteur : Carlos Cubillo, Secrétaire général, ISC d'Espagne

L'environnement économique et social en Espagne

La société espagnole a connu des changements majeurs au cours des vingt dernières années, à l'instar d'autres pays de l'Union européenne. La crise financière de 2008 a fortement impacté la population espagnole, et s'est traduite par des changements importants et rapides affectant le monde politique, l'économie et la société.

Comme les autres pays dans le monde, l'Espagne, n'avait pas encore surmonté les conséquences de cette crise économique et financière lorsqu'elle a été surprise par l'apparition de la pandémie de COVID-19. Le scénario d'urgence sanitaire a mis à l'épreuve la résilience du système juridique et institutionnel espagnol et plus particulièrement le système de santé national.

ARTICLE DE FOND

La pandémie de COVID-19 a induit des changements sociaux intéressants : un intérêt croissant de la part des citoyens à l'égard des investissements publics dans la santé et la recherche, une conscience écologique renforcée et une meilleure prédisposition à l'égard de la modernisation technologique (comme le télétravail) et de la préservation de la cybersécurité.

Ces deux événements historiques regrettables, ainsi que d'autres circonstances survenues au niveau national comme international, ont rendu la population plus exigeante à l'égard du fonctionnement du secteur public, plus participative au sein de la communauté et plus sensible à l'avenir qui attend les nouvelles générations.

Les changements dans l'organisation et le fonctionnement du secteur public espagnol

Cette évolution dans l'opinion publique espagnole a contraint les pouvoirs publics à s'adapter aux nouvelles exigences exprimées par la population.

C'est ainsi que ces dernières années ont été marquées par une intense activité normative, visant à renforcer la légalité, l'efficacité, la transparence, l'équité et la durabilité écologique dans l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques. Si ces aspects étaient certes déjà couverts par la Constitution de 1978, ils ont dû être renforcés en élaborant de nouvelles normes ou en actualisant les normes existantes afin de répondre aux préoccupations de la société moderne.

Il a, d'une part, été instauré un cadre juridique approprié pour assurer le respect des lois dans l'ensemble de l'activité économique et financière du secteur public et, en particulier, en matière de marchés publics, de subventions, d'urbanisme, de recettes publiques, de dépenses relatives aux ressources humaines et de frais de représentation, autant de mesures visant à réduire la corruption et la fraude dans la gestion des biens publics.

D'autre part, les administrations et d'autres entités du secteur public adaptent actuellement leur organisation en interne pour gagner en efficacité dans la fourniture des services publics et dans la mise en œuvre des politiques publiques. Des entités correctement organisées sont indispensables si l'on entend renforcer la sécurité et l'efficacité des procédures opérationnelles.

En outre, un principe de transparence est exigé dans la gestion publique, de sorte que, sans enfreindre la réglementation relative à la protection des données à caractère personnel, les gestionnaires publics permettent aux citoyens de s'informer au sujet des marchés passés, des budgets publics, des salaires des agents publics, des subventions accordées, des offres d'emploi dans le secteur public...

ARTICLE DE FOND

Le secteur public espagnol a également dû évoluer pour éviter d'agir de manière préjudiciable à l'environnement et pour promouvoir des processus de développement écologiques.

Enfin, le secteur public a dû prendre un tournant dans ses actions pour satisfaire une société soucieuse d'équité et d'égalité, en particulier dans la lutte contre la discrimination de genre.

Tout cela a été réalisé sous la bannière de « l'éthique publique », imprégnée de principes et de valeurs déontologiques et appelée à faire du secteur public une référence en matière d'honnêteté et de respect de l'environnement.

Ce processus d'évolution nécessite une modernisation constante des technologies et de la cybersécurité. Cette actualisation permanente, avec l'intelligence artificielle en toile de fond, requiert des investissements financiers très importants, mais également dans la formation initiale et continue des prestataires de service intervenant dans le secteur public.

Une société en transformation permanente et rapide comme la société espagnole doit pouvoir s'appuyer sur un secteur public moderne et dynamique. Cela présuppose des efforts inévitables d'élaboration de nouvelles règles, de changements culturels dans la gestion administrative, une meilleure connexion avec la société et un apprentissage des techniques de gestion du droit international qui ont fait leurs preuves.



Source : Tribuna de Cuentas, Espagne

ARTICLE DE FOND

La modernisation de l'ISC d'Espagne

À la suite de ces changements dans l'opinion publique espagnole et dans le secteur public en Espagne, les institutions ayant des fonctions de contrôle et de supervision ont également dû procéder à d'importants efforts de modernisation pour satisfaire les citoyens.

L'ISC d'Espagne a développé différentes lignes d'action visant à améliorer la qualité du service public dans ce nouveau contexte historique.

Voici quelques-uns des principaux objectifs poursuivis et les avancées réalisées :

- Élargissement de la portée des audits. Traditionnellement, l'ISC d'Espagne était chargée de contrôler l'activité économique et financière du secteur public afin de vérifier sa conformité avec les principes de légalité, d'efficacité et d'efficience. Depuis 2015, la nouvelle législation lui confie également le suivi de l'impact de la gestion des fonds publics sur l'amélioration de la transparence, de l'égalité des sexes et de la durabilité environnementale.
- Engagement renforcé dans la société à travers l'adoption d'initiatives permettant aux citoyens de connaître le fonctionnement de l'ISC dans leur pays et la manière dont les activités de cette institution bénéficient à leur qualité de vie. Plusieurs initiatives vont en ce sens : visites guidées des bureaux de l'ISC, diffusion d'informations dans les écoles, les universités, les transports publics (etc.), ou encore modernisation du site Internet, participation à des réseaux sociaux et une plus grande proximité avec les médias, pour n'en citer que quelques-unes.
- Renforcement de la collaboration entre l'ISC d'Espagne et les institutions de contrôle régionales.
- Participation accrue de l'ISC d'Espagne à des projets internationaux, notamment avec l'INTOSAI, l'EUROSAI et l'OLACEFS.
- Renforcement des relations avec le Parlement, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.
- Mise en place des mécanismes nécessaires à la bonne exécution de la fonction qui lui est légalement assignée de sanctionner tout parti politique avec un financement contraire aux règles.

ARTICLE DE FOND



Source: Adobe Stock Images, ARAMYAN

Le rôle de l'ISC d'Espagne à compétences juridictionnelles dans la société moderne

Le régime juridique régissant les compétences juridictionnelles de l'ISC d'Espagne

Le « Tribunal de Cuentas » espagnol a pour fonctions, entre autres, de poursuivre au civil les gestionnaires de biens publics enfreignant les lois, ainsi que les bénéficiaires d'aides financières publiques qui les reçoivent indûment ou qui ne justifient pas l'usage qu'ils en ont fait, ou qui utilisent à des fins illégales les fonds publics reçus.

Les compétences juridictionnelles se caractérisent comme suit :

- Elles permettent d'engager des poursuites au niveau de la responsabilité civile, hors sanctions pénales ou administratives, à l'encontre de personnes gérant le patrimoine public.
- Les juges et les chambres exerçant ces responsabilités juridiques sont rattachés à la section de première instance de l'ISC. Les décisions finales rendues dans l'exercice de ces compétences juridictionnelles peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême d'Espagne.
- Les procédures par lesquelles s'exercent les compétences juridictionnelles de l'ISC d'Espagne sont régies par la loi et respectent les garanties de procédure prévues par la Constitution espagnole et les traités internationaux applicables, dont l'Espagne est signataire.

L'ISC d'Espagne fait partie du Forum international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques à compétences juridictionnelles, établi par l'INTOSAI.

ARTICLE DE FOND

L'utilité des compétences juridictionnelles de l'ISC pour la société espagnole actuelle

La compétence juridique du « Tribunal de Cuentas » espagnol pour juger de la responsabilité légale permet de répondre à l'une des préoccupations majeures de la société d'aujourd'hui, à savoir recouvrer les fonds publics perdus à la suite de corruption ou de gaspillage.

Cette juridiction qui poursuit au civil représente une solution optimale pour répondre à ce désir social d'intégrité du patrimoine public.

Il ne faut pas oublier non plus qu'il s'agit d'une juridiction spécialisée, et donc apte à interpréter avec professionnalisme et expérience des questions complexes de droit budgétaire, de droit commercial, d'audit public et de comptabilité publique. Le travail spécialisé de cette juridiction peut également s'avérer utile à d'autres juridictions, en offrant des solutions techniques aux questions traitées dans le cadre d'une coopération institutionnelle entre les juges et les tribunaux des différentes juridictions publiques.

Il convient également de préciser que les procédures de ce tribunal spécialisé peuvent être initiées à la suite de plaintes émanant de citoyens et d'entreprises du secteur privé, une disposition juridique logique qui répond à la préoccupation croissante des citoyens quant au recouvrement des fonds publics indûment dépensés et à la nécessité de renforcer la proximité entre l'administration de la justice et la société.

Pour que cela fonctionne, il importe de faire évoluer les compétences juridictionnelles dans deux directions majeures :

- Une réforme législative qui rationalise et modernise les procédures de jugement des responsabilités.
- Un progrès dans la modernisation technologique qui améliore qualitativement et quantitativement le traitement des procédures.

En conclusion, on peut dire que le modèle d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques à compétences juridictionnelles a été renforcé ces dernières années dans plusieurs pays, dont l'Espagne, pour répondre aux changements rapides ayant affecté la société et le secteur public qui la sert.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, G7 Stock; Logo- Cour des Comptes, Morocco

Le rôle de l'ISC du Maroc dans la lutte contre la fraude

Auteur : Dr Brahim BEN BIH, Procureur général près la Cour des comptes du Royaume du Maroc

La fraude dans la gestion publique peut être définie comme l'utilisation abusive de son pouvoir par une personne investie de l'autorité publique ou chargée d'une mission d'intérêt public, pour servir ses propres intérêts ou des intérêts privés.

Compte tenu des risques liés à la fraude, le Royaume du Maroc n'a ménagé aucun effort pour promouvoir une vision exhaustive et intégrée, dans le but de relever ce défi global qui affecte le développement économique et social. L'attention particulière portée par le Maroc à la lutte contre la fraude se reflète dans sa Constitution de 2011, qui a conféré aux organes de bonne gouvernance(1) un statut constitutionnel, entériné les principes de bonne gouvernance, de transparence, de responsabilité et de moralisation de la vie publique(2), et confié la protection de ces principes à la Cour des comptes(3).

ARTICLE DE FOND

I- Pouvoirs dévolus à la Cour des comptes dans la lutte contre la fraude

Avant d'examiner la contribution de la Cour des comptes à la lutte contre la fraude, il convient de rappeler que cette institution se caractérise par la dualité de ses mandats. D'une part, elle dispose de compétences juridictionnelles, qui recouvrent deux responsabilités et consistent à juger les comptes et exercer la discipline budgétaire et financière. D'autre part, elle est aussi dotée de compétences non juridictionnelles, qui portent notamment sur l'appréciation de la qualité de la gestion, l'évaluation des résultats et le suivi (audit de performance). Cette dualité conduit à une vision intégrée du contrôle, qui consiste à établir des passerelles entre ces responsabilités(4), et permet ainsi au juge des finances publiques d'assurer une vaste protection des deniers publics.

Dans ce contexte, la contribution de la Cour des comptes à la lutte contre la fraude revêt de multiples facettes, allant de la prévention à la détection et à la dénonciation. Cela se manifeste tout d'abord à travers l'obligation de reddition des comptes qui pèse sur les gestionnaires publics. Ils sont tenus, sous peine de sanctions financières, de justifier tous les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que les résultats de ces actes.

De même, la lutte contre la fraude requiert une garantie de régularité financière par la Cour des comptes. La fraude implique inévitablement une violation de la législation ou des règlements et instructions propres à une organisation.

La Cour des comptes utilise également la procédure dite de gestion de fait (de facto management) pour appréhender certains actes frauduleux, tels que les problèmes de mandats fictifs, le détournement de fonds et la production de pièces justificatives inexactes.

Compte tenu des éléments constitutifs des délits en matière de finances publiques, on peut conclure que lorsqu'ils sont de nature grave (circonstances aggravantes dans le cas de la discipline budgétaire et financière, ou de gestion de mauvaise foi), ils s'apparentent à une criminalité financière courante, comme la perte et le détournement de fonds, la falsification et la prise illégale d'intérêts.

ARTICLE DE FOND

En outre, en exerçant ses pouvoirs non juridictionnels, la Cour des comptes entend contribuer à améliorer la qualité de gestion des organismes publics et à promouvoir la bonne gouvernance. Ce type de pouvoirs apporte une garantie supplémentaire de sécurité contre toutes les formes de fraude. L'exercice de ces compétences permet à la Cour des comptes de détecter des risques susceptibles d'initier des actes frauduleux, tels que des faiblesses dans le contrôle interne et dans les systèmes de gestion comptable et financière, ainsi que des violations de la réglementation et / ou d'obligations professionnelles.

Dans le même ordre d'idées, le système de déclaration de patrimoine des agents publics, institué par l'article 147 de la Constitution de 2011, offre à la Cour des comptes une opportunité supplémentaire d'examiner l'évolution du patrimoine des agents publics et de contribuer à la lutte contre la fraude. Perçu comme un élément de transparence et d'information, ce système est un outil efficace pour la Cour des comptes dans la prévention et la détection des fraudes. Il en va de même pour la publication des travaux de la Cour des comptes. Cette prérogative constitutionnelle⁽⁵⁾ contribue à prévenir les pratiques frauduleuses en sensibilisant les gestionnaires publics, en évitant la récurrence des infractions et en donnant l'exemple par les observations et les sanctions exposées. Avec la publication de ses travaux, la Cour des comptes contribue également à promouvoir une culture de bonne gestion et à consolider les principes et les valeurs de bonne gouvernance.



L'auteur, Dr Brahim BEN BIH

ARTICLE DE FOND

II - Détection et dénonciation des fraudes : le rôle du Ministère public au sein de l'ISC du Maroc

Comme précédemment exposé, la détection des fraudes peut se fonder sur les observations et les irrégularités identifiées dans le cadre des travaux de la Cour des comptes. Ces constats peuvent être utiles pour identifier des critères (ce qui devrait être), des preuves ou données probantes d'audit (ce qui est), des causes (pourquoi l'écart s'est produit par rapport au critère) et des effets (impacts)(6). Ce processus peut également être utilisé par les organes délibérants pour identifier les éléments de preuve qui interrogent sur l'existence d'un comportement frauduleux. Ces preuves peuvent revêtir différentes formes : organisationnelles, comptables, analytiques, transactionnelles, personnelles, temporelles, visuelles et physiques, documentaires, plaintes, rapports, réserves, etc.

Dans le même esprit, le procureur général du Roi près la Cour des comptes peut, dans l'exercice de ses fonctions, détecter des malversations, mettre en évidence des cas de falsification ou des actes susceptibles d'entraîner des fraudes. Ainsi, outre son pouvoir de poursuite en matière de discipline budgétaire et financière (7), il résulte des dispositions de l'article 111 de la loi régissant la Cour des comptes que le procureur général du Roi près la Cour des comptes a le pouvoir de dénoncer les faits découverts par la Cour dans l'exercice de ses différentes compétences juridictionnelles et non juridictionnelles, qui peuvent justifier une sanction pénale. Dans un tel cas, le procureur général près la Cour des comptes saisit le procureur général près la Cour de cassation, qui préside le parquet.

Toutefois, étant donné que la procédure devant la Cour n'exclut pas l'exercice d'une action disciplinaire et pénale(8), certains faits peuvent constituer des irrégularités à la fois financières et pénales. Face à ces situations hybrides, le procureur général près la Cour des comptes est libre, en vertu de son pouvoir discrétionnaire et du principe de bonne justice, d'apprécier ces faits pour décider de leur sort (affaires pénales ou irrégularités dans les finances publiques), en tenant compte de critères tels que la gravité des faits, l'existence d'un élément moral, le soupçon d'un avantage injustifié ou d'autres infractions, et l'existence d'un préjudice.

ARTICLE DE FOND

Au cours de la période courant de 2012 à 2023, 116 cas concernant des présomptions de comportements frauduleux ont été révélés à la suite des contrôles effectués par la Cour des comptes, soit 10 cas par an en moyenne. A titre d'exemple, les principaux cas référés aux juridictions pénales concernaient les faits suivants : l'orientation donnée à la procédure d'attribution d'un marché public ; le non-respect du principe d'égalité et de concurrence dans l'accès aux marchés publics ; la surfacturation de marchés publics ; le paiement de dépenses en l'absence de service rendu ; l'imputation au budget d'un organisme public, sans base légale, des frais d'affiliation et d'adhésion à une caisse de sécurité sociale à l'étranger ; des mandats fictifs (*ratione materiae*, *ratione temporis*, *ratione personae*) ; la présentation de comptes inexacts ; l'utilisation du patrimoine de l'entité auditée à des fins personnelles ; le cumul par un directeur de sa rémunération en tant que dirigeant d'une entreprise publique et de sa rémunération en tant qu'agent public en l'absence de service rendu ; et l'achat de matériel en l'absence de besoin réel.

En conclusion, il est important de souligner que le processus de diffusion des valeurs de transparence, de probité et de lutte contre la fraude requiert l'adoption d'une approche collective et participative. La contribution de la Cour des comptes du Royaume du Maroc à la lutte contre la fraude, principalement à travers des mesures de prévention et de détection, s'inscrit pleinement dans cette logique. La Cour des comptes vise, d'une part, à concilier la protection du régime des finances publiques contre toutes les formes d'abus, la préservation des fonds publics et leur bon usage et, d'autre part, l'évaluation de la performance des différents organismes publics, la lutte contre la mauvaise gestion et les impacts positifs des recommandations en résultant.

Notes de bas de page

1. L'Instance Nationale de la Probité, de la Prévention et de la Lutte contre la Corruption (articles 36 et 167 de la Constitution), le Médiateur (article 162), le Conseil de la concurrence (article 166), le Conseil national des droits de l'Homme (article 161). Pour accéder à une traduction en anglais de la Constitution du Royaume du Maroc : https://www.constituteproject.org/constitution/Morocco_2011
2. Articles 36, 154, 155 et 156 de la Constitution. Il faut noter que le terme « bonne gouvernance » a été cité sept (07) fois dans la Constitution et le terme « transparence » huit (08) fois.
3. Articles 147 à 150 de la Constitution. La Loi marocaine n° 62-99 formant code des juridictions financières a pour objet de fixer les attributions, l'organisation et les modalités de fonctionnement de la cour des comptes (livre premier) et des cours régionales des comptes (livre II), ainsi que le statut particulier des magistrats de ces juridictions financières (livre III).
4. Conformément aux articles 32, 37 et 84 de la Loi marocaine formant code des juridictions financières.
5. Conformément à l'article 148 (paragraphe 4) de la Constitution, « elle (l'ISC) publie l'ensemble de ses travaux, y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles. »=
6. GUID 3920 (ex-ISSAI 3200).
7. Articles 57 et 58 de la Loi marocaine formant code des juridictions financières.
8. Article 111 de la Loi marocaine formant code des juridictions financières.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, 12ee12; Logo- State Audit Office Thailand

Fonctions et pouvoirs de la Commission de contrôle des finances publiques de Thaïlande en matière de sanctions administratives

Auteure : Professeure Dr. Orapin Phonsuwan Sabyeroop

Le présent article « Fonctions et pouvoirs de la Commission de contrôle des finances publiques de Thaïlande en matière de sanctions administratives » a été inspiré par des réflexions sur un modèle français similaire. Professeure Dr. Orapin Phonsuwan Sabyeroop avait rédigé un article intitulé « Le contrôle de l'exécution du budget et de l'administration fiscale par les organes judiciaires dans le système des finances publiques français » après l'obtention de son doctorat à l'Université de Paris II, dont le concept a été adopté par la Thaïlande à l'époque, avec des ajustements tenant compte de son contexte national. En raison de son incapacité à instaurer rapidement une Cour des comptes, la Thaïlande a initialement adopté le modèle d'une commission, la Commission de contrôle des finances publiques, afin d'appliquer ces principes en attendant de développer un système juridictionnel similaire au système français.

ARTICLE DE FOND

Le concept de discipline fiscale et financière a été mentionné pour la première fois dans la Constitution du Royaume de Thaïlande de 1997, qui dressait les grandes lignes de la nature du droit constitutionnel en matière de contrôle des finances publiques, y compris des fonctions et pouvoirs de la Commission de contrôle des finances publiques et de la Commission de discipline budgétaire et fiscale. Cela portait plus spécifiquement sur l'établissement des critères et des méthodes d'évaluation de la discipline budgétaire et fiscale, la détermination des amendes administratives, et sur le pouvoir de statuer, en tant qu'organe suprême, sur les délits liés à la discipline budgétaire et fiscale.

La Loi organique sur le contrôle des finances publiques B.E. 2542, promulguée en 1999, a instauré la Commission de contrôle des finances publiques en tant qu'organe de surveillance et plus haut organe de décision en matière de délits liés à la discipline budgétaire et fiscale. La Commission de discipline budgétaire et fiscale a été chargée de la collecte d'informations et de l'examen préliminaire des dossiers avant de les soumettre à la Commission de contrôle des finances publiques pour la prise de mesures disciplinaires. Conformément à la réglementation de 2001 de la Commission de contrôle des finances publiques régissant la discipline budgétaire et fiscale, les sanctions pour les personnes reconnues coupables de délits liés à la discipline budgétaire et fiscale s'articulent sur quatre niveaux comme suit :

01 Premier niveau : une amende n'excédant pas un mois de salaire.

02 Deuxième niveau : une amende équivalente à deux à quatre mois de salaire.

03 Troisième niveau : une amende équivalente à cinq à huit mois de salaire.

04 Quatrième niveau : une amende équivalente à neuf à douze mois de salaire.

Ces sanctions ont été conçues pour tenir compte de la nature de chaque délit, la sanction maximale consistant en une amende équivalente à douze mois de salaire maximum.

ARTICLE DE FOND



Intervention de Professeure Dr. Orapin Phonsuwan Sabyeroop, Commissaire du contrôle des finances publiques, à l'occasion du 7ème Forum des ISC à compétences juridictionnelles les 16 et 17 octobre 2023 à Bangkok.

Après la promulgation de la Constitution du Royaume de Thaïlande en 2007, le terme de « discipline budgétaire et fiscale » a été modifié en « discipline financière, fiscale et budgétaire ». Cet amendement a entraîné l'adoption de lois fiscales et de finances publiques afin d'établir un cadre pour la discipline fiscale et financière. Toutefois, jusqu'au dernier jour d'application de cette Constitution, le Parlement n'avait promulgué aucune loi fiscale ou de finances publiques.

Pendant cette période, la définition de la discipline financière et fiscale a été élargie aux « principes liés à la planification financière à moyen terme, à la gestion des recettes, aux directives de préparation du budget des dépenses publiques, à la gestion financière et des actifs, à la tenue des comptes, aux fonds publics, à la contraction de nouvelles dettes ou aux transactions engageant les actifs financiers de l'Etat ou liées à des obligations financières, aux critères de constitution de réserves nécessaires ou d'urgence, et d'autres activités associées. Ces éléments étaient destinés à constituer un cadre pour la gestion des recettes et le contrôle des dépenses, basé sur les principes de stabilité, de développement économique durable et d'équité sociale », visant à élargir l'autorité de la Commission de discipline financière et fiscale dans l'arbitrage des opérations financières des gestionnaires publics.

ARTICLE DE FOND

La Constitution du Royaume de Thaïlande de 2017 stipule que l'Etat doit strictement respecter la discipline financière et fiscale pour assurer la stabilité et la viabilité de sa position fiscale et financière, conformément à la loi sur la discipline budgétaire et financière. Cela a conduit à l'adoption de la Loi sur la discipline budgétaire et financière de 2018, qui couvre le cadre des opérations fiscales et budgétaires de l'Etat, la discipline fiscale concernant les recettes et les dépenses publiques (à la fois les fonds budgétaires et non budgétaires), la gestion et la trésorerie des actifs de l'Etat, ainsi que la gestion de la dette publique. Cette loi sert de principe au maintien de la stabilité financière et fiscale de l'Etat et minimise le risque de dépenses ne donnant pas de résultats durables ou engendrant une dette excessive pour le pays. En outre, la loi spécifie qu'en cas de délits liés à la discipline financière et fiscale tels que définis dans le texte de loi et commis par l'Etat, des sanctions administratives devront être imposées conformément à la Loi constitutionnelle sur le contrôle des finances publiques de 2018. Cette loi a aboli la Commission de discipline budgétaire et fiscale, mais a préservé le pouvoir de la Commission de contrôle des finances publiques d'imposer des sanctions administratives sur proposition du Vérificateur général. Les sanctions sont de trois types:

- 1.Sanctions disciplinaires
- 2.Blâme public
- 3.Amendements administratives.

Dans l'examen des sanctions administratives, la Commission de contrôle des finances publiques tient compte de la gravité du comportement constituant le délit et du dommage résultant de ces actes. L'amende administrative imposée ne peut pas dépasser douze mois de salaire pour la personne sanctionnée. Il est possible de faire appel de ces décisions devant la Cour administrative suprême dans un délai de quatre-vingt-dix jours à partir de la date de notification.

Le processus d'examen des sanctions administratives permet aux parties impliquées d'argumenter, d'objecter et de présenter leurs éléments de preuve, conformément aux principes de pourvoi et d'annulation de jugement. La Commission de contrôle des finances publiques a établi des critères et méthodes d'examen des délits liés à la discipline fiscale et financière publique, conformément à la réglementation de la Commission de contrôle des finances publiques régissant les décisions pour des délits liés à la discipline fiscale et financière publique de 2019 et dans le respect du droit à un procès équitable. Cela couvre la garantie d'un procès conduit dans un délai raisonnable, avec une communication publique, un contrôle de la qualité et un jugement impartial.

ARTICLE DE FOND

Par ailleurs, la Commission de contrôle des finances publiques de Thaïlande garantit l'indépendance de ses agents (conformément au principe d'indépendance des membres des ISC), assure un libre accès à l'information et empêche toute double incrimination (selon le principe de non-cumul des sanctions). La Loi organique sur le contrôle des finances publiques de 2018 stipule également que les procédures visant des délits de discipline fiscale et financière publique seront suspendues en cas de décès du ou de la prévenu(e) ou si la procédure liée à des délits de discipline fiscale ou financière publique n'a pas abouti dans un délai de cinq ans à partir de la date où le délit a été commis, conformément au principe d'un délai raisonnable.

Tous ces processus d'examen des délits liés à la discipline fiscale et financière publique sont étayés par des dispositions légales, selon le principe d'une base légale pour le régime de responsabilité. La Commission de contrôle des finances publiques n'exerce aucun pouvoir autre que prévu par la loi.

Ces pratiques témoignent du respect par la Thaïlande des principes de l'INTOSAI P-50, certains aspects étant clairement reflétés dans les lois sur le contrôle des finances publiques, tandis que d'autres sont inscrits dans des lois générales également applicables. Il y a lieu d'espérer que ces principes représenteront une avancée significative dans le contrôle et l'audit de la discipline fiscale et financière publique, et permettront à l'organisation d'évoluer d'un statut d'organisation indépendante vers celui d'une entité avec davantage de compétences juridictionnelles à l'avenir.

À propos de l'auteure

Professeure Dr. Orapin Phonsuwan Sabyeroop occupe actuellement le poste de Commissaire du contrôle des finances publiques de Thaïlande. Avec une formation universitaire approfondie incluant un baccalauréat en droit, une maîtrise en droit, une maîtrise spécialisée en droit budgétaire et fiscal, un certificat supérieur en droit fiscal et un doctorat en droit, son expertise repose sur des programmes de recherche et d'études approfondis. Elle a apporté une contribution significative à la formation juridique et à la recherche en tant que professeure de droit et directrice du département de droit public à l'Université de Thammasat, et été le mentor d'une nouvelle génération d'étudiants qu'elle a guidés dans l'étude complexe des lois et des politiques fiscales.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Corte dei Conti Italy

La lutte contre la fraude de la Cour des comptes italienne, Corte dei conti, concernant les fonds de l'Union européenne et le Plan national de relance et de résilience, à travers ses activités juridictionnelles

Auteurs : Vice-procureur général Giancarlo Astegiano, Vice-procureur général Arturo Iadecola, Ministère public près la Corte dei conti

L'Union européenne a besoin d'une protection solide de ses fonds pour garantir leur administration et allouer des ressources aux États membres ou à d'autres bénéficiaires pour la mise en œuvre de ses propres politiques. La fraude fiscale et les pratiques illicites, qui entraînent la réception indue de fonds ou le détournement de tels fonds par rapport aux finalités prévues, portent atteinte à la trésorerie de l'Union européenne (UE).

ARTICLE DE FOND

En Italie, la jurisprudence de la Cour de cassation, qui statue sur la répartition des compétences entre les différents organes judiciaires, privilégie depuis longtemps la reconnaissance de la compétence de la Corte dei conti à l'égard des entités privées ayant obtenu illégalement des aides publiques ou les ayant détournées de leur finalité initiale. Il est considéré que « lorsqu'une entité privée, à laquelle des fonds publics ont été versés, affecte négativement la mise en œuvre du programme imposé par l'administration publique, auquel elle était appelée à participer par l'octroi des aides, et que l'impact est tel qu'il conduit à un détournement des fonds par rapport aux objectifs poursuivis, elle cause un préjudice à l'entité publique, déjà du simple fait qu'elle prive d'autres entreprises d'un financement qui aurait pu conduire à la mise en œuvre du programme, telle que formulée et approuvée par l'entité publique, dont elle doit répondre devant le juge des finances publiques. » (Cass., sez. un., ord. n° 4511/2006)



Source de l'image : Corte dei conti

Il convient de noter que la compétence de la Corte dei conti s'étend également aux actions visant à obtenir le remboursement à la Commission européenne des aides versées directement. Selon les règles en vigueur, « il n'y a pas d'application discriminatoire fondée sur le caractère supranational de l'administration protégée ou sur la nature des aides versées. Au contraire, conformément au principe d'assimilation, en vertu duquel les intérêts financiers européens sont assimilés aux intérêts nationaux, il faut prendre les mêmes mesures prévues par le droit interne pour assurer leur protection. » (Cass., Sez. un., ord. n. 20701/2013)

ARTICLE DE FOND

Les pratiques illicites visant à usurper ou détourner les ressources de l'UE causent souvent des dommages à la fois au Trésor européen et au Trésor national. En tout état de cause, les actions en dommages et intérêts contre les auteurs de ces délits relèvent de la compétence de la Corte dei conti, en vertu du principe d'assimilation de l'article 325 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, puisque la Cour des comptes italienne est le juge chargé de déterminer les dommages causés au Trésor public conformément au droit interne.

Les actions des parquets régionaux pour protéger les ressources de l'UE consistent principalement à intenter des poursuites (inculpations) en dommages et intérêts contre les bénéficiaires des aides versées, en totalité ou en partie, à partir de ces fonds. Lorsqu'il s'agit d'organisations collectives (entreprises, associations), des mesures peuvent être prises non seulement à l'encontre de ces entités, mais également des personnes qui, en tant que représentants légaux ou contrôleurs de facto, ont contribué au délit en détournant à leur profit les ressources publiques reçues.

En 2023, les chambres juridictionnelles régionales de la Corte dei conti ont prononcé des jugements condamnant au remboursement de préjudices causés au trésor européen, pour un montant d'environ 20 millions d'euros. Il s'agissait principalement d'aides issues des fonds suivants :

- Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)
- Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
- Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)
- Les Fonds européens structurels et d'investissement (FESI)
- Le Fonds européen de développement régional (FEDER) et
- Le Fonds social européen (FSE).

Les procureurs régionaux ont émis plus de 100 actes d'inculpation, pour un montant de plus de 20 millions d'euros.

Dans le même temps, les activités d'enquête et d'instruction des parquets ont confirmé l'importance de la collaboration avec d'autres organisations nationales et internationales impliquées dans la lutte contre l'abus de fonds publics, ainsi que le recours à des mesures de protection des biens.

ARTICLE DE FOND

Les délits concernent également le Plan national de relance et de résilience (PNRR), lancé entre septembre 2020 et avril 2021, conformément aux dispositions du Règlement (UE) n° 241 du 12 février 2021, établissant la facilité pour la reprise et la résilience dans le cadre du programme Next Generation EU.

Certains des actes illicites d'utilisation incorrecte ou de non-utilisation des ressources de l'UE, peuvent manifestement aussi se produire dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national de relance et de résilience et, par conséquent, peuvent constituer une référence utile et valable dans les procédures de vérification et de contrôle de l'utilisation effective des fonds publics du PNRR.

Les pratiques illicites dans ce secteur peuvent consister plus particulièrement en la réception indue de ressources par les entités chargées de la mise en œuvre, le non-respect des calendriers de mise en œuvre des projets dans le cadre des missions prévues par le PNRR, la non-utilisation ou le détournement des ressources allouées aux projets du PNRR, et la construction d'ouvrages non conformes aux projets avec le détournement ou le gaspillage des ressources allouées.

Enfin, le Ministère public, en tant qu'instance de contrôle, coordonne avec les organismes supranationaux et les institutions d'autres pays, par le biais de son service des affaires internationales et des relations interinstitutionnelles, la lutte contre la corruption et l'utilisation illicite des fonds européens.



Les auteurs. Source : Corte dei Conti, Italie

ARTICLE DE FOND

Une collaboration est en cours avec le Parquet européen (EPPO), sur la base de l'accord de travail signé par le Procureur général européen et le Procureur général près la Corte dei conti le 13 septembre 2021.

En vertu de cet accord, qui vise à fournir un cadre de coopération structuré, la voie privilégiée de collaboration entre les parquets de poursuites pénales et les parquets régionaux de la Corte dei conti implique l'échange d'informations au-delà de ce qui est prévu par le droit primaire. Les parquets européens et les parquets régionaux de la Corte dei conti sont également tenus d'activer un niveau supplémentaire de coordination, le cas échéant par le biais de réunions ou d'initiatives similaires, lorsqu'à la suite d'échanges d'informations, ils ont ouvert une enquête sur des faits connexes.

Un autre domaine de coopération avec les organisations supranationales concerne l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), dans le cadre de l'Accord de coopération administrative signé le 25 septembre 2013. Conformément à l'article 325 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Cour des comptes et l'OLAF partagent des informations sur les faits portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, se fournissent mutuellement une assistance technique et opérationnelle, effectuent des analyses stratégiques conjointes, et mettent en œuvre des programmes de formation et d'échange de personnel.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, Tarik GOK; Logo- Corte dei Conti Italy

Les spécificités des activités juridictionnelles de la Corte dei conti italienne

Auteur : Mauro Orefice, Président de la Chambre pour l'audit de performance sur la gestion des administrations publiques, Chef du Bureau des affaires internationales

Historique des ISC à compétences juridictionnelles

Le modèle d'institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) à compétence juridictionnelle est reconnu comme celui d'une institution capable d'effectuer tous les types d'audit - audits de performance, de conformité et financiers - et, en outre, investie du pouvoir d'émettre des décisions formelles sanctionnant directement la responsabilité des gestionnaires de fonds publics lorsque les résultats de ses audits révèlent certaines irrégularités, ou lorsque ces irrégularités sont portées à la connaissance de l'ISC par une tierce partie.

ARTICLE DE FOND

La pertinence des compétences juridictionnelles a conduit à la mise en place d'un Forum - sous la présidence conjointe de la Cour des comptes française et de la Contraloria General de la Republica du Chili.

Le 13 novembre 2015, le premier Forum international des ISC ayant des activités juridictionnelles au sein de l'INTOSAI a adopté une déclaration solennelle qui définit leur identité, énumère les valeurs qui les caractérisent et les engage à mener des actions communes pour promouvoir leur modèle.

Lors du XXIIIe INCOSAI, la réunion plénière du Forum a adopté la première norme sur les activités juridictionnelles : INTOSAI-P50 établissant 12 principes que le cadre juridique national doit fournir aux ISC pour entreprendre des activités juridictionnelles.



L'auteur, Mauro Orefice, président de la Chambre pour le Contrôle de Performance de la Gestion des Administrations de l'État, Chef du Bureau des Affaires Internationales. Source : Corte dei conti, Italie.

Les fonctions juridictionnelles de la Corte dei conti

L'ISC d'Italie (Corte dei conti) exerce des fonctions d'audit et des fonctions judiciaires et occupe une position particulière au sein du système judiciaire italien. Elle dispose de sa propre juridiction, distincte des tribunaux administratifs et civils en ce qui concerne ses fonctions. Les fonctions judiciaires ont une base claire et solide dans la Constitution italienne et les lois connexes, et l'indépendance est l'une de ses caractéristiques les plus importantes.

ARTICLE DE FOND

Conformément à l'article 103 de la Constitution italienne, la Corte dei conti est compétente en matière de comptabilité publique et dans tous les autres domaines prévus par la loi.

La Corte dei conti est compétente pour les matières suivantes :

- Responsabilité administrative et comptable des fonctionnaires, agents publics ou entités privées gérant des fonds publics (argent, biens et services, actifs, etc.) au profit de l'intérêt général pour tout dommage qu'ils ont causé à l'État et à l'Union européenne ou à toute entité publique par fraude ou négligence grave.
- Gestion et rapports des comptables et autres agents publics gérant des fonds publics qui sont tenus de rendre des comptes. (c'est-à-dire, les comptes établis par les comptables publics, les comptables de gestion et les comptables du gouvernement ou des organismes locaux. La Corte dei conti est habilitée à auditer les personnes qui agissent en tant que comptables publics mais ne sont pas certifiées comme tels).
- Autres litiges en matière comptable prévus par la loi (article 172 du Code de procédure comptable).
- Litiges découlant d'actes octroyant ou modifiant des pensions.

Le Code de procédure comptable (décret législatif n° 174/2016) définit dûment et clairement le déroulement des différents procès devant les Chambres juridictionnelles de la Corte dei conti tels que les responsabilités incombant aux personnes responsables devant l'ISC et le régime de sanction pertinent applicable ; la qualification et le montant des dommages allégués, le droit d'accès au dossier d'instruction (sauf secrets ou défenses d'autres parties) par les personnes responsables.

Les grands principes de l'essai

La procédure officielle de la Corte dei Conti met en œuvre les principes d'égalité des parties, d'impartialité, de contradictoire et de régularité de la procédure prévus à l'article 111, alinéa 1, de la Constitution italienne.

Indépendance

La Corte dei conti est autonome et indépendante de tous les autres pouvoirs de l'État italien (Constitution italienne, article 100, paragraphe 3). Ses membres sont des juges qui exercent leurs fonctions au service de l'intérêt public, en toute indépendance et honnêteté et en évitant toute influence indue. Ils protègent l'information et la confidentialité, tout en tenant compte du besoin de transparence et de responsabilité.

ARTICLE DE FOND

Pouvoirs judiciaires

Les principaux pouvoirs judiciaires de la Corte dei conti visent à évaluer les responsabilités administratives et comptables des fonctionnaires, des agents publics, des entités privées gérant des « fonds » publics (argent, biens et services, actifs, etc.) pour tout dommage causé à l'État ou à tout autre organisme public et à l'Union européenne par la fraude ou la négligence grave, en vue de sauvegarder l'intégrité et l'utilisation efficace des ressources publiques ainsi que les intérêts des entités publiques et des citoyens.

Tous les dommages causés par un comportement illégal ou une omission peuvent être pris en compte (par exemple, la corruption, la fraude dans la gestion des fonds publics - européens, nationaux, régionaux et/ou locaux -, les infractions ou le comportement illégal ou l'omission dans la direction et/ou le contrôle de l'exécution des travaux publics, les accords de fourniture et de service entraînant la rupture des contrats, les paiements supplémentaires illégaux, les audits fiscaux irréguliers ou omis ou l'application omise de sanctions ainsi que le rapport omis des crimes commis en échange de pots-de-vin, consistant en de l'argent ou d'autres utilités pour les agents impliqués ou pour des tierces parties, etc.)

Un acteur privilégié : le ministère public de la Corte dei conti

L'action en responsabilité administrative ne peut être intentée que par les procureurs régionaux de la Corte dei conti devant les Chambres juridictionnelles de la Corte dei conti, et les plaintes constituent la base de leurs activités. À cet égard, les autorités compétentes sont soumises à plusieurs obligations spécifiques de faire rapport au Bureau régional des pertes de fonds publics, dans les cas où des agents publics sont impliqués.

Le procureur pénal a le devoir de faire rapport au Bureau régional de la Corte dei conti de toute enquête ou affaire qui aurait causé une perte de fonds publics. Les plaintes peuvent provenir de toute autre source : politiciens, citoyens, anonymes, dénonciateurs (la loi prévoit la protection du travailleur qui fait rapport sur un comportement illégal dont il a eu connaissance sur son lieu de travail), articles de presse, etc.

ARTICLE DE FOND

Le procureur a pleinement accès aux documents et informations détenus par les organes administratifs ou judiciaires et, si cela est nécessaire à l'enquête, il peut demander (par le biais de ses décrets) : l'exposition de documents, l'audition de personnes bien informées, des inspections et des évaluations directes, la saisie de documents, des conseils techniques. Dans le cadre d'une action en dommages et intérêts intentée par l'un des procureurs de la Corte dei conti (acte d'accusation contenu dans une citation à comparaître), à l'issue d'une procédure d'enquête qui peut impliquer des forces de police telles que la police financière italienne (Guardia di Finanza), la personne accusée ne peut être tenue pour responsable que si toutes les conditions suivantes sont réunies en ce qui concerne l'illégalité/l'illicéité de la conduite ou de l'omission prétendument fautive :

1. Le préjudice subi par les budgets/ressources de l'État ou d'un organisme public (y compris les fonds de l'Union européenne) doit être réel, certain et non simplement potentiel ;
2. Il faut prouver l'existence d'un lien de causalité direct entre l'acte et le dommage prétendument subi ;
3. Il doit y avoir des preuves d'une fraude ou d'une négligence grave dans le comportement de la personne accusée, et ;
4. Il doit exister une « relation qualifiée » - une relation de travail, une habilitation, une affiliation ou un lien ad hoc - entre l'organisme public lésé et la personne qui aurait causé le dommage. Les personnes privées et les entreprises peuvent être accusées si elles entrent dans cette « relation qualifiée » car elles opèrent au profit de l'intérêt public.

L'acte d'accusation et le jugement

L'acte d'accusation constitue le réquisitoire définitif détaillant les faits, les personnes accusées, l'existence des conditions cumulatives pour saisir la Cour et la qualification et le montant des dommages et intérêts.

La Corte dei conti fixe la date de la première audience. Ensuite, l'accusé et son avocat doivent percevoir une copie de cet acte d'accusation ainsi qu'une convocation à cette audience.

L'avocat dispose alors d'un délai pour préparer sa défense.

Une fois le procès terminé, la Corte dei conti rend son jugement en première instance, qui est rendu public, dans le respect du secret et des restrictions liées à la confidentialité qui sont légalement obligatoires, ainsi que de la protection des données personnelles.

Les parties peuvent faire appel de la sentence devant les Chambres centrales d'appel.



Source: Drapeau- Adobe Stock Images, 12ee12; Logo- Commission d'audit de l'État de Thaïlande

Le 7th Forum des ISC à compétences juridictionnelles s'est réuni à Bangkok, les 16 et 17 octobre 2023, Bangkok: Bureau d'audit de l'État du Royaume de Thaïlande

Par: Dr. Sutthi Suntharanurak

Le 7e Forum des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) à compétences juridictionnelles, qui s'est tenu à Bangkok, les 16 et 17 octobre 2023, a été inauguré par une cérémonie d'ouverture qui a donné la parole à une série d'orateurs éminents, soulignant l'importance mondiale et l'esprit de collaboration de l'événement. Le Général Chanathap Indamra, Président de la Commission d'audit de l'État de Thaïlande et Président de l'ASOSAI, a souhaité chaleureusement la bienvenue aux participants, donnant un ton de camaraderie et d'objectif commun aux travaux. M. Jean Yves Bertucci, Président de chambre à la Cour des comptes de France, a apporté son point de vue, enrichissant ainsi le dialogue avec les perspectives du Forum des ISC à compétences juridictionnelles.

ARTICLE DE FOND



Le Général Chanathap Indamra, Président de la Commission d'audit de l'État de Thaïlande et Président de l'ASOSAI. Source: Commission d'audit de l'État de Thaïlande



Jean-Yves Bertucci, président de chambre à la Cour des comptes de France
Source: Commission d'audit de l'État de Thaïlande

ARTICLE DE FOND

Pour ajouter à la diversité des points de vue, M. Carlos Riofrio Gonzalez, Contrôleur général de l'État de l'Équateur, a participé à l'événement par le biais d'une présentation vidéo, garantissant ainsi que la communauté mondiale des ISC était bien représentée, en dépit des distances géographiques. L'événement a également bénéficié de la présence de M. Bruno Dantas, Président de l'INTOSAI et Président du Tribunal de Contas da União (TCU) du Brésil, aux côtés de Mme Zineb El Adaoui, Présidente de la Cour des comptes du Maroc. Ensemble, ils ont présenté le projet JuriSAI, une initiative historique visant à favoriser la collaboration et le partage des connaissances entre les ISC à compétences juridictionnelles du monde entier.



Le 7e Forum des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) à compétences juridictionnelles, organisé à Bangkok, les 16 et 17 octobre 2023, sous l'égide Bureau d'audit de Royaume de Thaïlande. Source: Commission d'audit de l'État de Thaïlande

Le professeur Dr. Orapin Phonsuwan Sabyeroop, dans son discours d'ouverture du Forum, a partagé le parcours de transformation de la discipline fiscale et financière en Thaïlande, en présentant les étapes clés qui ont façonné le système d'audit de la nation, ce qui témoigne de sa profonde influence dans le domaine. Elle a retracé l'évolution historique de l'audit des finances publiques en Thaïlande, en soulignant ses propres contributions scientifiques qui ont catalysé des réformes significatives et le développement ultérieur d'un cadre d'audit conforme aux normes mondiales. Elle a mis en évidence des évolutions cruciales telles que le passage à un système d'audit plus autonome, la création de la loi sur l'audit de l'État et la formation de la Commission de discipline budgétaire et financière. Ces mesures ont contribué à renforcer l'efficacité et la transparence de la gestion du secteur public.

ARTICLE DE FOND



Le professeur Dr. Orapin Phonsuwan Sabyeroop, Commissaire de Thaïlande, a été l'oratrice principale de cette réunion. Source: Commission d'audit de l'État de Thaïlande

En tant que Commissaire à l'audit de l'État, le professeur Dr. Orapin a constaté le besoin persistant de nouvelles réformes visant à établir la juridiction en Thaïlande. Elle a souligné l'importance vitale de veiller à ce que le processus d'audit soit caractérisé par l'indépendance et l'impartialité, principes qui sont essentiels pour aligner les pratiques d'audit de la Thaïlande sur les normes internationalement reconnues. Sa présentation ne s'est pas contentée de refléter les réalisations passées, elle a également ouvert la voie à des orientations futures visant à renforcer l'intégrité et l'efficacité de la gouvernance fiscale et financière de la Thaïlande.



M. Bruno Dantas, Président de l'INTOSAI et Président de la TCU) du Brésil, aux côtés de Mme Zineb El Adaoui, Présidente de la Cour des comptes du Maroc. Ensemble, ils ont présenté le projet JuriSAI

Source: Commission d'audit de l'État de Thaïlande

ARTICLE DE FOND

La présentation de M. Miller au Forum de l'ISC de France à Bangkok, en octobre 2023, a mis en évidence des avancées significatives dans trois domaines clés :

01

Efforts de plaidoyer et de visibilité : la diffusion mondiale du document de plaidoyer auprès des principales organisations de gouvernance (FMI, Banque mondiale, UE, etc.) en juin 2023 a été accueillie avec enthousiasme, reflétant une reconnaissance positive des initiatives visant à améliorer la reconnaissance et la compréhension de l'importance et des avantages des ISC à compétences juridictionnelles.

02

Efforts d'institutionnalisation : des discussions actives ont été menées afin d'intégrer le Forum de manière plus formelle au sein de la communauté de l'INTOSAI, y compris des mesures visant à établir le Forum en tant que groupe de travail dédié. La volonté d'atteindre cet objectif demeure inébranlable.

03

Initiatives de publication : les efforts de collaboration avec la Revue de l'INTOSAI visent à mettre en évidence les ISC à compétences juridictionnelles en 2024 afin de diffuser davantage les meilleures pratiques, les points de vue et les progrès dans l'ensemble de la communauté des ISC, en soulignant l'engagement du Forum en faveur du partage des connaissances et de la promotion des fonctions juridictionnelles des ISC.

Panel 1 - Le rôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) à compétences juridictionnelles dans la lutte contre la fraude et la corruption

Lors de sa présentation à l'ISC d'Indonésie le 16 octobre 2023 à Bangkok, M. Ramadhani a souligné le rôle clé de l'organisation dans la lutte contre la fraude et la corruption en Indonésie. Les principaux points abordés sont les suivants :

ARTICLE DE FOND

Cadre juridique et mandat : l'ISC d'Indonésie est dotée d'un cadre juridique complet qui lui confère la responsabilité d'auditer la gestion et la responsabilité des finances de l'État, y compris le pouvoir d'enquêter et de faire rapport sur les fautes financières et la corruption.

Portée et types d'audits : M. Ramadhani a détaillé le large éventail d'audits réalisés par l'ISC d'Indonésie, tels que les audits financiers, les audits de performance et les audits d'investigation spécifiquement conçus pour détecter la fraude et la corruption, mettant en évidence l'approche approfondie de l'institution pour garantir l'intégrité financière.

Application de la loi et collaboration : la présentation a souligné l'importance de la collaboration avec les organismes chargés de l'application de la loi, en décrivant comment l'ISC d'Indonésie fait rapport aux autorités juridiques compétentes des activités criminelles découvertes au cours des audits et joue un rôle dans l'évaluation des pertes financières au niveau de l'État et de la région, participant ainsi activement aux actions en justice concernant les écarts financiers.

Ces points illustrent la contribution de l'ISC d'Indonésie à l'amélioration de la transparence financière, de la responsabilité et de l'intégrité dans le cadre de la gouvernance indonésienne.

La présentation de Mme Dujols a donné un aperçu de la collaboration entre la Cour des comptes et les autorités judiciaires françaises, en se concentrant particulièrement sur un cas de mauvaise gestion et de violations éthiques à l'Agence « O », une entité publique aidant les victimes de blessures médicales. L'identification de graves problèmes de gestion et d'éthique, les efforts de coopération entre les auditeurs financiers et les procureurs pénaux qui ont conduit à des mesures juridiques et administratives importantes à l'encontre de la direction de l'agence, ainsi que les recouvrements et les réformes qui en ont découlé, ont été les points forts de cette affaire. Cette affaire est un excellent exemple de partenariat efficace entre les organismes d'audit et les systèmes judiciaires dans la lutte contre la corruption et la mauvaise gestion.

ARTICLE DE FOND

Au cours du Forum des ISC à compétences juridictionnelles, M. Batonon, de l'ISC du Bénin, a mis en lumière les rôles préventif et correctif des ISC dans la lutte contre la fraude et la corruption. Il a souligné l'effet « gendarme » des ISC dans la prévention des fautes, leur rôle de conseil auprès des gestionnaires publics pour l'adoption de pratiques de gestion axées sur les résultats, et la nécessité de sanctionner la mauvaise gestion. M. Batonon a plaidé en faveur de l'adoption par les ISC d'une attitude proactive, d'une présence visible dans l'administration publique et d'un rôle central dans le maintien de la responsabilité et de la discipline fiscale, en soulignant leur fonction cruciale dans la promotion de la bonne gouvernance et la lutte contre la corruption.

Panel 2 - L'impératif de la collaboration internationale et du partage d'informations

Dans sa présentation, M. Batonon a souligné le rôle essentiel de la coopération internationale et de l'échange d'informations dans la lutte contre la fraude et la corruption. Il a expliqué en détail la portée mondiale de ces délits et la nécessité absolue pour les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) de collaborer au-delà des frontières nationales. M. Batonon a plaidé en faveur de la création de bases de données englobant les processus financiers publics ayant des ramifications internationales et a appelé à un meilleur partage des connaissances et des données entre les ISC. Ces mesures visent à renforcer les efforts déployés à l'échelle mondiale pour identifier et prévenir la corruption, en soulignant la valeur des initiatives conjointes pour renforcer la responsabilité et la gouvernance dans le secteur public.

Le discours de M. Diatta, représentant l'ISC du Sénégal, a mis en évidence le rôle crucial des ISC dans la promotion de la transparence, de la légalité et de l'utilisation efficace des fonds publics, tout en abordant les obstacles qu'elles rencontrent, notamment la nature sophistiquée des systèmes de fraude et la nécessité vitale d'une coopération transfrontalière. Il a présenté des exemples de collaborations internationales réussies et a formulé des recommandations visant à renforcer l'efficacité des ISC dans leur lutte contre la fraude et la corruption. M. Diatta a souligné l'importance de structures juridiques solides et de partenariats mondiaux, en insistant sur la nécessité d'efforts concertés pour améliorer la lutte contre la corruption grâce à des cadres juridiques et opérationnels renforcés.

ARTICLE DE FOND

Panel 3 - Initiatives pour la prévention de la corruption et la sensibilisation du public

La présentation de M. Orefice a mis en lumière le rôle de la Corte dei conti italienne dans la promotion de la transparence, de la responsabilité et du respect de la loi. Il a souligné l'importance des mesures préventives, de la sensibilisation du public et du partenariat avec les organismes éducatifs pour promouvoir les valeurs démocratiques et l'engagement actif des citoyens. L'initiative « Éduquer à la légalité » a été présentée comme un effort clé pour impliquer les jeunes et élargir leur compréhension du rôle de la Corte dei conti dans la protection des fonds publics, illustrant ainsi une stratégie holistique de lutte contre la corruption.

L'exposé de M. Arifa était centré sur les stratégies globales de l'ISC du Brésil pour lutter contre la fraude et la corruption, en mettant l'accent sur la prévention, la détection, l'investigation et le contrôle continu. Il a souligné l'importance de s'engager avec diverses parties prenantes, en particulier la société civile, par le biais de programmes éducatifs, de collaborations et en tirant parti de la technologie comme l'analyse des données et l'IA pour stimuler l'efficacité des audits et des enquêtes. Il a partagé des études de cas pour illustrer les effets positifs de ces stratégies, notamment des réductions de coûts dans le secteur de l'énergie électrique et des économies financières considérables grâce à des pratiques d'audit persistantes, mettant en évidence l'approche avant-gardiste de l'ISC du Brésil pour renforcer la transparence et la responsabilité du secteur public.



Source: Commission d'audit de l'Etat de Thaïlande

ARTICLE DE FOND

M. Arifa a décrit plus en détail l'approche de l'ISC du Brésil :

- Stratégie globale : un plan holistique couvrant la prévention, la détection, l'investigation et le contrôle pour lutter contre la corruption et la fraude.
- Engagement des parties prenantes : le rôle essentiel de l'engagement de la société civile par l'éducation et les partenariats pour améliorer la transparence et la responsabilité.
- Utilisation de la technologie : l'adoption de l'analyse des données et de l'intelligence artificielle (IA) pour accroître l'efficacité des processus d'audit et d'enquête.
- Des résultats probants : des études de cas démontrant des résultats probants, tels que la réduction des coûts dans le secteur de l'énergie et des économies significatives réalisées grâce aux activités d'audit continu, afin de démontrer les avantages concrets des actions de l'ISC du Brésil.

La discussion a également porté sur l'approche du Portugal en matière de prévention de la fraude et de la corruption, décrite dans trois actions primaires du Conseil pour la prévention de la corruption (CPC) : le déploiement de plans de gestion des risques de corruption dans plus de 1300 institutions publiques, des visites pédagogiques pour évaluer et suggérer des améliorations en matière de conformité, et le lancement de programmes éducatifs dans les écoles pour construire un réseau anti-corruption, atteignant des milliers d'écoles et d'étudiants. Par ailleurs, il a mentionné le passage du CPC au mécanisme national de lutte contre la corruption, en maintenant ces efforts et en introduisant un régime général de prévention de la corruption qui exige des programmes de conformité dans les secteurs public et privé, poursuivant ainsi l'engagement du Portugal à lutter contre la corruption par l'éducation, la réglementation et l'amélioration systémique.

Conclusion

L'ensemble des dirigeants et experts mondiaux réunis à l'occasion du 7e Forum des ISC à compétences juridictionnelles a donné le coup d'envoi approprié au Forum, soulignant l'importance de la réunion en tant que plateforme de dialogue, d'échange et de progrès dans le domaine de l'audit du secteur public. Leur présence et leurs contributions collectives ont mis en évidence l'engagement des ISC de tous les continents à renforcer la transparence, la responsabilité et la gouvernance dans le cadre de pratiques d'audit juridictionnelles plus rigoureuses.

ARTICLE DE FOND



Source: Commission d'audit de l'État de Thaïlande

À propos de l'auteur :

Sutthi Suntharanurak est le Directeur du Bureau des affaires internationales de la Cour des comptes du Royaume de Thaïlande. Veuillez contacter sutthisun@gmail.com



Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

Développer des approches pertinentes et innovantes pour soutenir l'indépendance des ISC : les enseignements du Mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM)

Auteur : Freddy Yves Ndjemba, Senior Manager, Département de la gouvernance des ISC, Initiative de développement de l'INTOSAI

Les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ont un rôle essentiel à jouer en matière de responsabilité, d'intégrité et de transparence du secteur public. Pour remplir ce rôle et instaurer la confiance entre les organes étatiques et la société, les ISC doivent être indépendantes.

L'indépendance des ISC peut être comprise comme la capacité d'une Institution supérieure de contrôle des finances publiques à fonctionner de manière autonome par rapport au gouvernement, sans influence ni contrôle excessifs. Cette indépendance est une condition fondamentale pour que les ISC puissent remplir efficacement leur mandat. Dans le cadre de la déclaration de Mexico de l'INTOSAI sur l'indépendance des ISC, il a été identifié huit conditions, connues sous le nom de « piliers de l'indépendance », qui servent de référence pour l'évaluation de l'indépendance d'une ISC.

ARTICLE DE FOND

Il ressort des données de l'Initiative de développement de l'INTOSAI et de la Banque mondiale que, dans le monde entier, des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) sont confrontées à des menaces croissantes compromettant l'indépendance de leur fonctionnement et l'exécution de leurs mandats d'audit.

Ainsi, le dernier Rapport d'inventaire mondial de l'INTOSAI a révélé qu'au moins 40 % des ISC ont subi des interférences majeures dans l'exécution de leurs budgets, et que seules 44 % des ISC ont déclaré avoir un libre accès total aux informations, dans des délais convenables et sans contrainte, pour s'acquitter correctement de leurs responsabilités statutaires, une chute spectaculaire par rapport aux 70 % qui avaient déclaré avoir pleinement accès aux informations en 2017.

De même, selon l'indice le plus récent de la Banque mondiale sur l'indépendance des ISC, la plupart des budgets et des financements des ISC sont soumis à l'approbation de l'institution chargée d'établir le budget du gouvernement central, et seuls 22 pays sur les 118 évalués remplissent pleinement les critères relatifs à l'autonomie dans la gestion des ressources humaines.

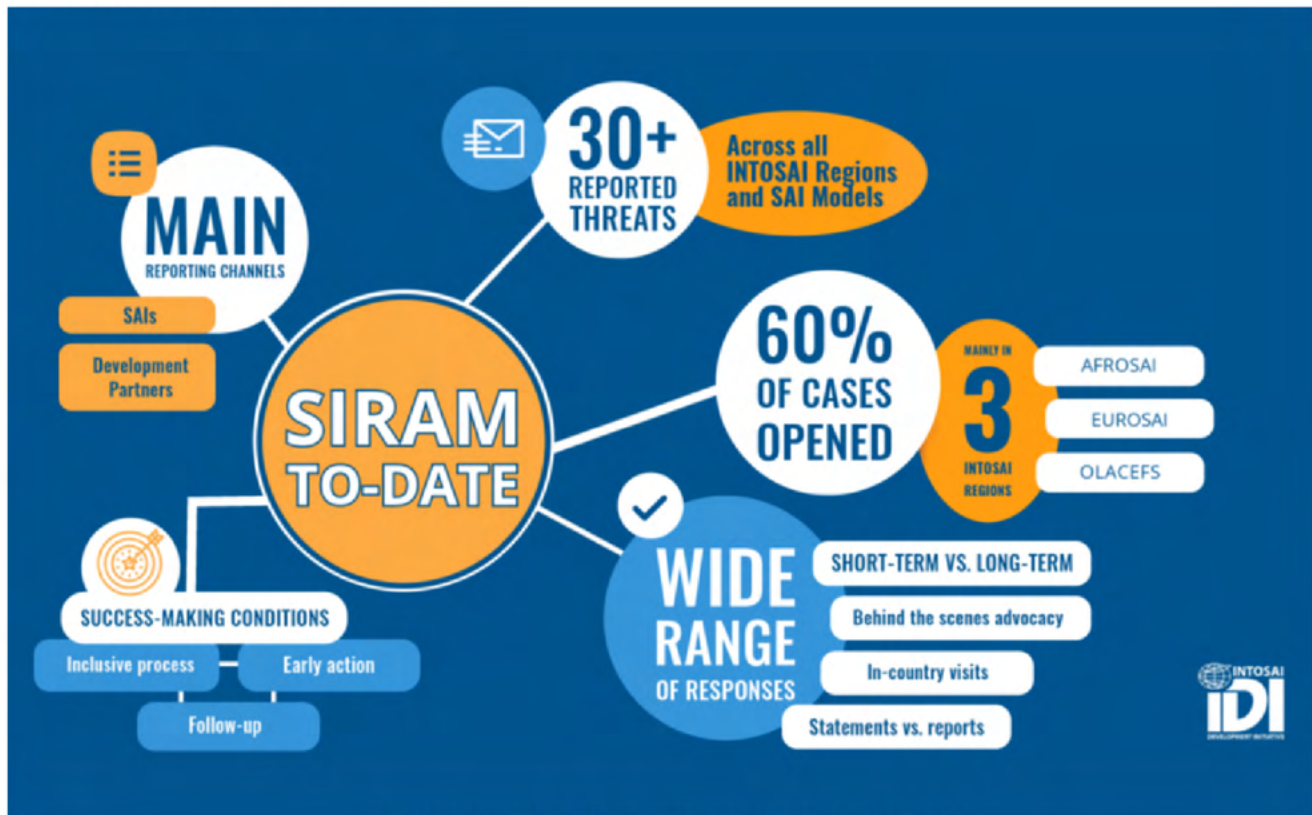
L'INTOSAI, à travers ses organes, a toujours été très active dans la défense et le soutien de l'indépendance des ISC. Ces efforts ont culminé avec l'adoption par l'INTOSAI de la Déclaration de Lima sur les principes d'audit en 1977 et de la Déclaration de Mexico sur l'indépendance des ISC en 2007. Plusieurs autres dispositifs ont reconnu l'importance de l'indépendance des ISC, avec notamment trois résolutions des Nations unies et d'autres déclarations politiques de haut niveau.

En outre, les efforts visant à soutenir l'indépendance des ISC étaient dus à des ISC qui jouaient un rôle de premier plan dans la promotion d'une plus grande indépendance par le biais de changements législatifs. Cependant, au fil du temps, il est devenu évident que les changements législatifs ne sont qu'un des facteurs de l'indépendance des ISC. Partout dans le monde, les paysages politiques et institutionnels sont en constante évolution, et l'exécutif ou le législatif peuvent prendre une multitude de mesures susceptibles de compromettre différents aspects de l'indépendance des ISC.

Ces menaces peuvent se manifester de diverses manières, notamment par des amendements apportés à la Constitution d'un pays, des changements affectant le prochain budget, des modifications de la loi sur le contrôle des finances, et des tentatives de destituer le ou les directeurs en poste au sein d'une ISC ou de retarder la nomination d'un nouveau responsable. Dans quelques cas, il a même été formulé des propositions visant à abolir complètement l'ISC en tant qu'institution indépendante.

ARTICLE DE FOND

L'émergence du SIRAM



Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

Ces risques constants soulignent la nécessité pour la communauté de l'INTOSAI et les parties prenantes concernées de développer des outils et des approches qui aideront les ISC à répondre rapidement et efficacement aux défis posés à leur indépendance.

C'est dans ce contexte que l'IDI a développé le Mécanisme de plaidoyer rapide pour l'indépendance des ISC (SIRAM), en s'appuyant sur la Coopération INTOSAI-bailleurs de fonds (IDC), pour défendre et sensibiliser aux menaces et aux atteintes portées à l'indépendance des ISC, ainsi que pour apporter un soutien aux ISC confrontées à des défis compromettant leur indépendance.

Au fil des années, le SIRAM est passé d'une initiative pilote à un mécanisme bien connu et apprécié. Il a été intégré au sein de l'INTOSAI et de la Communauté des bailleurs de fonds, et a bénéficié d'un soutien considérable de la part de divers acteurs tels que les organisations de la société civile et le monde universitaire, tandis que le processus d'instruction des dossiers devenait de plus en plus complexe.

En réfléchissant à sa mise en œuvre au fil des ans, plusieurs faits sont apparus, notamment :

ARTICLE DE FOND



L'auteur, Freddy Yves Ndjemba. Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

1. Bien que nous ne voyions que la « partie émergée de l'iceberg » puisque nous ne recueillons que les menaces signalées par les ISC concernées, la dispersion géographique des cas indique la nature mondialisée du problème, combinée à une plus grande concentration dans certaines régions de l'INTOSAI.
2. Dans les zones de concentration, nous observons une corrélation avec les menaces qui pèsent sur d'autres institutions indépendantes, comme le système judiciaire par exemple, et la détérioration des conditions entourant le respect du principe de responsabilité, à savoir un rétrécissement de l'espace civique.
3. D'un point de vue conceptuel, les menaces qui pèsent sur l'indépendance des ISC sont généralement liées à l'ingérence de l'exécutif, mais les données empiriques mettent en évidence d'autres facteurs et d'autres angles sous lesquels l'indépendance des ISC est menacée dans la pratique.
4. La complexité croissante des cas a nécessité une compréhension plus approfondie du contexte national et de la structure institutionnelle des ISC (cadre juridique et modèle), ce qui a pu se faire au détriment de la réactivité dans les réponses apportées.
5. La plupart des menaces s'articulent autour de principes spécifiques de l'INTOSAI, notamment l'inamovibilité du Vérificateur général, ses pouvoirs et son mandat, l'accès aux informations dans des délais convenables et sans restriction, ainsi que l'accès aux ressources humaines et financières.
6. Il est essentiel de tirer parti de l'influence et de la portée potentielle des bailleurs de fonds pour réussir à défendre l'indépendance des ISC. De même, un plaidoyer efficace au niveau national exige d'élargir l'éventail des parties prenantes à consulter au niveau national, et même d'aller au-delà des parlementaires et des OSC pour inclure les personnalités politiques, les médias et les acteurs institutionnels.

ARTICLE DE FOND

Tous ces constats ont montré la pertinence de l'approche réactive par le biais du SIRAM, mais elles mettent également en évidence une question plus fondamentale.

En fait, nous avons constaté la nécessité de compléter le plaidoyer ad hoc et réactif proposé par le SIRAM par une démarche de plaidoyer davantage proactive, permettant de soutenir les efforts de l'INTOSAI avec une approche holistique et complète de la défense de l'indépendance des ISC.

C'est dans ce contexte que nous avons placé nos efforts pour défendre de manière proactive l'indépendance des ISC, notamment en développant des approches pertinentes et innovantes pour soutenir l'indépendance des ISC. Un exemple en est le partenariat avec des organisations internationales de premier plan pour créer des coalitions en faveur de l'indépendance des ISC.

La Masterclass sur l'indépendance des ISC, conjointement organisée par l'IDI, l'OCDE et la Cour des comptes française, s'est avérée une approche innovante, réunissant une constellation éclectique de dirigeants d'ISC, de partenaires de développement et de leaders d'opinion du monde universitaire pour réfléchir collectivement à la question de l'indépendance des ISC.

Il en est ressorti une compréhension commune des défis et l'identification de moyens potentiels pour renforcer l'indépendance des ISC. Un autre résultat de cette rencontre est le lancement du projet de recherche conjoint IDI-OCDE-FMI, visant à soutenir le développement de normes de l'OCDE sur l'indépendance des ISC.

Un autre exemple est le soutien apporté à la Cour des comptes de Madagascar dans le cadre du projet TANTANA, financé par l'USAID, aux côtés de la Cour des comptes française et du FMI.

Grâce à un plaidoyer efficace et à un soutien technologique ciblé, nous avons pu aider l'ISC à changer de position dans la structure budgétaire, en la retirant de la responsabilité du ministère de la Justice et en lui obtenant un poste dédié dans le cadre budgétaire.

L'élévation de la position de l'ISC dans l'architecture budgétaire de l'Etat jette les bases d'une plus grande autonomie financière pour l'ISC, car elle donne à la Cour des comptes une plus grande marge de manœuvre dans la planification et la gestion de ses ressources financières.

Enfin, le renforcement de l'indépendance des ISC nécessitant une approche globale, nous continuerons de travailler avec les parties prenantes et de nous engager dans les forums pertinents pour intégrer et contextualiser l'indépendance des ISC. A cette fin, nous souhaitons collaborer plus étroitement avec les ISC à compétences juridictionnelles, notamment par l'intermédiaire du Forum des ISC à compétences juridictionnelles, afin d'établir des partenariats et d'intégrer leurs approches en matière d'indépendance des ISC.



Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

L'ISC PMF, un outil pour toutes les ISC, y compris les ISC à compétences juridictionnelles ! Indicateurs actualisés pour évaluer les activités juridictionnelles

par Eduardo Ruiz et Irina Sprenglewski, responsables de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI)

Dans un souci constant de maintenir le Cadre de mesure de la performance des ISC (ISC PMF) pertinent et utile pour les ISC, l'INTOSAI a approuvé une nouvelle version du cadre en novembre 2022, qui contient un ensemble révisé d'indicateurs évaluant les activités juridictionnelles.



L'ISC PMF et l'adoption au niveau mondial

Depuis l'introduction du Cadre de mesure de la performance des ISC (ISC PMF) en 2010, un nombre impressionnant de 96 ISC ont réalisé une évaluation de l'ISC PMF. Alors que l'ISC PMF est devenu un outil reconnu par les ISC du monde entier, l'adoption de cet outil a été jusqu'à présent plus limitée parmi les ISC à compétences juridictionnelles, seules 12 ISC sur les 96 étant des ISC à modèle juridictionnel.

L'ISC PMF est un outil spécialement conçu pour permettre aux ISC d'évaluer leur situation actuelle et leurs performances dans l'ensemble de leurs fonctions, processus et résultats clés. En tant qu'évaluation par rapport au Cadre des prises de position professionnelles de l'INTOSAI (IFPP) et à d'autres bonnes pratiques internationales établies pour l'audit externe des finances publiques, l'ISC PMF est reconnu comme une base pour établir les besoins afin de bien vouloir informer les plans stratégiques et les efforts de renforcement des capacités de l'ISC. Son objectif global est de contribuer à l'amélioration des performances des ISC afin de renforcer la gestion des finances publiques et de favoriser la responsabilité et la transparence en donnant l'exemple.

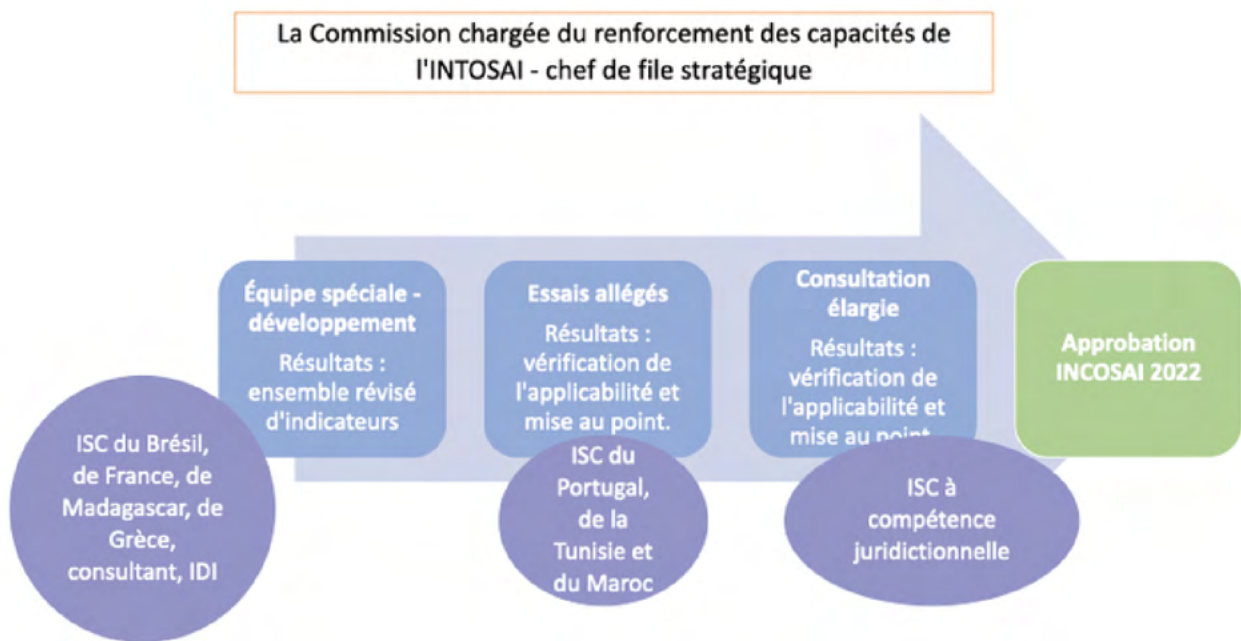
L'une des principales caractéristiques de l'ISC PMF est qu'il doit être un outil utile pour toutes les ISC. Cela implique de réviser et d'améliorer le cadre lorsque cela est nécessaire, étant donné qu'il n'est pas statique et qu'il doit tenir compte des changements dans l'environnement. Au minimum, l'ISC PMF doit refléter les changements dans les normes sous-jacentes de l'INTOSAI afin de garantir une évaluation objective. À cette fin, l'adoption en 2019 de l'INTOSAI-P 50 « Principes des activités juridictionnelles des ISC » a permis d'intégrer les activités juridictionnelles dans l'IFPP. En outre, le retour d'information des évaluateurs appliquant le cadre et une consultation menée en 2020 ont également indiqué que certains domaines pouvaient être améliorés.

Un processus inclusif

Le processus de révision inclusif a impliqué une multitude d'organisations et a été mené sous le chef de file stratégique de la Commission chargée du renforcement des capacités de l'INTOSAI (CBC). Le développement technique a été mené par un groupe de praticiens seniors des ISC de France, du Brésil, de Grèce et de Madagascar et de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) en tant que responsable opérationnel de l'ISC PMF.

ARTICLE DE FOND

Ensemble, le groupe a produit un projet d'ensemble d'indicateurs qui a ensuite été testé et affiné lors de deux ateliers organisés avec des collègues des ISC du Portugal, de Tunisie et du Maroc. Les ISC impliquées reflètent la diversité des modèles juridictionnels existants, ce qui était important pour garantir que les indicateurs révisés fonctionnent dans l'ensemble des ISC, et cette approche inclusive a grandement contribué au produit final. Par la suite, et conformément aux procédures de l'INTOSAI, toutes les ISC à compétences juridictionnelles ont été invitées à formuler des commentaires sur les indicateurs révisés, le point culminant étant l'approbation de la version 2022 de l'ISC PMF lors de la réunion de l'INCOSAI à Rio de Janeiro.



Processus de révision de l'ISC PMF. Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

Révision des indicateurs d'évaluation des activités
juridictionnelles

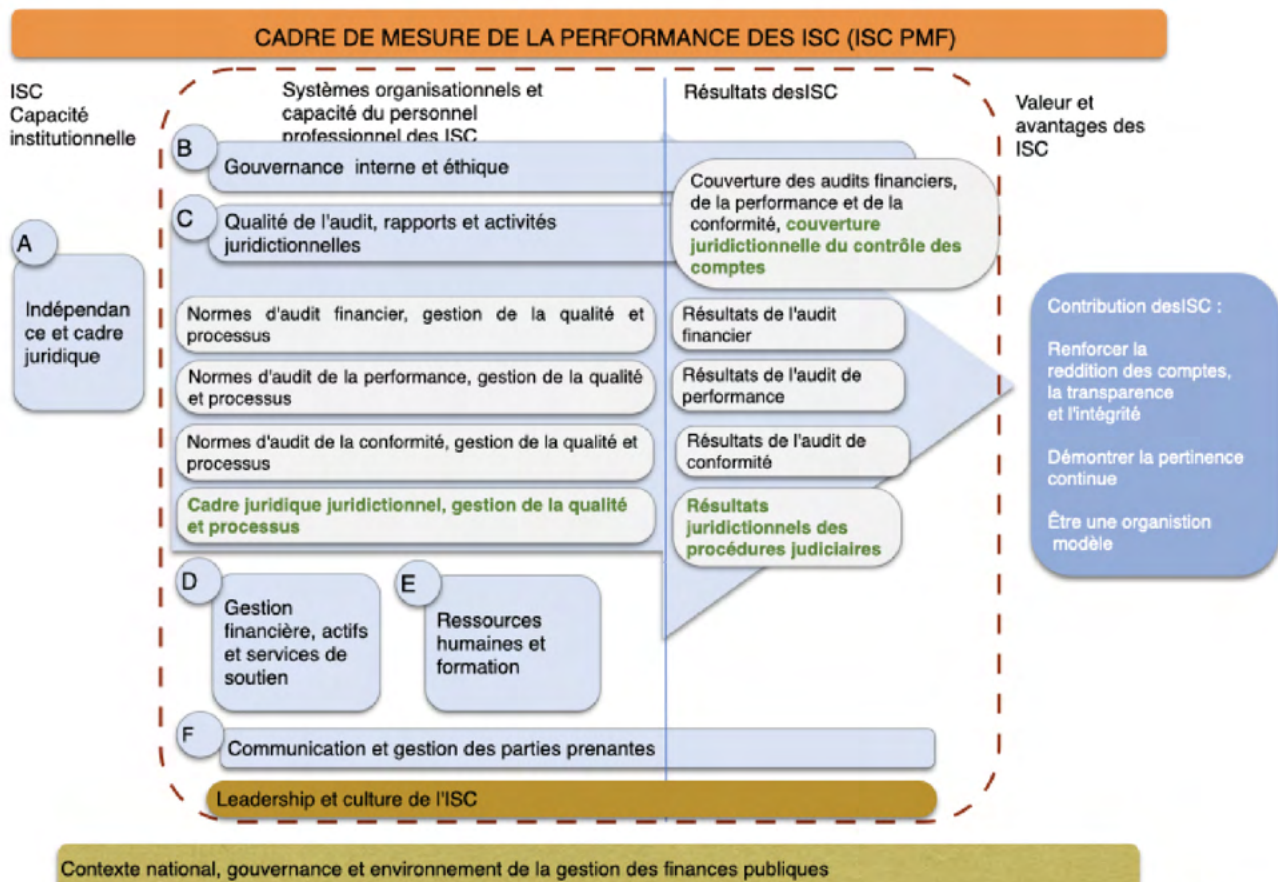


Révision des indicateurs d'évaluation des activités juridictionnelles

Champ d'application de la révision

L'ISC PMF décrit les domaines clés à évaluer, représentés par les domaines A à F. Cette révision a porté sur les indicateurs et les dimensions ciblant spécifiquement les ISC ayant une fonction juridictionnelle (indicateurs ISC-8, 18, 19 et 20).

ARTICLE DE FOND



ISC PMF et champ d'application de la révision. Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

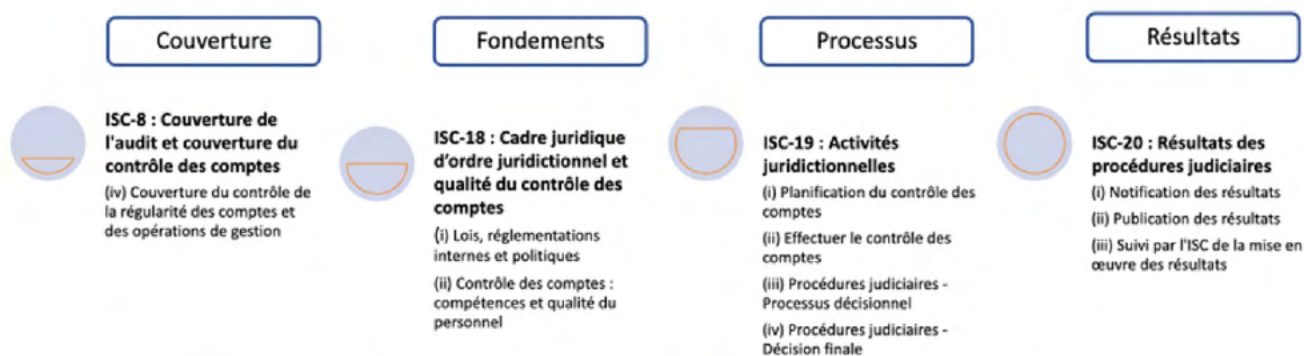
Les indicateurs couvrent l'éventail des activités juridictionnelles allant du contrôle de la régularité des comptes et des opérations de gestion (abréviation : contrôle des comptes) aux procédures judiciaires qui s'ensuivent. Cela implique que l'ISC PMF identifie deux compétences liées à ces deux domaines principaux. De même, elle reconnaît que les procédures judiciaires peuvent être engagées de différentes manières : par des irrégularités identifiées lors d'un audit ou lors du contrôle des comptes, et par des rapports et des informations émanant de tiers.

Une nouvelle série d'indicateurs ajustés

Tout d'abord, la révision comprenait un alignement sur l'INTOSAI-P 50, qui renforce le cadre. Toutefois, l'INTOSAI-P 50 porte essentiellement sur les procédures judiciaires et se situe au niveau des « principes ». Cela signifie que le contrôle des comptes n'est pas couvert de manière exhaustive et qu'il n'existe pas de norme (ISSAI) décrivant la manière dont les principes devraient être mis en œuvre. Il a donc été nécessaire d'inclure des critères spécifiques s'appuyant sur les bonnes pratiques. Ceux-ci s'appuient fortement sur les critères développés par l'équipe de travail précédente qui ont été inclus dans la version 2016 de l'ISC PMF.

ARTICLE DE FOND

Deuxièmement, l'équipe d'examen devait corriger certaines lacunes révélées lors de l'application des indicateurs ces années passées - par exemple, en s'appuyant sur des approches plus récentes du contrôle des comptes, fondées sur l'échantillonnage et l'évaluation des risques. D'autres exemples spécifiques couvrent quatre indicateurs spécifiques identifiés au cours du processus d'examen.



Ensemble révisé d'indicateurs. Source : Initiative de développement de l'INTOSAI

ISC-8 (iv) « Couverture du contrôle de la régularité des comptes et des opérations de gestion »

Les activités juridictionnelles comprennent le contrôle des comptes et des pièces justificatives afin de déceler les irrégularités. Quels comptes l'ISC doit-elle contrôler ? Il existe deux scénarios principaux.

1. Plusieurs ISC, en particulier dans le CREFIAF, sont tenues de vérifier tous les comptes publics. Dans plusieurs cas, cela a conduit à un problème d'arriérés de comptes à contrôler si l'ISC ne dispose pas des ressources nécessaires pour effectuer les contrôles en temps voulu. Dans ce cas, l'ISC peut encore planifier et programmer ses contrôles de manière à ce que la plupart des comptes puissent être contrôlés dans un délai déterminé. Les comptes restants peuvent être échantillonnés, en s'appuyant sur le niveau de risque qu'ils représentent.
2. Dans d'autres pays, le cadre juridique permet aux ISC de sélectionner les comptes qui devraient être contrôlés en s'appuyant sur des considérations telles que les risques et l'importance relative. Dans ce cas, les ISC sont mieux placées pour affecter des ressources à l'examen des comptes clés.

Pour évaluer la couverture, l'ISC peut donc choisir entre deux options en fonction de son mandat, en adaptant l'évaluation de la couverture au mandat et aux exigences légales des ISC.

ARTICLE DE FOND

ISC-18 : Cadre juridique d'ordre juridictionnel et système permettant d'assurer la qualité du contrôle des comptes

Cet indicateur évalue les fondements des activités juridictionnelles. Il évalue tout d'abord l'existence d'un cadre juridique régissant les activités juridictionnelles et établissant le régime de responsabilité de ses gestionnaires publics (y compris les comptables). L'indicateur se concentre sur le respect des principes de base tels que la légalité, l'équité, l'impartialité et la contradiction.

Deuxièmement, l'indicateur évalue les processus mis en place par l'ISC pour garantir les compétences des contrôleurs et la qualité du contrôle des comptes.

ISC-19 : Activités juridictionnelles

L'indicateur ISC-19 évalue la manière dont les activités juridictionnelles sont menées dans la pratique. Il examine la phase de planification et de mise en œuvre du contrôle des comptes ainsi que les procédures judiciaires qui s'ensuivent, en se penchant à la fois sur le processus de prise de décision et sur la décision finale. Il comprend le respect de principes clés tels que l'équité, l'impartialité et la collégialité, ainsi que la prise en compte de rôles clés tels que celui du procureur général.

ISC-20 : Résultats des procédures judiciaires

L'objectif de cet indicateur est d'évaluer la performance de l'ISC à garantir que l'exercice des activités juridictionnelles aboutisse à des jugements notifiés et mis en œuvre. En fin de compte, il s'agit de s'assurer que la sanction de la responsabilité personnelle est effective. Les résultats des contrôles et des procédures judiciaires sont des décisions, telles que des jugements, des ordres et des ordonnances judiciaires à l'encontre des gestionnaires publics (y compris les comptables). L'indicateur comprend la notification et la publication des résultats, ainsi que le suivi par l'ISC de la mise en œuvre des résultats.

Utiliser l'ISC PMF pour améliorer les activités juridictionnelles



Utiliser l'ISC PMF pour améliorer les activités juridictionnelles

Dans une large mesure, l'objectif fixé en 2010 pour l'ISC PMF a été atteint. L'objectif était de créer un cadre applicable à tous les types d'ISC, indépendamment de la structure de gouvernance, du mandat, du contexte national et du niveau de développement. À ce jour, environ 50 % des ISC de l'INTOSAI ont utilisé l'ISC PMF comme base pour mieux comprendre, gérer et améliorer la performance. L'ISC PMF a également été utilisé pour faciliter la communication interne et externe avec les principales parties prenantes sur les besoins des ISC en matière de renforcement des capacités.

ARTICLE DE FOND

L'évaluation de l'ISC PMF lui permettrait de démontrer comment ses activités juridictionnelles contribuent à compenser les pertes subies par une entité publique et/ou à sanctionner la responsabilité personnelle, financière ou disciplinaire, des individus reconnus coupables. Elle permet également de rendre les ISC plus responsables en faisant des rapports sur les performances et en suivant les progrès réalisés au fil du temps. La réalisation de nouvelles évaluations régulières de l'ISC PMF est une approche clé pour suivre l'évolution des performances.

Le travail ne s'arrête pas là et il est important de maintenir la pertinence du cadre qui est mise en avant dans la stratégie ISC PMF pour la période 2023 à 2028 des ISC. Les ISC ayant une fonction juridictionnelle peuvent désormais accéder à la version améliorée de l'ISC PMF 2022, qui est encore mieux adaptée à l'évaluation des activités juridictionnelles, en suivant des principes ancrés dans les normes internationales. Le cadre est disponible sur le site Internet de l'IDI : Ressources (idi.no).

Il faut espérer que l'ISC PMF continuera à aider les ISC à faire la différence en renforçant leurs capacités et leurs performances au cours des nombreuses années à venir.



Eduardo Ruiz
Senior Manager, INTOSAI
Development Initiative



Irina Sprenglewski,
Senior Manager, INTOSAI
Development Initiative

Les auteurs. Source. Initiative de développement de l'INTOSAI



INTERNATIONAL JOURNAL

— OF GOVERNMENT AUDITING —

