

---

# Synthèse des tables rondes

---

## Introduction

---

- Le Forum a pour objectif de mieux faire connaître et de défendre la spécificité des Institutions supérieures de contrôle (ISC) dotées d'une compétence juridictionnelle au sein de l'INTOSAI et de contribuer à faire reconnaître les avantages d'une telle organisation.
- Les discussions ont permis de mieux connaître les différences et convergences entre les ISC exerçant des attributions juridictionnelles.
- Un consensus s'est établi sur le fait que la fonction juridictionnelle rayonne sur l'ensemble de l'ISC. Elle lui confère une plus grande indépendance et une plus grande crédibilité. Elle renforce ses méthodes de travail.
- Des enquêtes ont été menées sous forme de questionnaires, dont les résultats ont fait l'objet de synthèse, auprès des 10 ISC participantes au groupe de travail<sup>1</sup> : elles ont porté sur les trois sujets qui ont fait l'objet des tables-rondes de la journée.
- Les trois tables-rondes ont été l'occasion d'analyser successivement : la position institutionnelle de l'ISC, les garanties de son indépendance et ses relations avec les pouvoirs constitutionnels, la nature et la portée de la mission juridictionnelle, ainsi que le rôle du ministère public.

Les échanges témoignent à la fois de la diversité de ce modèle mais aussi de sa vitalité et des caractéristiques communes qui ont conduit à l'adoption d'une Déclaration solennelle.

## Table ronde n°1 : La position institutionnelle de l'ISC et ses relations avec les pouvoirs constitutionnels

---

- Cette table ronde nous a permis d'analyser comment l'indépendance de chaque ISC juridictionnelle est garantie et comment chacune d'elle la conçoit et la présente. De manière générale, la fonction juridictionnelle imprègne toute l'institution. En outre, la fonction juridictionnelle renforce l'indépendance de l'ISC puisqu'une juridiction est par construction indépendante.

### **Introduction du sujet et présentation des résultats d'une enquête préalable par François Kruger, Premier avocat général (France), modérateur de la table ronde**

- L'indépendance repose sur sept piliers :
  1. le statut –constitutionnel ou légal- de l'ISC;
  2. les règles relatives à sa composition et au statut de ses membres ;
  3. l'autonomie dans la gestion des moyens ;

---

<sup>1</sup> Brésil, Chili, Espagne, France, Italie, Maroc, Portugal, Pérou, Tunisie, Turquie.

4. l'autonomie de la programmation ;
5. la libre conduite des audits ;
6. la maîtrise des suites ;
7. la présence d'un ministère public non assujetti au pouvoir politique renforce l'indépendance de l'ISC.

**Turquie (M. Azmi Es, directeur des relations internationales - Cour des comptes de Turquie)**

La Cour des comptes est mentionnée dans la Constitution actuelle comme cela a toujours été le cas dans toutes les constitutions républicaines du pays. Sa fonction juridictionnelle a parfois été débattue, mais elle a récemment été confirmée par la Cour constitutionnelle. Les membres de la Cour des comptes ont le même statut que les magistrats. L'ISC décide de sa propre programmation et a un libre accès, pour ses travaux, à tous les documents ou informations qui ont un lien avec ses contrôles et qui leur sont nécessaires.

**Pérou (Mme Violeta Santin, Directrice de département - « Contraloria general » - Contrôle général du Pérou)**

Le Contrôle général est cité dans la Constitution qui reconnaît son indépendance. Le Contrôleur général est choisi par le Congrès sur proposition du pouvoir exécutif pour un mandat de sept ans. Le Contrôle général est indépendant dans sa programmation ainsi que dans le suivi des audits. Il émet des recommandations contraignantes vis-à-vis des autres institutions publiques ; son pouvoir juridictionnel est limité à la responsabilité administrative –mais non civile ni pénale.

**Tunisie (M. Amor Tounakti, Commissaire général du gouvernement près la Cour des comptes de Tunisie)**

La nouvelle Constitution tunisienne, qui a suivi la révolution a permis d'accroître l'indépendance de la Cour des comptes. La loi organique régissant la Cour des comptes est actuellement en cours de discussion, mais le texte en est largement connu. Il est prévu que la Cour des comptes, tout en conservant son statut équidistant des autres pouvoirs, assiste le Parlement, ce qui a été inspiré par l'expérience française. L'indépendance n'est pas un but en soi, au détriment des autres objectifs de l'institution, mais un moyen au service de la légitimité et de la qualité de ses travaux. La Cour des comptes dispose d'une autonomie de moyens, mais son budget est déterminé par le ministère des finances avec qui les négociations peuvent s'avérer délicates, en période de tensions budgétaires. La conduite des audits, que la Cour programmera de façon autonome, révèle l'indépendance de l'ISC et de ses rapporteurs. Le suivi des recommandations était jusqu'ici rattaché au pouvoir exécutif (Président de la République) : il sera désormais assuré par la Cour des comptes.

**Intervention d'un témoin-expert : M. José Tavares, directeur général des services du Tribunal des comptes du Portugal**

Ces fonctions reposent sur la loi et sont donc légitimées démocratiquement.

Les ISC juridictionnelles doivent mieux communiquer afin de persuader que les attributions qu'elles exercent constituent un « plus », un atout et non un désavantage : une ISC juridictionnelles peut accomplir toutes les missions qu'accomplit une ISC non juridictionnelles alors que l'inverse n'est pas vrai. Le statut de juridiction est un gage

d'indépendance. A cet égard, il est important de séparer les deux fonctions d'audit et de juridiction, comme cela a été fait au Portugal par une loi de 1996.

### **François Kruger intervenant en conclusion de la table ronde**

Deux images illustrent l'importance de la fonction juridictionnelle. Celle du bâton et du levier montre que la fonction juridictionnelle est un levier ; car si le juridictionnel 'le bâton' fait peur, il agit aussi comme un levier sur la régularité de la gestion. L'image du roc et du sable montre que le juridictionnel constitue le roc de l'ISC ; en cas d'évolutions politiques, il est la base solide qui permet de préserver l'indépendance mais aussi l'influence de l'ISC.

## **Table ronde n° 2 – l'importance et la portée de la mission juridictionnelle de l'ISC**

- La deuxième table ronde a porté plus spécifiquement sur la mission juridictionnelle en tant que telle –son organisation, sa portée. Elle a permis de répondre à la question : Que jugeons-nous ? Qui jugeons-nous ? Et comment ?

### **Introduction du sujet et présentation des résultats d'une enquête préalable par Mme Ruth Israel Lopes, Procureur de la « Contraloria general » (République du Chili), modérateur de la table ronde**

- Le questionnaire préparant cette table-ronde a notamment permis de constater que, sous des formes variables (responsabilité civile ou de nature pénale, ou encore « administrative » au sens de disciplinaire ; responsabilité financière *sui generis* etc.) la totalité des ISC exerce bien une fonction juridictionnelle contribuant à sanctionner un manquement ou, plus souvent, à contribuer à la réparation d'un dommage. 80% des ISC considèrent que les fonctions de « connaître et déterminer » la responsabilité des comptables ou des gestionnaires publics font partie de leurs missions.
- La fonction juridictionnelle offre la possibilité de déterminer une politique jurisprudentielle : L'ISC peut alors prioriser ses contrôles et ses poursuites.
- Même si la fonction juridictionnelle représente d'un point de vue quantitatif, une part plus faible de l'activité de l'ISC, elle imprègne toute la pratique et la culture de l'institution tout entière.

### **Portugal (Mme Helena Fereira Lopes, conseillère au Tribunal des comptes de Portugal)**

Le Tribunal juge la responsabilité financière des personnes physiques, responsable d'un dommage, gestionnaire, sans distinction entre comptables publics et autres acteurs de la gestion publique. Les différentes infractions donnant lieu aux interventions de la juridiction sont notamment : la disparition des deniers publics, le détournement de fonds, le défaut de perceptions des recettes, le paiement indu. L'ISC peut imposer le remboursement de sommes manquantes, ce qui est le cas le plus fréquent.

Le procureur public déclenche les poursuites. Il exprime son avis sur la légalité des faits exposés dans les rapports. Il peut qualifier les faits de manière différente de la qualification proposée par les chambres. Les première et deuxième chambres adoptent

des rapports, sans juger ; lorsque le procureur général décide de transmettre ces rapports à la troisième chambre, c'est celle-ci qui exerce la fonction de juger.

### **Maroc (M. Driss Aziz, avocat général à la Cour des comptes du Royaume du Maroc)**

La Cour des comptes trouve son origine dans la commission nationale des comptes rattachée au ministère des finances ; en 1979, cette commission s'est transformée en un organe juridictionnel.

La Cour des comptes marocaine exerce sa juridiction sur les comptables publics (astreints à la production annuelle de leurs comptes et soumis au principe d'une responsabilité personnelle particulière), d'une part, mais aussi sur l'ensemble des gestionnaires publics (au titre de la discipline budgétaire et financière). La Cour des comptes est mentionnée dans la Constitution du Royaume du Maroc depuis 1996. En 2004, une chambre de discipline budgétaire et financière a été mise en place, au sein de la Cour, afin de mieux distinguer les fonctions d'audit des fonctions juridictionnelles.

La procédure juridictionnelle devant la Cour des comptes est écrite et contradictoire.

A l'égard des comptables publics, la règle du double arrêt s'applique : le premier arrêt est provisoire, le comptable y répond et le deuxième est définitif. Cette procédure s'applique également aux personnes déclarées comptables de fait : elle est rare (seulement sept cas de gestions de fait depuis 2003).

### **Intervention d'un « témoin-expert » : M. Nicolas Groper, magistrat à la Cour des comptes (France), juriste<sup>2</sup>**

La mission juridictionnelle est fondamentale pour trois raisons.

En premier lieu, les activités juridictionnelles structurent l'organisation et le travail de la Cour des comptes. Elles apportent une culture de la précision, un attachement aux principes de régularité et la culture de la preuve. Elles permettent d'inspirer des procédures de respect de droit de la défense. L'activité juridictionnelle, qui met en œuvre des responsabilités particulières placées sous la juridiction d'un juge spécialisé, est particulièrement bien adaptée à un aspect essentiel de la gestion publique : le respect de règles spécifiques, souvent techniques, destinées à protéger les finances publiques.

En deuxième lieu, le pouvoir de sanction a un effet dissuasif important –même lorsqu'il est peu utilisé. Lorsque le gestionnaire ou le comptable sait qu'il est passible de sanction, il va interioriser le risque. C'est aussi une voie alternative qui constitue un juste milieu avant la mise en cause pénale qui est réservée aux manquements graves et aux atteintes à la probité.

En dernier lieu, l'activité juridictionnelle permet d'œuvrer à l'amélioration de la gestion, toujours grâce à cet effet levier. Elle permet, du fait de son caractère solennel, d'inciter plus efficacement au changement. ,

D'un autre point de vue, en effet, il ne faut pas sous-estimer que la mission juridictionnelle des ISC constitue un atout dans l'amélioration de la gouvernance des Etats. C'est aussi, pour certains pays, un élément décisif qui déclenche le soutien des bailleurs internationaux à la mise en place d'organes de contrôles indépendants et dotés de réelles prérogatives, comme en Afrique par exemple.

En définitive, les missions de type juridictionnel sont sources de crédibilité auprès du citoyen et renforcent la légitimité de l'ISC.

---

<sup>2</sup> Auteur de « La responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier », Dalloz, 2009.

## Table ronde n° 3 – Le ministère public

---

- La dernière table ronde de la journée était consacrée au ministère public (statut, organisation et missions), à sa place au sein de l'ISC. L'enquête initiale avait porté sur le ministère public ainsi que sur le rôle du citoyen dans le déclenchement des procédures ou des contrôles.

### **Introduction du sujet et présentation des résultats d'une enquête préalable par Gilles Miller, Avocat général (France), modérateur de la table ronde**

- Par-delà la diversité de dénomination, d'organisation et de statut des différents ministères publics étudiés, cette institution se caractérise par la fonction de préservation des intérêts de la Société et, en général, d'engagement des poursuites ; il veille à la bonne application de la loi.
- Des convergences apparaissent cependant en termes d'indépendance à l'égard des pouvoirs et de positionnement statutaire et institutionnel. Les membres du ministère public le plus souvent, disposent soit de la qualité de magistrat du parquet, soit d'un statut distinct de celui des magistrats mais offrant des garanties équivalentes. Le questionnaire préparant la table-ronde a permis de constater les principaux points suivants. Généralement, l'exercice du rôle du ministère public se fait par le biais d'un procureur général propre à la Juridiction des comptes comme c'est le cas du Brésil, de l'Italie, de la Turquie, du Maroc, de la Tunisie, de l'Espagne et de la France. Au Portugal et en Espagne, le ministère public dédié au Tribunal des comptes est également rattaché au Procureur général de l'Etat.
- Les « contraloria general » du Pérou et du Chili, en Amérique latine, présentent un modèle particulier. L'organisation de l'ISC n'est pas collégiale bien qu'elle abrite une formation de jugement (qui peut statuer à juge unique ou en formation collégiale<sup>3</sup>) : la fonction du ministère public est en quelque sorte partagée entre un fonctionnaire qui n'exerce pas l'intégralité des fonctions habituellement dévolues au ministère public. Il assure la défense des intérêts financiers de l'Etat ou de l'administration lésée et sa représentation. Dans ces deux pays, ce ministère public national (distinct du procureur de l'ISC) est l'organe qui a le monopole des poursuites.
- Dans six pays, les membres du ministère public ont un statut équivalent à celui des magistrats. Au Chili et au Pérou, les membres du ministère public ont le statut de fonctionnaire. L'inamovibilité est garantie en Espagne, Tunisie et Italie. En France, au Maroc et en Turquie, l'inamovibilité n'est pas garantie par la loi mais constitue une garantie de fait. Au Brésil et au Portugal, le chef du parquet général dispose d'un mandat de 2 (Brésil) ou 6 ans (Portugal).
- Deux points sont communs aux ministères publics et méritent d'être relevés :
  - le procureur général ou son équivalent ne reçoit jamais d'instruction de la part du gouvernement ou d'un ministre. ;

---

<sup>3</sup> Comme au Chili : juge unique en première instance et formation collégiale présidée par le Contrôleur général en appel.

- Le procureur général ou son équivalent est le correspondant habituel de l'ISC avec l'autorité ou le pouvoir judiciaire.

### **Italie (Mme Alessandra Pomponi, adjoint au Procureur général près la Cour des comptes)**

Le Parquet général de la Cour des comptes italienne peut poursuivre les comptables ou les gestionnaires publics pour leurs manquements aux règles financières.

Les informations proviennent des audits de la Cour des comptes, mais aussi et surtout de multiples autres sources : l'administration, les citoyens ou la presse. Le Procureur général dispose d'une réelle liberté dans la procédure qu'il engage et qu'il suit, indépendamment d'une éventuelle procédure pénale.

En 2014 la CEDH a admis qu'il est possible pour l'ISC de mener des poursuites même de manière parallèle à une action pénale. Le principe non *bis in idem* n'est pas contredit car les deux actions ont des fins différentes.

Le ministère public dispose de larges pouvoirs d'investigation : il peut accéder à tous les documents nécessaires et entendre toutes personnes qu'il juge utiles au déroulement de son enquête. Ainsi, en ce qui concerne les délits financiers et les phénomènes de corruption, le Procureur général peut ordonner des mesures conservatoires et, par exemple, geler les actifs de la personne poursuivie –à hauteur des dommages financiers causés à l'Etat.

En 2014, la Cour des comptes italienne a émis 847 condamnations dont 285 concernaient des faits de corruption. Conformément aux principes de transparence, les jugements et les résultats des activités du Parquet sont publics : ils sont publiés entre autres sur le site internet de l'ISC.

Tous les membres de l'ISC –ministère public compris- sont sélectionnés sur la base d'un concours public. Le président de l'ISC et le Procureur général sont choisis de manière différente, mais tous deux sont issus des présidents de section de la Cour. Le président est nommé par le gouvernement et le Conseil de la Cour (qui réunit les présidents de section et le Parquet général) donne un avis qualifié sur cette nomination. Le Procureur général est choisi par ce même Conseil de la présidence : au terme de ces procédures de sélection, les nominations du Président comme du procureur général prennent la forme d'une décision du Président de la République. La Constitution énonce que les magistrats sont inamovibles, ce qui est le cas par conséquent des membres de l'ISC.

### **Brésil (Dr Paolo Coelho Bugarin, Procureur général près le Tribunal des comptes de l'Union)**

Le Brésil a une organisation adaptée à son caractère fédéral : ainsi chaque état ou territoire autonome (34) dispose de sa propre Cour. Certaines grandes municipalités disposent de leur propre institution de contrôle externe.

La Cour est divisée en 3 chambres. Les délibérations juridictionnelles de l'ISC donnent lieu à une audience publique, aux termes desquelles l'ISC peut prononcer des pénalités financières. Toute la procédure est soumise au principe du contradictoire et au respect des droits de la défense.

L'ISC dispose de larges pouvoirs : elle peut par exemple geler les actifs d'une institution ou d'une personne physique. Durant toutes les séances des chambres, le représentant du Parquet exprime les positions du ministère public. Aucun des sujets que traite l'ISC n'est étranger à son ministère public, qui peut faire connaître son avis sur chacun d'eux.

Le Parquet général exerce le ministère public spécialisé auprès du Tribunal des comptes. Il comprend, auprès du Procureur général, 7 procureurs et 3 substituts. Le ministère public de l'Etat fédéral est parallèle et distinct, sans qu'il existe un lien hiérarchique entre les deux. Au contraire, selon les termes de la Cour constitutionnelle, la relation qui s'établit entre le Tribunal des comptes et son Parquet est qualifiée d'intimité structurelle. Il est largement associé à la vie de l'ISC.

### **Espagne (M. Lui Reda Garcia, procureur adjoint près le Tribunal des comptes d'Espagne)**

La nature du ministère public espagnol est particulière : il est à la fois membre du ministère public de la Nation et rattaché au Tribunal des comptes. La Constitution qui régit l'office du Procureur général de la Nation s'applique en partie au ministère public. Celui-ci exerce trois missions : veiller à l'application de la loi, garantir l'indépendance de l'ISC, satisfaire l'intérêt général. Trois principes s'appliquent : unité d'action, légalité, impartialité.

Tous les membres du ministère publics sont recrutés sur concours publics qui leur ouvrent une carrière au sein du service national des poursuites. Si chaque procureur dépend en partie du Procureur général de la Nation (y compris le Procureur public qui dirige le Parquet du Tribunal des comptes), son indépendance est assurée par l'intermédiaire du Procureur général de la Nation qui est lui-même inamovible et nommé pour quatre ans.

Le fonctionnement de l'ISC est collégial (modèle « cour des comptes »). Au sein du Tribunal des comptes, un comité de quatorze membres approuve l'ensemble des rapports d'audit, qui lui sont obligatoirement soumis ; ainsi le Procureur public en est membre. Il dispose ainsi du moyen de proposer des contrôles mais aussi d'identifier les faits qui nécessitent des poursuites.

Une même affaire peut donner lieu indifféremment à des poursuites devant le Tribunal des comptes et devant la juridiction pénale. Si nécessaire, les décisions ayant la même finalité seront confondues.

### **Intervention d'un « témoin-expert » : M. Roch-Olivier Maistre, conseiller maître à la Cour des comptes (France)<sup>4</sup>**

Le ministère public près la Cour des comptes française a non seulement le monopole des poursuites, aussi bien à l'égard des comptables publics de l'Etat et de ses opérateurs, devant la Cour des comptes, que des gestionnaires fautifs, devant la Cour de discipline budgétaire et financière<sup>5</sup> et des relations avec le juge judiciaire. Mais, il tire aussi la légitimité de son action de ses interventions dans l'ensemble des procédures de contrôle de la Cour des comptes, y compris dans ses missions non juridictionnelles. Il fait part de ses observations (conclusions) sur l'ensemble des rapports « produits » par les magistrats et rapporteurs de la Cour, se prononce sur le respect des règles de procédure,

---

<sup>4</sup> Ancien premier avocat général, ancien président d'une section contentieuse, M. Maistre est actuellement l'un des « juges » de la Cour de discipline budgétaire et financière.

<sup>5</sup> Juridiction associée à la cour des comptes, pour juger les gestionnaires publics responsables de certaines infractions aux règles de gestion.

sur la qualité de l'instruction et du contradictoire, sur l'interprétation de la règle de droit comme sur les suites à donner au contrôle. Ce contrôle de la qualité des travaux de la Cour est l'une des spécificités du rôle du ministère public de l'ISC française.

Le Procureur général, qui participe à tous les comités ou commissions créés au sein de l'ISC, est également associé à toutes les grandes décisions de gestion de la Cour, qui concernent le contrôle ; programmation des travaux, création de formations de délibérés, affectations de magistrats, Cette connaissance intime de tous les travaux de l'ISC lui permet de jouer un rôle actif dans tous les domaines où celle-ci intervient.

Les membres du ministère public de la Cour des comptes sont des magistrats : lorsqu'ils quittent les fonctions d'avocats généraux, ils réintègrent une chambre de la Cour s'ils le souhaitent.

Le Procureur général surveille l'exécution des travaux de la Cour.