

INTOSAI



## Lignes directrices de l'INTOSAI et pratiques exemplaires liées à l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

INTOSAI PROFESSIONAL STANDARDS COMMITTEE

---

PSC-SECRETARIAT

RIGSREVISIONEN • LANDGREVEN 4 • P.O. Box 9009 • 1022 COPENHAGEN K • DENMARK  
TEL.: +45 3392 8400 • FAX: +45 3311 0415 • E-MAIL: INFO@RIGSREVISIONEN.DK

# INTOSAI



INTOSAI General Secretariat - RECHNUNGSHOF  
(Austrian Court of Audit)  
DAMPFSCHIFFSTRASSE 2  
A-1033 VIENNA  
AUSTRIA

Tel.: ++43 (1) 711 71 • Fax: ++43 (1) 718 09 69

E-MAIL: [intosai@rechnungshof.gv.at](mailto:intosai@rechnungshof.gv.at);  
WORLD WIDE WEB: <http://www.intosai.org>

## Préambule

Selon la Déclaration sur l'indépendance de Mexico, les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) devraient protéger la valeur de leurs travaux en prévoyant des garde-fous appropriés et en supprimant les obstacles, réels ou ressentis, à leur indépendance.

Les présentes lignes directrices devraient être utilisées pour établir et diffuser des pratiques exemplaires en vue de favoriser la mise en commun de méthodes visant à accroître l'indépendance des ISC. Elles sont conçues pour être un outil dynamique et actualisé. Nous présentons les principes énoncés dans la Déclaration sur l'indépendance de Mexico, ainsi que des exemples de pratiques exemplaires qui aideront les ISC à atteindre l'indépendance. À mesure que d'autres pratiques exemplaires seront recensées, elles seront ajoutées aux présentes lignes directrices.

### Principe 1

L'existence d'un cadre constitutionnel/législatif/juridique approprié et efficace et l'application *de facto* des dispositions de ce cadre.

#### Lignes directrices

Un texte législatif qui précise l'étendue de l'indépendance des ISC est nécessaire.

### Pratiques exemplaires

**Le rôle et les obligations de l'ISC ne sont pas définis par un texte législatif.** Lorsque l'ISC est dirigée par un ministre, elle adopte des lignes de conduite précises dans le but d'accroître son indépendance à l'égard des pouvoirs exécutifs. L'ISC prend ses distances par rapport aux pouvoirs exécutifs en n'assistant pas à toutes les réunions ou activités du conseil des ministres (cabinet), mais uniquement à celles où sa présence est nécessaire pour lui permettre de faire son travail de contrôle.

### Principe 2

L'indépendance des dirigeants des ISC et des « membres » (des institutions collégiales), y compris l'inamovibilité et l'immunité dans l'exercice normal de leurs fonctions.

#### Lignes directrices

Le texte législatif applicable précise les conditions de la nomination, du renouvellement de la nomination, de l'emploi, de la retraite et de la destitution du dirigeant de l'ISC et des « membres » des institutions collégiales.

- Ils sont nommés, reconduits dans leurs fonctions ou destitués dans le cadre d'un processus qui garantit leur indépendance à l'égard des pouvoirs exécutifs.
- Leur nomination est pour une période suffisamment longue et déterminée afin qu'ils puissent remplir leur mandat sans crainte de représailles.
- Ils ne peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires pour tout acte passé ou présent qui résulte de l'exercice normal de leurs fonctions.

## **Pratiques exemplaires**

- Le Parlement nomme, reconduit dans ses fonctions ou destitue le dirigeant de l'ISC. Le président de la République, avec le consentement de la Commission des nominations, nomme les membres de la commission proprement dite (le président et les deux commissaires). Les membres de la Commission peuvent être destitués uniquement dans le cadre d'une procédure de destitution.
- Le gouverneur en conseil, sur la recommandation (non l'approbation) de la chambre des représentants, nomme le vérificateur général. L'ISC considère que la recommandation équivaut, dans la pratique, à une approbation, car le gouverneur général n'a pas de rôle politique et qu'il y a des conventions visant l'acceptation des avis.
- Le chef d'État, avec l'approbation du Parlement, nomme, reconduit dans ses fonctions ou destitue le dirigeant de l'ISC. Le président de la République nomme le vérificateur général, qui occupera ses fonctions jusqu'à l'âge de la retraite. Le vérificateur général ne peut pas être mis à la retraite ni destitué - sauf pour des motifs semblables à ceux qui peuvent être évoqués dans le cadre d'une procédure pour destituer un juge d'une instance supérieure, notamment l'incapacité physique ou mentale ou le manquement au devoir.
- Le président, sur l'avis et avec le consentement des deux tiers du Congrès, nomme le dirigeant de l'ISC. Le Congrès peut, pour un motif valable, destituer le dirigeant de l'ISC en obtenant également l'appui des deux tiers de ses membres.
- Le gouvernement nomme le vérificateur général — non pas le Parlement ni le chef d'État. Afin d'accroître l'indépendance du processus de nomination et de supprimer toute influence, réelle ou ressentie, des pouvoirs exécutifs, un comité consultatif composé de hauts fonctionnaires et membres d'organisations externes apparentées (par exemple, la fondation nationale de vérification, des experts-comptables, des professionnels de la vérification et des associations professionnelles) est établi. Le comité consultatif procède à l'examen préliminaire des candidats, puis formule des recommandations à l'intention du ministre responsable. Le ministre recommande ensuite un candidat au Premier ministre.
- Le chef d'État, qui n'est pas le chef du gouvernement et qui est élu à la majorité par les citoyens, nomme le président de la Cour des comptes.
- Les membres d'une institution supérieure de contrôle collégiale (Cour des comptes) sont recrutés par voie de concours public et sélectionnés par un comité indépendant. Les conditions et les critères auxquels doivent satisfaire les candidats sont définis par la loi.
- La Constitution ne traite pas d'immunité juridique, dans le cours normal de ses fonctions, en ce qui a trait au vérificateur général. L'ISC essaie de prévenir les poursuites au moyen d'un processus d'autorisation qui comprend ce qui suit :
  - une lettre de déclaration de la direction;
  - une discussion continue des constatations au cours de l'audit pour régler les problèmes à mesure qu'ils se présentent, si possible;
  - une réunion finale pour discuter de constatations dont on ne s'est pas occupé au cours de l'audit;
  - une lettre de recommandations (l'entité a trois semaines pour la lire et faire des commentaires) dont on tient compte lorsque le rapport est écrit;
  - dans le cas des vérifications de gestion (optimisation des ressources), une ébauche du rapport est envoyée à l'entité pour ses commentaires, commentaires dont on tient compte lorsque le rapport est en cours d'achèvement et qui sont communiqués dans un chapitre du rapport;

- dans le cas des audits des états financiers, une copie de l'ébauche du rapport est présentée à la direction au cours d'une de courtoisie de sorte que la direction a encore une occasion de produire des éléments probants qui peuvent entraîner le retrait d'éléments litigieux du rapport;
- Le président de la Cour (ISC collégiale)
  - est nommé par un décret du Président de la République, après que ce dernier ait reçu une proposition de candidature du président du conseil des ministres qui a lui-même reçu l'opinion de la présidence du conseil de la Cour (ISC);
  - doit être choisi parmi les magistrats de la Cour qui ont occupé des fonctions de président de chambre pendant au moins cinq ans ou qui ont occupé des fonctions équivalentes dans un organisme constitutionnel national ou dans des institutions de l'Union européenne;
  - une fois nommé, occupe les fonctions du poste jusqu'à l'âge de la retraite et ne peut pas être destitué de ses fonctions.
- Le dirigeant de l'ISC est nommé par le Bureau pour une période de sept ans : après qu'une proposition ait été faite par le président du Parlement, un vote secret est tenu et la personne proposée est nommée par une majorité des votes du Parlement.

### Principe 3

Un mandat suffisamment large et une entière discrétion dans l'exercice des fonctions de l'ISC.

#### Lignes directrices

Les ISC devraient être habilitées à contrôler les éléments suivants :

- l'utilisation de fonds, de ressources ou d'actifs publics par un bénéficiaire, quelle qu'en soit la nature juridique;
- la perception des recettes publiques qui sont dues au gouvernement;
- la légalité et la régularité des comptes du gouvernement et des entités;
- la qualité de la gestion financière et des rapports financiers;
- l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités gouvernementales.

Sauf lorsqu'un texte législatif l'exige expressément, les ISC ne contrôlent pas les politiques gouvernementales ou celles des entités publiques. Elles se limitent à contrôler la mise en œuvre des politiques.

Les ISC sont respectueuses des lois adoptées par le Parlement qui les concernent, mais ce dernier et l'organe exécutif ne peuvent ni la diriger ni faire preuve d'ingérence :

- dans la sélection des questions à contrôler;

- dans la planification, la programmation, l'exécution de leurs travaux, la communication des résultats, et le suivi de leurs contrôles;
- dans l'organisation et la gestion de leur bureau;
- dans la mise en application des sanctions imposées, le cas échéant.

Les ISC ne devraient pas participer, ni être perçues comme participant, d'aucune façon à la gestion des organisations qu'elles contrôlent.

Les ISC devraient veiller à ce que leurs personnels n'entretiennent pas de relations trop étroites avec les entités qu'elles contrôlent afin de préserver leur objectivité et d'être perçues comme objectives.

Les ISC devraient avoir un plein pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de leurs responsabilités, et elles collaborent avec les gouvernements ou les entités publiques qui s'emploient à améliorer l'utilisation et la gestion des fonds publics.

Les ISC devraient utiliser des normes professionnelles et de contrôle appropriées et un code de déontologie, tous fondés sur les documents officiels de l'INTOSAI, de la Fédération internationale des comptables ou de tout autre organisme de normalisation.

Les ISC devraient soumettre un rapport d'activité annuel au Parlement et à d'autres organismes d'État, comme l'exigent la Constitution, les lois ou les textes législatifs, et elles devraient le rendre public.

### ***Pratiques exemplaires***

- L'indépendance de l'organisation peut être protégée en inscrivant son importance dans la culture de l'organisation, notamment dans le cadre de cours de formation. Les ISC forment leurs personnels et soulignent les normes de qualités et de rendement applicables. Il faut déployer des efforts importants pour s'assurer que les travaux de contrôle sont effectués en toute autonomie, objectivité et sans parti pris.
- Pour une ISC, les termes « gaspillage » et « extravagance » se rapportent à l'économie et à l'efficacité des vérifications de gestion (optimisation des ressources) mais pas nécessairement à l'efficacité. La gestion de l'efficacité se fait en rapprochant les critères de vérification ou les normes aux activités. Comme les entités vérifiées sont consultées au moment de la détermination des critères, leur approbation des critères est considérée comme une reconnaissance indirecte que l'efficacité du programme a été examinée.
- On (le Parlement) demande parfois aux employés des ISC de travailler en étroite collaboration avec les dirigeants (par exemple sur les comités de soumissions) pour assurer le respect des procédures. Cette exigence peut sembler entraîner un conflit d'intérêt. L'ISC peut toutefois conserver son indépendance en s'assurant que les vérificateurs agissent seulement comme observateurs et ne participent pas au processus de prise de décision.

## Principe 4

Accès sans restriction à l'information.

### Lignes directrices

Les ISC doivent disposer des pouvoirs nécessaires pour obtenir un accès inconditionnel, direct et libre, en temps voulu à tous les documents et à l'information dont elles ont besoin pour s'acquitter pleinement de leurs responsabilités légales.

### ***Pratiques exemplaires***

- L'ISC reçoit régulièrement copie de toutes les décisions rendues par le Cabinet. Cette information l'aide à choisir les sujets de ses contrôles et à mieux comprendre les activités financières du gouvernement.
- Au cours des contrôles d'importants organismes et entreprises publics, un magistrat de la Cour (qui est nommé par le conseil de la présidence de la Cour, pour agir comme délégué) a le droit d'assister aux réunions de l'assemblée de l'organisme public, du conseil d'administration, du comité de direction et du conseil des contrôleurs. Cela permet au magistrat (qui n'a pas le droit de vote) d'être au fait de toutes les activités de l'organisme public et d'avoir plein accès à l'information.

## Principe 5

Le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux.

### Lignes directrices

Les ISC doivent avoir toute latitude pour faire rapport sur les résultats de leurs travaux. Elles devraient être tenues en vertu de la loi de faire rapport au moins une fois par année sur les constatations de leurs travaux.

### ***Pratiques exemplaires***

- Le vérificateur général doit soumettre un rapport annuel directement auprès du souverain (le roi) qui ordonnera que le rapport soit déposé au Parlement. La *Loi sur le contrôle* permet au vérificateur général de faire rapport sur ses constatations à n'importe quel moment de l'année. Les constatations qui demandent une action immédiate, comme le détournement de fonds publics et l'abus de pouvoir, sont rapportées directement aux autorités compétentes pour enquête immédiate. Les auteurs de tels actes pourraient être passibles de sanctions ou de mesures punitives.
- L'ISC n'est pas obligée par la loi de rendre public chacun de ses rapports de contrôle, sauf dans son rapport annuel au président ou à l'assemblée nationale. Toutefois, depuis 2003, l'ISC a rendu tous ses rapports accessibles au public dans son site Web.

## Principe 6

La liberté de décider du contenu et de la date de leurs rapports de contrôle, de les publier et de les diffuser.

### Lignes directrices

Les ISC peuvent décider du contenu de leurs rapports de contrôle.

Les ISC peuvent formuler des observations et des recommandations dans leurs rapports de contrôle, en tenant compte, s'il y a lieu, des vues de l'entité contrôlée.

Un texte législatif prévoit des exigences minimales pour la communication de rapports de contrôle préparés par les ISC et, le cas échéant, certaines questions qui doivent faire l'objet d'une opinion ou d'une attestation officielle.

Les ISC ont toute latitude pour décider du moment où elles font leurs rapports de contrôle, sauf lorsque la loi établit des exigences particulières à cet égard.

Les ISC peuvent répondre à des demandes particulières formulées par le Parlement dans son ensemble (ou une de ses commissions) ou le gouvernement en vue d'effectuer des enquêtes ou des contrôles.

Les ISC ont toute latitude pour décider de publier et de diffuser leurs rapports lorsqu'ils ont été déposés officiellement auprès des autorités compétentes ou remis officiellement à ces dernières, comme l'exige la loi.

### **Pratiques exemplaires**

Même si la *Loi sur le contrôle* ne dit pas que les opinions communiquées à la Chambre des députés peuvent être diffusées auprès du public, dans le rapport de l'ISC, le Comité du budget de la Chambre des députés peut décider que les opinions sont une partie obligatoire des rapports du gouvernement, dont on doit débattre publiquement.

## Principe 7

L'existence de mécanismes efficaces de suivi des recommandations des ISC.

### Lignes directrices

Les ISC soumettent leurs rapports de contrôle au Parlement (ou à l'une de ses commissions) ou au conseil d'administration de l'entité contrôlée, selon le cas, pour qu'il les examine et qu'il effectue un suivi des recommandations exigeant des mesures correctives.

Les ISC possèdent leur propre système interne de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite de façon satisfaisante à leurs observations et à leurs recommandations ou à celles du Parlement (ou de l'une de ses commissions) ou de leur conseil d'administration, selon le cas.

Les ISC soumettent leurs rapports de suivi au Parlement (ou à l'une de ses commissions) ou au conseil d'administration de l'entité contrôlée, selon le cas, afin qu'il les examine et prenne des mesures, et ce, même lorsqu'elles ont, en vertu de la loi, le pouvoir d'effectuer des suivis et de prendre des sanctions.

### **Pratiques exemplaires**

- **Absence de suivi.** Le processus instauré confie aux dirigeants des ministères la responsabilité première de donner suite aux questions qui sont soulevées par l'ISC. Le dirigeant du ministère des Finances fait obligation
  - aux ministres de continuer d'examiner les actions menées au sein de leur ministère pour donner suite aux recommandations formulées par l'ISC;
  - de communiquer régulièrement à l'ISC et au comité des comptes publics de l'information à cet égard.
- **Aucun pouvoir légal d'effectuer un suivi ou d'imposer des sanctions.** Une ISC a présenté deux observations sur ce sujet.
  - Les suivis peuvent être amorcés au gré du vérificateur général et, parfois, à la demande d'un comité parlementaire permanent. En l'absence d'un mécanisme officiel de suivi et d'un comité des comptes publics, les comités parlementaires permanents peuvent examiner les rapports au cas par cas. Si l'ISC entretient des rapports étroits avec les comités parlementaires, elle peut donner des briefings aux comités sur les rapports. Comme ces séances d'information sont souvent publiques, l'ISC peut attirer l'attention sur les recommandations.
  - Pour faire en sorte que les rapports de l'ISC suscitent l'attention des pouvoirs exécutifs, un mécanisme officieux a été mis en place. Il prévoit des réunions périodiques entre le vérificateur général et les dirigeants des trois ministères centraux (le ministère du Premier ministre et de son Cabinet, le Trésor et la Commission des services de l'État).
- Un pays a fait remarquer que le vérificateur général discute des recommandations de l'ISC avec le ministre concerné et prend les mesures appropriées si le ministère hésite à suivre les recommandations. Dans certains cas, on fait un suivi des problèmes au cours de l'année suivante de contrôle et des mesures plus énergiques sont recommandées.
- Dans le cas d'une ISC, alors qu'aucun suivi n'est requis aux termes de la *Loi sur le contrôle*, il y a des mécanismes pour veiller à ce que les ministères et les organismes donnent suite aux recommandations.
- Les agents de contrôle sont requis de mettre sur pied un Comité de la gestion financière et des comptes, qu'ils président, pour faire le suivi des recommandations de contrôle et veiller à ce que les mesures correctives requises soit prises dans les ministères et les organismes.
- L'ISC fera rapport, dans un rapport de contrôle de suivi, sur l'état des questions soulevées dans le contrôle précédent. De plus, le Bureau du Premier ministre a créé le Comité de l'intégrité de la gestion, un comité de haut niveau, pour débattre des questions de vérification soulevées par le Bureau du vérificateur général.

- Comme élément clé de notre système de suivi, nous tenons une réunion après le contrôle avec les organismes contrôlés, le ministère de la Planification et du Budget, et le ministère de l'Administration du gouvernement et de l'Intérieur, pour discuter de moyens réalistes pour donner suite aux recommandations du contrôle et pour prendre les décisions concernant le budget et le personnel. L'ISC se prépare également à ajouter les réponses de l'organisme gouvernemental aux recommandations dans sa page Web et à mettre la page à jour régulièrement.
- L'ISC n'a aucune autorité pour s'assurer que les entités règlent les anomalies et donnent suite aux recommandations et le Comité des comptes publics est inactif. L'ISC donne suite à une suggestion de mettre sur pied un petit comité de secrétaires permanents dans le Bureau du Premier ministre et d'organiser une réunion entre le ministre des Finances, le directeur du contrôle et l'entité contrôlée, pour remédier aux anomalies relevées dans le rapport de contrôle.
- La Cour fait rapport au Parlement annuellement et peut également déposer des rapports spéciaux. Le rapport de la Cour est soumis aux audiences du Sous-comité du Comité du budget, où l'on demande aux hauts-fonctionnaires des ministères de répondre aux questions. Le Comité du budget accepte les recommandations présentées dans le rapport de la Cour et exige des ministères qu'ils mettent en oeuvre les recommandations à l'intérieur d'une période spécifique et de faire rapport à la Cour ou au Comité.

## **Principe 8**

Autonomie financière et de gestion/d'administration et accès aux ressources humaines, matérielles et financières appropriées.

### **Lignes directrices**

Les ISC doivent disposer des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables. Les pouvoirs exécutifs ne devraient pas contrôler ni encadrer l'accès à ces ressources. Les ISC gèrent leur propre budget et peuvent l'affecter de la manière qu'elles jugent appropriée.

Le Parlement (ou une de ses commissions) est chargé de veiller à ce que les ISC disposent des ressources nécessaires pour remplir leur mandat.

Les ISC ont le droit de faire appel directement au Parlement lorsque les ressources fournies sont insuffisantes pour leur permettre de remplir leur mandat.

## **Pratiques exemplaires**

- **Absence de mécanisme d'appel officiel au Parlement en cas d'insuffisance des ressources allouées.** Il est cependant possible de présenter un rapport au Parlement, en plus du processus budgétaire normal.
- **Le processus de préparation du budget n'est pas suffisamment indépendant ni impartial.** À l'heure actuelle, le budget de l'ISC est négocié avec les représentants d'organismes gouvernementaux, qui sont par ailleurs contrôlés par l'ISC. Le niveau adéquat de financement pour l'ISC doit être déterminé dans le cadre d'un processus objectif, qui le met à l'abri de toute influence possible — réelle ou ressentie. Dans le même temps, le processus doit permettre un examen attentif du niveau de financement de l'ISC et de ses résultats, afin de favoriser la reddition de comptes.
- Pour bénéficier du degré d'indépendance souhaité, le président de l'assemblée législative nomme un comité parlementaire qui agit à titre d'organisme de surveillance des demandes de financement annuel présentées par l'ISC. Ce comité reçoit les demandes de financement ainsi que les analyses établies par le gouvernement pour ces demandes. Il peut alors solliciter les commentaires à la fois de l'ISC et du gouvernement, et l'avis d'experts-conseils externes. Il formule ensuite des recommandations à l'intention du Trésor.
- **L'ISC verse désormais directement les salaires et les indemnités aux contrôleurs sur place.** Les organismes ne peuvent pas exiger que des contrôleurs attirés s'installent dans leurs bureaux, car ils deviendraient alors pratiquement des contrôleurs internes. L'ISC a donc cessé d'installer sur place ses équipes de vérification et préfère détacher des équipes qui sont installées au sein de l'ISC.
- **L'ISC exerce son pouvoir discrétionnaire sur les crédits budgétaires qui lui sont alloués.** L'ISC reçoit une somme forfaitaire dans le budget général de l'État (vote de première catégorie). L'affectation de cette somme entre les divers postes de dépenses est déterminée par le dirigeant de l'ISC.
- L'ISC a un pouvoir discrétionnaire pour affecter les fonds, mais on se demande si l'assemblée législative a approuvé suffisamment de fonds. Si les fonds approuvés ne répondent pas aux besoins réels, des présentations sont faites au ministère des finances, puis au Premier ministre, et finalement, s'il n'y a pas de réaction positive, au Comité des comptes publics.
- Une ISC suit la procédure budgétaire suivante :
  - L'ISC soumet une demande de fonds annuelle au ministre des Finances.
  - Le ministre des Finances transmet la demande aux ministres du Cabinet sans changements.
  - Les ministres du Cabinet négocient la demande de budget avec les représentants du gouvernement (que l'ISC contrôle). Le Cabinet est autorisé à amender la demande de fonds de l'ISC, mais le vérificateur général participe à la réunion du Cabinet à titre de conseiller.
  - Le Cabinet approuve la demande de budget et le Comité des dépenses publiques et du contrôle l'étudie et donne une opinion.
  - Si le Parlement approuve l'opinion du Comité, l'indépendance de l'ISC est assurée.