



LES AVANTAGES QUE LES ISC JURIDICTIONNELLES PEUVENT APPORTER A LA SOCIETE

Version à destination des autorités politiques

Le plaidoyer développé ci-dessous s'adresse aux autorités politiques. Son objectif est de continuer à développer, protéger ou introduire, là où elle n'existe pas, la fonction juridictionnelle des Institutions supérieures de contrôle (ISC). Il a vocation à détailler, auprès de ces autorités politiques :

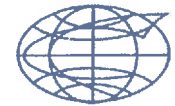
- **les avantages qui peuvent être retirés du développement ou du renforcement des capacités juridictionnelles d'une Institution supérieure de contrôle ;**
- **les compétences juridictionnelles qui peuvent s'inscrire dans leurs orientations politiques et renforcer leur légitimité et leur crédibilité auprès de leurs électeurs, et plus généralement la confiance des citoyens envers ces mêmes autorités politiques.**

Une Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC) est une institution publique d'un État ou d'une organisation supranationale, qui – quelle que soit sa dénomination, sa composition ou son organisation – exerce, en vertu de la Loi ou d'un autre acte formel de l'État ou de l'organisation supranationale, le contrôle supérieur des finances et de la gestion publiques de cet État ou de cette organisation, de façon indépendante de l'autorité exécutive.

Grâce à leur indépendance et à leur caractère externe aux organismes qu'elles contrôlent, les ISC sont essentielles pour assurer un contrôle efficace du secteur public. Elles favorisent la transparence et la responsabilité. Elles permettent également de renforcer les relations entre les autorités publiques et la société. Les ISC jouent ainsi un rôle capital dans la promotion de la bonne gouvernance et le renforcement ou la restauration de la confiance des citoyens dans leurs institutions, concourant à la réalisation de l'Objectif de développement durable n°16 de l'Agenda 2030 des Nations Unies.

Pour exercer le contrôle externe des finances et de la gestion publiques, les ISC peuvent être dotées ou non d'une compétence juridictionnelle. Pour une ISC, une attribution juridictionnelle consiste à pouvoir sanctionner une personne au motif d'une irrégularité ou la réparation d'un dommage, liés à l'usage des fonds publics relevant de la compétence de l'ISC, quand la responsabilité totale ou partielle de l'irrégularité ou du dommage peut être imputée à cette personne.

Le plaidoyer qui suit détaille l'importance particulière de ce pouvoir de sanction ou de réparation ainsi que l'avantage qu'il représente, pour les autorités politiques et pour les citoyens du pays.



Environ une cinquantaine d'Institutions Supérieures de Contrôle dans le monde, soit un peu plus du quart des institutions représentées au sein de l'INTOSAI¹, sont dotées d'attributions juridictionnelles² sous diverses formes. De telles attributions tirent le plus souvent leur origine de l'histoire politique et de la culture administrative et juridique du pays en question. Ces compétences, souvent anciennes, sont exercées au même titre que les missions d'audit plus récentes.

En 2015, 10 institutions supérieures de contrôle³ ont décidé de se réunir au sein d'un « Forum des ISC juridictionnelles » rattaché à l'INTOSAI. Ce Forum regroupe à présent 45 ISC.

En septembre 2019, le Forum a fait adopter comme principe fondamental de l'INTOSAI une « norme » internationale qui est directement applicable à ses membres : le nouvel INTOSAI - P50 définit ainsi les 12 principes fondamentaux qui structurent l'exercice de la fonction juridictionnelle et servent de référence en la matière.

L'exposé des motifs de l'INTOSAI P-50, ainsi que le texte fondateur de l'INTOSAI, la « Déclaration de Lima », identifient **sept (7) valeurs ou avantages essentiels que la société et les citoyens peuvent tirer de l'activité juridictionnelle** des institutions supérieures de contrôle. Ces valeurs et principes ont souvent structuré par extension l'accomplissement des autres missions des ISC dans le domaine de l'audit.

Les sept valeurs ou avantages qui façonnent l'exercice des compétences juridictionnelles sont les suivants :

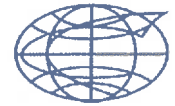
1. Un juge qui peut prolonger et compléter les constats et recommandations de l'auditeur ;
2. Une garantie supplémentaire de gestion rigoureuse donnée au citoyen et au contribuable ;
3. Un signe tangible de la responsabilisation personnelle des gestionnaires et des exigences associées à la redevabilité ;
4. Une « alternative » pertinente au « tout-pénal » ;
5. Une indépendance renforcée qui bénéficie à l'ensemble des missions exercées par l'ISC ;
6. La culture originelle de la preuve et de la vérification, à la naissance du principe du « contradictoire » ;
7. Des règles de procédure et des normes professionnelles et éthiques particulièrement exigeantes, garanties d'un contrôle qualité intégré.

Ces sept valeurs représentent des atouts considérables pour les autorités politiques d'un pays qui souhaite renforcer la bonne gouvernance de ses finances et de sa gestion publique selon les principes de redevabilité, de transparence, d'égalité, de justice et d'efficacité dans l'emploi des fonds publics. L'exercice efficace et professionnel des compétences juridictionnelles d'une ISC renforce la confiance des citoyens dans la gestion des fonds publics par ses dirigeants et, en conséquence, la crédibilité et la légitimité de ces derniers.

¹ International Organisation of Superior Audit Institutions (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle).

² Pour une ISC, une attribution juridictionnelle consiste à pouvoir infliger à une personne la sanction à une irrégularité ou la réparation d'un dommage liés à l'usage des fonds publics relevant de la compétence de l'ISC.

³ « Contralorias » du Chili et du Pérou, Tribunaux des comptes du Brésil et du Portugal, Cours des comptes d'Espagne, de France, d'Italie, du Maroc, de Tunisie et de Turquie.



Pour réaffirmer ces valeurs, certains Etats ont récemment décidé de doter d'attributions de nature juridictionnelle leur ISC, qui en était jusqu'à présent dépourvue (Afrique du Sud, Lettonie).

Le présent plaidoyer est destiné à convaincre les autorités politiques, exécutives et législatives qu'elles ont avantage à protéger, renforcer et doter leur ISC de la compétence juridictionnelle.

1. Un juge pour prolonger et compléter les constats et recommandations de l'auditeur

La loi reconnaît la capacité des ISC à prononcer des sanctions, qui enrichissent alors les fonctions d'audit. 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.

Ainsi la fonction juridictionnelle devient-elle le bras armé de l'ISC. Elle permet à l'ISC elle-même de prolonger efficacement par des sanctions et/ou réparation, certaines de ses observations critiques sur des actes irréguliers ou dommageables, 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.

Aux termes de la déclaration fondatrice de l'INTOSAI (INTOSAI P-1 ou *Déclaration de Lima*) l'audit, réalisé *a posteriori* par l'ISC, doit notamment permettre d'obtenir « réparation des pertes subies » (§ 1.2.3), et de prévenir la répétition des infractions commises à l'avenir, ce qui est précisément une des fonctions des activités juridictionnelles des ISC.

« Le modèle d'ISC juridictionnelle est reconnu comme celui d'une organisation qui peut effectuer tous les types de contrôle qu'une ISC doit effectuer et qui est, en plus de ceux-là, investie du pouvoir de statuer sur la responsabilité des personnes justiciables en cas d'irrégularités ou de mauvaise gestion » (INTOSAI P-50 § 1.2.3).

Pour les autorités politiques d'un pays, disposer d'une ISC à compétence juridictionnelle est un atout, puisqu'il permet à l'ISC de renforcer son efficacité tout en maintenant son indépendance. La fonction juridictionnelle permet à l'ISC de sanctionner/réparer directement les actes irréguliers ou dommageables sans à avoir à recourir systématiquement aux pouvoirs de sanction relevant d'une autre autorité. 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.



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

La fonction juridictionnelle apporte une garantie supplémentaire de protection efficace de l'argent public :

- aux autorités publiques, législatives et exécutives ;
- aux citoyens et aux contribuables ;
- aux bénéficiaires des fonds publics ;
- aux bailleurs de fonds nationaux et internationaux.

Le pouvoir de contrôle, de constatation de la responsabilité et de décision en matière de responsabilité attribué à une ISC renforce chez les gestionnaires, les citoyens et les autorités publiques la conviction que son action est efficace et se traduit par des conséquences concrètes.

Il répond à la demande de plus en plus forte des citoyens :

- que les gestionnaires ne demeurent pas irresponsables du mauvais usage qu'ils peuvent faire des deniers publics et des manquements à leurs obligations fonctionnelles notamment celles relatives à l'intégrité et à la transparence ;
- que les critiques des ISC ne soient pas seulement systémiques ou globales mais aussi individualisées en cas d'irrégularités ou de mauvaise gestion ;
- que les entités publiques reçoivent une compensation pour les dommages qu'elles ont subis.

Il contribue à donner l'assurance que l'État de droit est respecté.

Déjà, un texte de 2001 révisé en 2013, l'ISSAI 100 (*Principes fondamentaux du contrôle du secteur public*), mentionnait la possibilité pour des ISC de rendre des décisions « judiciaires ».

De manière plus explicite, l'INTOSAI P-50 précise désormais (§1.1.4) : « *Les activités juridictionnelles aident donc l'ISC à répondre aux attentes des citoyens en matière d'identification et de sanction de la responsabilité individuelle des fonctionnaires chargés de la gestion des fonds publics [...].* »

Ainsi que le rappelle l'INTOSAI P-50, « *La finalité de la compétence juridictionnelle d'une ISC est la protection du bon fonctionnement de la gestion publique ainsi que des intérêts de l'entité contrôlée et, au-delà, de ceux des autorités publiques et des citoyens* ». Ainsi, que l'activité juridictionnelle exercée ait une finalité réparatrice ou répressive, « *la valeur exemplaire des jugements rendus a un caractère préventif. L'ISC à compétence juridictionnelle dispose de pouvoirs spécifiques pour garantir la protection des fonds publics et assimilés ainsi que la transparence et l'intégrité de la gestion publique.* » (INTOSAI P-50 § 1.1.3).

L'exemplarité des jugements a :

- dans certains cas, une fonction pédagogique (comment gérer les fonds de manière régulière, avec intégrité et transparence ? Comment éviter les infractions ?



Comment exercer les fonctions publiques avec correction, intégrité et transparence ?) ;

- une fonction dissuasive (éviter la récidive et dissuader les autres agents de commettre les mêmes irrégularités).

La publicité des décisions juridictionnelles contribue évidemment à ce double objectif.

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.

L'exercice indépendant et professionnel par une ISC d'un pouvoir de contrôle et de sanction des responsabilités personnelles est de nature à consolider ou à restaurer la confiance de l'opinion publique dans les institutions de l'Etat et à renforcer la cohésion sociale, la paix civile ainsi que le consentement à l'impôt.

Il apporte la garantie :

- **aux autorités législatives : que les agents de l'autorité exécutive sont correctement contrôlés et sanctionnés par une institution indépendante ;**
- **aux autorités exécutives : que les agents placés sous leur autorité intègrent le sens de la responsabilité individuelle dans leurs actions ;**
- **aux citoyens : que les fonds publics, auxquels ils contribuent, sont sécurisés et manipulés par des agents conscients d'être périodiquement contrôlés, leurs défaillances ou infractions étant mises en lumière et sanctionnées à tous les niveaux.**

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

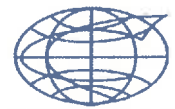
Quand il est effectif, l'exercice de la fonction juridictionnelle, entretient **une forte culture de la redevabilité**, non seulement chez les gestionnaires publics défaillants mais aussi chez tous les autres. Il contribue donc à lutter efficacement contre la fraude et la corruption.

Au niveau international, l'OCDE s'est déjà dotée de cette intuition⁴.

Les 10 institutions à l'origine du Forum des ISC juridictionnelles l'ont aussi souligné : « *Ces pouvoirs et leur exercice effectif contribuent activement à la lutte contre la fraude et la corruption.* » (Déclaration dite de Paris 2015 § 2.5).

Pour sa part, l'INTOSAI affirme désormais qu'une ISC à caractère juridictionnel, « *participe à la responsabilisation des gestionnaires publics qui, à partir de leurs fonds*

⁴ Des travaux de l'OCDE (2017) portant sur les bénéfices à attendre, au service d'une croissance inclusive, de la transparence dans les gestions publiques et de la lutte active contre les fraudes et les manquements à la probité, ont dégagé des enseignements équivalents qui mentionnaient l'apport irremplaçable à ces objectifs d'une institution supérieure de contrôle, surtout lorsque celle-ci est dotée de pouvoirs de décision et de sanction.



personnels, peuvent avoir à verser une amende ou compenser tout ou partie d'un préjudice financier en contribuant au remboursement des dépenses irrégulières, des recettes perdues ou des déficits de caisse et de comptes. » , et qu'elle « peut également avoir une incidence sur la carrière du justiciable condamné, une sanction pouvant être prise en compte par son autorité employeur dans la suite de cette carrière ».(INTOSAI P-50 § 1.1.4). En rendant publiques ses décisions juridictionnelles, elle contribue à la prévention des irrégularités par l'exemplarité des sanctions et à la « confiance des autorités et des citoyens dans la fiabilité de l'ordre public financier et dans la probité des agents publics.» (INTOSAI P-50 § 1.1.4).

L'exercice de la fonction juridictionnelle crée en outre des liens naturels entre l'ISC et des systèmes judiciaires dont les principes, organisations et procédures se rapprochent souvent des siens. Des relations professionnelles étroites peuvent donc facilement se construire, entre eux ainsi qu'avec les autorités de lutte contre la corruption, pour s'informer mutuellement des situations découvertes et sanctionnées, coordonner leurs jurisprudences et se saisir réciproquement des suites à donner. Ces relations renforceront l'efficacité ultérieure de la prévention et de la répression de la fraude ainsi que des atteintes à la probité.

Une ISC dotée d'un pouvoir juridictionnel est l'une des autorités les mieux placées pour contribuer à la lutte contre la fraude et la corruption. De fait, sa profonde connaissance des organes publics, soumis régulièrement à son contrôle et à sa juridiction, constitue un atout indéniable pour identifier les pratiques irrégulières les plus fréquentes, et les sanctionner elle-même ou déférer les présumés coupables aux autorités compétentes, si elles revêtent un caractère pénal.

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.

Elle évite aux autorités politiques la multiplication désordonnée des poursuites pour de mêmes faits.

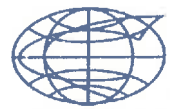
Sa mise en œuvre contribue à renforcer ou à restaurer la confiance des citoyens dans les institutions juridictionnelles de l'Etat, amenées à sanctionner les auteurs des irrégularités.

4. Une alternative pertinente au « tout-pénal »

Instaurer un régime de responsabilité juridique intermédiaire susceptible d'offrir, en matière de lutte contre la fraude, une alternative intéressante et pertinente par rapport au « tout pénal » constitue l'apport le plus original, et l'un des moins contestables, d'une juridiction financière au respect de l'ordre juridique et financier d'un pays.

De nombreuses situations appellent une correction :

- que le droit public non financier classique ne permet pas ;
- dont la gravité ne relève ni du droit disciplinaire classique, trop léger ou malaisé à mettre en œuvre, ni des rigueurs de la justice pénale;



- qui va au-delà de la finalité du droit disciplinaire et de la justice pénale, visant à protéger et à restaurer les ressources publiques.

Ce vide, que les citoyens ressentent souvent douloureusement et qui provoque des réactions de défiance dans le lien social, est comblé par l'attribution de pouvoirs juridictionnels à l'ISC.

Ainsi, l'INTOSAI affirme que « *Les observations formulées dans un rapport d'audit financier, de performance ou de conformité des organismes publics qui se traduisent ou non par un signalement aux tribunaux civils ou pénaux, peuvent faire l'objet de poursuites rapides et appropriées menées par l'ISC elle-même dans le cadre de ses compétences juridictionnelles.* » (INTOSAI P-50 § 1.1.1).

Cet avantage concerne, au premier chef, les mécanismes de responsabilisation des gestionnaires, c'est-à-dire des personnes directement responsables des choix en matière de gestion publique, qui mobilisent d'importants moyens financiers. Suivant la législation propre à chaque pays, il s'agit, à partir d'un comportement fautif ou négligent :

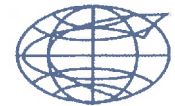
- soit de sanctionner son auteur suivant une logique répressive;
- soit de lui imposer de réparer tout ou partie du dommage financier causé par ce comportement.

Il peut aussi s'agir, suivant les règles en vigueur dans les différents pays, d'un mécanisme spécifique de responsabilité personnelle qui vise une catégorie particulière d'agents publics, directement en charge des opérations comptables de caisse et seuls autorisés à détenir et manier l'argent public. Dans cette hypothèse, la compétence de l'ISC juridictionnelle s'étend aussi à toutes les personnes qui, sans en avoir le droit, détiennent ou manient de l'argent public à la place du comptable public (sanction spécifique des opérations dites de « gestion de fait », qui correspondent à une gestion occulte ou à un phénomène de « caisse noire »).

Ces comptables publics, dotés de prérogatives de contrôle effectives, qui peuvent aller jusqu'au refus de payer une dépense publique irrégulière, jouent un rôle de « garde-fou » auprès des gestionnaires dont ils garantissent le bon usage des moyens financiers mis à leur disposition.

Dans toutes ces hypothèses, et en l'absence ou indépendamment de comportements plus graves, relevant de la fraude ou de la corruption dont la gravité justifierait l'intervention du juge pénal, c'est l'ISC elle-même qui peut apporter une réponse juridictionnelle efficace à une exigence de sanction ou de réparation. De cette façon, l'ISC contribue alors au maintien de l'Etat de droit garanti par l'autorité publique, au rétablissement de l'ordre public financier et à la protection des droits et intérêts des organismes publics renforçant ainsi la confiance des citoyens, notamment lorsqu'ils sont contribuables, vis-à-vis de leurs représentants.

La compétence juridictionnelle de l'ISC permet ainsi d'engager des poursuites rapides et appropriées, qui ne relèvent pas de la compétence des tribunaux pénaux. Elle fournit, en effet, une solution efficace et proportionnée garantissant la sanction et / ou la réparation d'un comportement fautif ou négligeant du gestionnaire public. Elle assure qu'un juge, habitué à détecter les irrégularités dans l'emploi des fonds publics et à en mesurer la gravité, saura les sanctionner de manière raisonnable et proportionnée.



Ce dispositif permet de combler un vide entre :

- **d'une part, les régimes de sanctions disciplinaires mis en œuvre par les autorités hiérarchiques, souvent marqués par des résistances internes, la lenteur de la procédure et des sanctions peu dissuasives ;**
- **d'autre part, la répression exercée par le juge pénal, qui administre des peines plus lourdes (amendes, privation de liberté ou inéligibilité) dont les effets pour des responsables politiques peuvent parfois être disproportionnés.**

En conséquence, pour une autorité politique, il s'agit d'un mécanisme de responsabilisation spécialisé dans l'administration des finances publiques, contrairement à celui confié au juge pénal dont la compétence est généraliste. Grâce à sa double expérience d'audit et de jugement, l'ISC juridictionnelle a une connaissance profonde de l'organisation politique et administrative d'un pays, ainsi que de la complexité des règles d'emploi des fonds publics. Elle est donc à même de construire une jurisprudence souple et adaptée aux infractions que peuvent commettre les gestionnaires publics, et d'apprécier les circonstances atténuantes ou aggravantes de leur action en les situant dans un contexte politique, juridique et administratif qu'elle connaît bien. L'ISC à compétence juridictionnelle constitue donc une alternative pertinente au « tout pénal ».

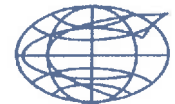
5. Une indépendance renforcée qui bénéficie à l'ensemble des missions exercées par l'ISC

L'indépendance est une caractéristique indispensable pour toutes les ISC. Toutefois, l'exercice d'un « mandat » légal, en vue de rendre des décisions juridictionnelles ayant force exécutoire, exige que l'ISC bénéficie de garanties accrues pour pouvoir exercer, en toute indépendance, l'intégralité de ses missions. Cette indépendance est d'autant plus nécessaire que, si toutes les ISC produisent des rapports d'audit, des conclusions ou parfois des opinions ou des recommandations, sans portée obligatoire, une ISC juridictionnelle produit des décisions qui ont une incidence directe sur le patrimoine ou sur la situation professionnelle des personnes qu'elle juge.

La quasi-totalité des ISC juridictionnelles bénéficient, en conséquence, d'un positionnement institutionnel, complété par un statut (conçu comme un ensemble de droits et, bien plus souvent, d'obligations), garants de leur indépendance à l'égard des organismes qu'elles contrôlent, de leurs justiciables, des pouvoirs publics, des autorités politiques et des groupes d'influence.

Au niveau international, les institutions à l'origine du « Forum des ISC juridictionnelles » ont unanimement souligné cet « avantage » en 2015. « *Les ISC à compétence juridictionnelle exercent leur mission en toute indépendance des pouvoirs exécutif et législatif [...] le statut juridictionnel renforce l'indépendance des ISC, pour l'ensemble de leurs activités [...]* » (Déclaration de Paris 2015 § 2.1). De même, « *dans l'exercice de leurs missions, les ISC à compétence juridictionnelle donnent aux citoyens ainsi qu'à leurs représentants, les garanties d'impartialité, de transparence et de défense de l'intérêt général* ». Ces garanties « *contribuent à la bonne information des citoyens et de leurs représentants, à la confiance de la société dans les institutions et à la bonne gouvernance des États.* » (Déclaration de Paris 2015 § 2.4).

L'indépendance accrue d'une ISC juridictionnelle présente des avantages pour l'exercice de toutes les autres missions, non juridictionnelles, qu'elle exerce :



- la protection, liée au statut de juridiction (pour l'ISC) et de magistrats –ou de juges– (pour tout ou partie de ses membres), s'étend à l'exercice de tous les mandats de l'ISC ;
- la confiance, que placent en elle les citoyens comme les administrations et les entités contrôlées, en ressort augmentée ;
- en tant que juridiction ou organe assimilé, l'ISC est protégée du soupçon d'interférer avec les intérêts des forces politiques en présence.

Les autorités politiques ont un besoin impératif que l'indépendance d'une ISC soit établie et protégée, et qu'elle ne puisse être mise en doute par les citoyens, afin de renforcer et d'augmenter leur confiance dans les institutions publiques. Or la fonction juridictionnelle d'une ISC, par le statut de juridiction ou organe assimilé qu'elle impose et les garanties qu'elle requiert, permet à celle-ci de bénéficier d'une indépendance renforcée, et nécessaire à l'accomplissement de cette fonction.

Cette indépendance a des conséquences positives sur l'exercice des missions non-juridictionnelles des ISC.

Dès lors, les autorités politiques peuvent s'appuyer sur les constats et les jugements de l'ISC pour convaincre les citoyens de l'efficacité du dispositif de contrôle des finances et de la gestion publiques. Ces autorités peuvent mettre en valeur l'indépendance qu'elles assurent à l'ISC, le respect qu'elles portent à ses décisions et jugements et le soin qu'elles mettent à les exécuter et à en tirer les conséquences, par exemple en privant temporairement ou définitivement de leurs responsabilités les personnes qui sont sanctionnées ou en obtenant d'elles le paiement d'une compensation financière, d'un remboursement de fonds publics, ou d'une amende.

6. La culture originelle de la preuve et de la vérification, à la naissance du principe du contradictoire

Les membres d'une ISC juridictionnelle sont formés à une culture exigeante de la preuve.

En matière juridictionnelle, l'ISC a l'obligation de justifier chacun de ses constats, analyses et décisions à partir d'éléments probants.

La procédure juridictionnelle est toujours écrite et parfois également orale. Elle accorde une importance fondamentale à la preuve écrite et elle encadre strictement les procédures orales (auditions, audiences publiques). Le but est d'aboutir à un jugement objectif, fondé qui réduise au minimum les risques d'appel. La traçabilité des preuves étayant la décision doit garantir sa pertinence et son impartialité et elle sera essentielle en cas d'appel.

En outre, la pratique du débat contradictoire avec le justiciable est inhérente à la fonction juridictionnelle. Elle vise à s'assurer que les preuves avancées sont incontestables, qu'elles ont été exposées aux objections des autres parties, et que l'ensemble des arguments de chaque partie a été entendu. La crédibilité de l'ISC auprès des justiciables, des administrations publiques, des élus, des citoyens et des contribuables en est renforcée. De cette manière, elle offre des garanties aux gestionnaires publics.



De plus, la pratique du débat contradictoire avec le justiciable est substantiellement intégrée à la fonction juridictionnelle. Son objectif est de s'assurer que les preuves présentées sont incontestables et partagées, et que tous les arguments de chaque partie ont été entendus. Offrir un débat public renforce la crédibilité de l'ISC vis-à-vis des justiciables, des administrations et de l'opinion publique.

D'autre part, la culture de la preuve contribue fortement à la pertinence et à l'objectivité des observations et recommandations des ISC dans le domaine de l'audit.

« Les procédures d'audit des ISC à compétence juridictionnelle tirent leur origine de la loi et concourent efficacement à établir rigoureusement les faits et à la recherche objective de la preuve. [...] Les ISC à compétence juridictionnelle se doivent de suivre des normes professionnelles exigeantes, qui leur sont opposables » (Déclaration dite de Paris 2015 § 2.2)

L'exigence des compétences professionnelles des ISC à compétence juridictionnelle renforce le travail d'audit de l'ISC dont l'apport peut :

- soit fournir le point de départ solide et les preuves nécessaires d'une instance contentieuse de l'ISC juridictionnelle elle-même;
- soit permettre à l'ISC de saisir une autre instance ou juridiction sur la base d'une connaissance approfondie et correctement appréciée des faits déferés.

C'est pourquoi toutes les ISC, dès qu'elles sont en charge d'un audit, ont le devoir impérieux de garantir la traçabilité et l'objectivité des observations critiques issues de leurs travaux.

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

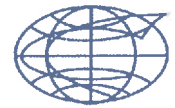
Par contagion, cette culture de la preuve contribue également à renforcer la pertinence et l'objectivité des observations et des recommandations des ISC dans le domaine de l'audit.

Ainsi, non seulement en matière juridictionnelle mais également pour l'ensemble des attributions 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. Elles peuvent garantir que les décisions prises par les gestionnaires sont examinées avec rigueur et impartialité. Enfin, la présentation des preuves à l'opinion publique renforce la transparence des procédures et contribue à la crédibilité de l'ISC.

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

Les notions complémentaires de contrôle et d'assurance qualité sont fondamentales au sein de toutes les ISC. Elles sont renforcées par les exigences de la procédure juridictionnelle auxquelles tous les magistrats doivent souscrire en prêtant serment.

La qualité des productions des ISC repose sur le respect scrupuleux de règles de procédures dont les fondements sont fixés par le législateur et non par l'ISC elle-même (contrairement à de nombreux bureaux d'audit public dont l'essentiel des règles est déterminé entièrement ou en grande partie par eux-mêmes). Sans préjudice de la capacité des ISC, selon la législation de chaque pays, l'ISC peut développer et compléter ces règles de procédures par l'édition de normes professionnelles ou de règlements intérieurs.



Le respect de ces procédures est notamment assuré par l'exercice de ce que plusieurs d'entre elles appellent un système de contrôle qualité intégré. Ce système peut lui-même être soumis à des dispositifs d'assurance qualité (revue par les pairs etc.).

Dans cet esprit, les règles de procédure juridictionnelle fondant le contrôle qualité comprennent notamment :

- *le respect des droits de la défense* à tous les stades du processus de vérification, qui permet de s'assurer que le justiciable peut à tout moment compléter, rectifier, préciser ou contester les faits et les analyses de l'ISC ;
- l'implication d'organes collégiaux dans le processus décisionnel (quand elle est prévue par la loi du pays), car dans un tel cas, la décision n'est prise ni par un juge unique ni par une autorité hiérarchique, mais par un collège de juges, dont le nombre est égal ou supérieur à trois, afin de garantir la pluralité des points de vue, des analyses et des opinions et diminuer le risque de pressions ; en outre, chaque juge peut accéder au dossier avant le jugement et exercer à ce titre un contrôle objectif ;
- l'intervention de tiers à la procédure d'instruction ou à la décision, tels que le représentant du ministère public indépendant, lorsqu'il existe, ainsi que le justiciable et toutes les parties intéressées (éventuellement conseillées par un avocat), qui contrôlent la régularité de la procédure, la qualité des analyses et l'objectivité des faits décrits ;
- la possibilité de réviser/ réexaminer ces mêmes décisions lorsqu'elles sont contestées selon un cadre de procédure préalablement défini par la loi

Dans les ISC juridictionnelles, ces règles légales de procédures ont été initialement conçues pour encadrer la fonction juridictionnelle. Elles ont été transposées et adaptées à l'exercice des missions non juridictionnelles, de façon à garantir aux gestionnaires des administrations et des organismes contrôlés des droits équivalents à ceux qui sont reconnus à leurs justiciables. Cela implique :

- le respect d'une procédure contradictoire qui garantit l'objectivité, la véracité et la pertinence des observations et des recommandations ; elle est directement inspirée des droits de la défense ;
- l'adoption, le plus souvent collégiale, des rapports d'audit et des observations, proposées par un (ou plusieurs) rapporteur ; le modèle est celui du processus d'adoption des décisions juridictionnelles ;
- le rôle joué, en matière de « contrôle qualité » par l'intervention d'acteurs garantissant le respect par le rapporteur (ou l'équipe des rapporteurs) des règles de procédure, des normes professionnelles et des normes pratiques de contrôle ; il s'agit du rôle rempli, suivant les cas, par un contre-rapporteur (conseiller senior) ou par le représentant du ministère public ;
- des obligations éthiques, parfois incarnées dans un serment, qui sont d'inspiration juridictionnelle, mais dont la portée s'étend à toutes les activités de l'ISC.

En vertu de ces exigences, la fonction juridictionnelle, par ses exigences, sert à la fois de modèle et de système de formation pour toutes les missions de l'ISC. Par exemple, dans une procédure d'audit, l'existence de normes et guides de contrôle, l'intervention d'un ou plusieurs réviseurs, le contrôle exercé à travers l'opinion exprimée par le ministère public (quand il existe), l'exercice systématique de la contradiction préalable avec les responsables de



l'organisme audité ainsi que la collégialité de la décision prise sur le rapport final et les suites qu'il faut lui donner, sont directement issues des procédures juridictionnelles.

En ce sens, l'exercice régulier d'attributions juridictionnelles et, plus généralement le statut de juridiction renforcent la qualité de l'ensemble des travaux d'une ISC. En outre, « *la présence d'un ministère public, suivant les modalités prévues par la loi, apporte de ce point de vue une garantie supplémentaire* » en termes de qualité (Déclaration de Paris 2015 § 2.1). L'exercice de fonctions juridictionnelles contribue donc naturellement à la formation permanente de l'auditeur, dans la mesure où, pour garantir la qualité de ses interventions, l'auditeur offre à l'audité les mêmes garanties de rigueur et de probité de ses procédures que le juge à son justiciable (Déclaration de Paris 2015 § 2.3 : « *Ainsi, une procédure contradictoire est garantie dans le cadre des audits comme des jugements.* »).

Lorsqu'elle dispose de compétences juridictionnelles, l'ISC auditrice offre à l'audité les mêmes garanties de rigueur et de probité qu'un juge par rapport à un justiciable. Les fondements des règles de procédures juridictionnelles sont établis 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 l'ensemble des autres missions de l'ISC.

*

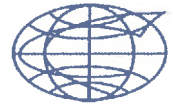
Ainsi, les ISC juridictionnelles ont l'avantage d'offrir aux autorités politiques et aux citoyens des garanties supplémentaires, d'indépendance, de transparence et de professionnalisme. Elles incarnent aux yeux des citoyens le principe de redevabilité personnelle des gestionnaires publics et, le cas échéant, des autorités politiques, sans nécessairement renvoyer les infractions constatées devant le juge pénal. Cela est particulièrement important dans un contexte de crise, comme la crise sanitaire provoquée par la pandémie de la COVID-19, qui a entraîné non seulement une restriction de la capacité de déplacement, mais également un accroissement brutal des dépenses publiques, une augmentation des achats en urgence et un allègement général des procédures de contrôle interne ou d'encadrement de la commande publique.

Les compétences juridictionnelles de l'ISC peuvent être perçues comme un accompagnement supplémentaire des autorités politiques dans leurs efforts pour

- assainir la gestion publique en luttant contre la négligence, la fraude et la corruption;
- gérer de manière rigoureuse et efficace les fonds publics mis à leur disposition;
- rendre des comptes aux citoyens et, le cas échéant, aux bailleurs de fonds;
- manager correctement l'intégrité des gestionnaires publics, et des élus en charge des décisions publiques.

L'administration, les institutions publiques, et en définitive l'État de droit, sont renforcés par l'existence d'une ISC juridictionnelle, au sein de laquelle des juges impartiaux et spécialisés décident, conformément à la loi, des conséquences d'un emploi irrégulier ou dommageable des fonds publics.

L'attribution de la compétence juridictionnelle renforce le rôle de contrôle efficace du secteur public par les ISC en incarnant le principe de responsabilité individuelle pour chaque



gestionnaire/agent public par rapport à ses actions. C'est pourquoi les ISC juridictionnelles contribuent à conforter ou restaurer la confiance entre les pouvoirs publics et la société. Leurs jugements donnent ainsi une incarnation concrète aux principes de redevabilité et de transparence, dans le cadre de l'Objectif de développement durable n°16 de l'Agenda 2030 des Nations unies.