



SIGMA

Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion
Initiative conjointe de l'OCDE et l'UE, principalement financée par l'UE

RELATIONS ENTRE LES COURS DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

DOCUMENT SIGMA N° 33, 2002

Ce rapport est produit avec le soutien financier de l'Union européenne. Les idées exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Union européenne, des pays Membres de l'OCDE ou des pays bénéficiaires participant au Programme SIGMA.

LE PROGRAMME SIGMA

Le programme SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*, soit *Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion*) est une initiative conjointe de l'OCDE et de la Communauté européenne, créée en 1992. Cette initiative soutient les efforts de réforme de l'administration publique dans quinze pays en transition, à savoir dix pays candidats et cinq pays des Balkans occidentaux ; elle est principalement financée par la Communauté européenne.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est une organisation intergouvernementale de 30 démocraties avec des économies de marché avancées. Son centre de coopération avec les non membres canalise les conseils et l'aide de l'organisation sur un large éventail de questions économiques vers les pays en cours de réforme en Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique. La Communauté européenne fournit des aides financières pour soutenir ses pays partenaires en Europe centrale et orientale jusqu'au moment où ils sont prêts à assumer les obligations d'adhésion de l'Union européenne.

SIGMA œuvre au sein de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial (GOV) de l'OCDE. GOV fournit des informations et analyses d'experts sur la gestion publique aux responsables politiques, et facilite le contact et l'échange d'expérience entre responsables du secteur public des pays membres de l'OCDE. SIGMA offre aux pays bénéficiaires l'accès à un réseau d'administrateurs publics expérimentés, à des informations comparatives et à des connaissances techniques s'appuyant sur les réseaux et les travaux de GOV.

Le rôle principal de SIGMA consiste à aider à mener les réformes, ce pour quoi il propose une palette de méthodes d'assistance technique. Il travaille en partenariat avec les pays bénéficiaires dans le but de :

- Évaluer les besoins de réforme et identifier les priorités par rapport aux références et à une méthodologie convenue avec les services compétents de la Commission, qui reflètent les bonnes pratiques européennes et l'acquis communautaire.
- Aider les décideurs et les administrations à instaurer des organisations et procédures qui répondent aux normes et aux bonnes pratiques européennes, et encourager l'adhésion du personnel du secteur public aux valeurs démocratiques, à l'éthique et au respect de la règle du droit.
- Prêter assistance aux pays bénéficiaires et contribuer à la coordination des activités de donateur en aidant à concevoir des projets et en apportant un soutien complémentaire, notamment pour la transition, la définition des mandats, la participation aux comités d'évaluation, les suggestions parallèles ou les perspectives comparatives supplémentaires.

SIGMA avait investi dans des outils de communication pour son travail, principalement sous la forme de publications et d'un site Web de connaissances comparées en vue de promouvoir un sens de la communauté professionnelle et de diffuser les bonnes idées. Cependant, depuis 2000, ceci est maintenu à un niveau minimal. Depuis mars 2002, SIGMA publie un bulletin trimestriel des groupes de travail des présidents des cours des comptes nationales des pays candidats à l'UE, de l'Albanie, de la Croatie et de la Cour des comptes européenne. Le bulletin et toutes les publications peuvent être téléchargés librement sur le site Web de SIGMA.

Dans tout son travail, SIGMA s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre gouvernements. Cette pratique comprend le soutien logistique à la constitution de réseaux de professionnels de l'administration publique en Europe centrale et orientale, et entre ces fonctionnaires et leurs homologues d'autres démocraties.

Candidats : en septembre 2002, la Commission européenne et l'OCDE ont approuvé le mandat d'un nouvel élargissement du programme SIGMA jusqu'à fin 2004. Une équipe d'experts de SIGMA continue à travailler avec dix candidats à l'adhésion à l'Union européenne (Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie). Les activités, axées sur la préparation des administrations des pays candidats à l'entrée dans l'UE, comprennent le contrôle financier, l'audit externe et la réforme de la fonction publique et administrative, en mettant l'accent sur une saine gestion des fonds de préadhésion de l'UE ; elles sont destinées à compléter le programme de jumelage de l'UE. En outre, pour la Bulgarie et la Roumanie, le champ est plus large afin de répondre aux besoins spéciaux de ces deux pays.

Balkans occidentaux : en 2001, la Communauté européenne a approuvé le mandat du programme SIGMA pour former une deuxième équipe d'experts chargés de travailler jusqu'à fin 2003 avec cinq pays des Balkans occidentaux : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, ancienne république yougoslave de Macédoine et République fédérale de Yougoslavie. Une importance particulière est accordée à la réforme de la fonction publique et administrative, en renforçant les capacités politiques, la gestion des dépenses publiques, le contrôle financier et l'audit externe, les marchés publics et les concessions. En outre, la Commission a prié SIGMA de revoir l'administration fiscale et le commerce international. Ces activités sont menées en collaboration avec le centre fiscal et la direction commerciale de l'OCDE.

Le contrat des Balkans occidentaux est en particulier conçu pour permettre à ces pays de tirer parti de l'expérience des pays candidats par l'intermédiaire des réseaux de professionnels de l'administration publique en Europe centrale et orientale, établis par SIGMA au cours de la dernière décennie.

Turquie : SIGMA fournit désormais de l'aide, en vertu de diverses subventions de la CE, au Ministère des Finances turc sur la gestion financière publique, le contrôle financier interne et le développement du système de marchés publics.

Pour plus d'informations sur Sigma, consultez notre site Web :

<http://www.sigmaweb.org>

© OCDE 2002

Ceci est une traduction à partir du titre original *Relations Between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees* [CCNM/GOV/SIGMA(2002)1].

Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction de cette publication à usage commercial ou non-commercial devra être envoyée à rights@oecd.org.

AVANT-PROPOS

L'étude SIGMA est tirée d'un rapport sur les relations entre les cours des comptes et les commissions parlementaires, préparé pour le réseau des présidents des cours des comptes d'Europe centrale et orientale, de Chypre, de Malte et la Cour des comptes européenne, dans le cadre de leurs efforts en vue de préparer les pays candidats à l'adhésion finale à l'Union européenne. Elle a principalement été rédigée à l'usage de ces organisations, mais SIGMA estime qu'elle présente aussi un intérêt bien plus large. Les principaux contributeurs de ce document sont la chambre suprême de contrôle de la Pologne et le bureau d'audit national de Malte, représentés par Jacek Mazur et Brian Vella respectivement, assistés de Jan Pieter Lingen et Chris Kok, de la Cour des comptes européenne, de l'expert SIGMA Harry Havens, de l'ancien collaborateur de SIGMA Bo Sandberg et du collaborateur de SIGMA Nick Treen. Ont participé au travail des agents de liaison les cours des comptes de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Croatie, de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la Roumanie, de la République slovaque et de la Slovénie, qui toutes ont fourni de précieuses données qui forment le socle du rapport. En outre, le rapport incorpore des éléments préparés par les cours des comptes du Canada, du Danemark, d'Irlande, d'Israël, des Pays-Bas, de Norvège, du Portugal, du R-U, par la Cour des comptes européenne et par SIGMA.

SIGMA publie ce document avec la conviction que les informations qu'il contient devraient présenter un grand intérêt pour les personnes impliquées dans cet important jeu de relations ou préoccupées par ce dernier. Le travail d'une cour des comptes et ses relations avec le parlement sont des facteurs clé d'une chaîne de responsabilité solide et de l'efficacité de la gestion du secteur public.

SIGMA remercie les nombreux contributeurs et institutions participantes de l'effort qu'il a fallu consentir pour réunir les données qui sous-tendent le rapport original, les analyser, parvenir à des conclusions utiles et élaborer le rapport, ainsi que de l'autorisation de mettre les résultats à disposition d'un plus large public.

Ce document a été élaboré grâce à l'aide financière de la Communauté européenne. Les opinions exprimées ici sont celles de SIGMA ; elles ne peuvent en aucun cas être considérées comme le reflet de la position officielle de la Communauté européenne ni de l'OCDE.

Pour de plus amples informations, veuillez contacter Bob Bonwitt, chef du programme SIGMA, ou Nick Treen, Administrateur principal de l'audit et du contrôle financier, à l'adresse ci-dessous :

Ce document ainsi que d'autres publications de SIGMA sont disponibles sur le site Web de SIGMA : www.SIGMAweb.org

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
AVANT-PROPOS.....	4
TABLE DES MATIÈRES.....	5
NOTE DE SYNTHÈSE.....	6
CHAPITRE 1 : INTRODUCTION	8
CHAPITRE 2 : SITUATION DANS LES PAYS CANDIDATS/PARTICIPANTS.....	11
CHAPITRE 3 : BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES.....	23
ANNEXE 1 : BRÈVE ÉTUDE SIGMA SUR LES RELATIONS ENTRE LES COURS DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES.....	30
Annexe A : Fiche signalétique de la commission des comptes publics	42
Annexe B : Critères de référence à considérer lors de l'instauration d'une commission parlementaire d'audit.	34
ANNEXE 2 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE ET LES COMMISSIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN.....	36
ANNEXE 3 : RELATIONS ENTRE LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ET LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA.....	39
ANNEXE 4 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES AU DANEMARK.....	43
ANNEXE 5 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES EN IRLANDE.....	46
ANNEXE 6 : INTERACTION ENTRE LE CONTRÔLEUR D'ÉTAT ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES (ISRAËL).....	49
ANNEXE 7 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES NÉERLANDAISE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES.....	53
ANNEXE 8 : RELATIONS ENTRE LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE NORVÈGE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES.....	57
ANNEXE 9 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES PORTUGAISE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES.....	60
ANNEXE 10 : ROYAUME-UNI : LA COMMISSION DES COMPTES PUBLICS.....	61
ANNEXE 11 : BRÈVE ÉTUDE SIGMA POUR LE GROUPE DE TRAVAIL D'EXPERTS EN AGENTS DE LIAISON SUR LES RELATIONS ENTRE LES COURS DES COMPTES ET LE PARLEMENT (AVEC UNE ATTENTION SPÉCIALE AUX CAS DES ÉTATS-UNIS ET DE L'AUSTRALIE).....	63

NOTE DE SYNTHÈSE

Contexte

Le rapport¹ dont ce document SIGMA est issu a été élaboré avec la coopération des cours des comptes des pays d'Europe centrale et orientale, de Chypre, de Malte et de la Cour des comptes européenne par les cours des comptes de Malte et de la Pologne, avec le soutien du programme SIGMA. Il est le fruit des activités de collaboration qui ont eu lieu au sein du réseau des présidents des ces cours des comptes. L'objectif consistait à examiner les relations entre les cours des comptes participantes et leur parlement respectif, particulièrement les comités d'audit de ces parlements, et à suggérer des manières dont ces relations pourraient être améliorées dans leur intérêt mutuel.

Les informations sur la situation actuelle ont été recueillies au moyen de questionnaires auprès des cours des comptes participantes. Les réponses ont révélé des disparités considérables (voir chapitre 2). Des données ont également été recueillies sur d'autres pays (voir annexes 1 à 11) afin d'identifier les pratiques qui pourraient être judicieusement appliquées (voir chapitre 3).

Les présidents des ces cours des comptes se sont résolus (au cours de leur réunion annuelle qui s'est tenue en 2001 à Limassol, Chypre) à diffuser largement les résultats de ce travail, SIGMA ayant élaboré ce document à cet effet.

Bonnes pratiques

Le rapport présente deux ensembles de bonnes pratiques identifiables, recensées au chapitre 3, fondées sur l'analyse des informations recueillies. Le premier ensemble porte sur les cours des comptes. Il est destiné à accroître leur efficacité générale et à s'assurer qu'elles sont prêtes à travailler avec le parlement et ses commissions. Il s'agit de :

- Fixer et adopter des politiques et des normes d'audit adéquates, et veiller à leur application.
- Rédiger les rapports d'audit de manière claire, concise, juste et factuelle, en évitant les déclarations politiques.
- Adopter et faire appliquer les normes éthiques appropriées.
- Lors de la définition des priorités d'audit, accorder une place convenable, mais limitée, aux intérêts parlementaires.
- Sélectionner quels rapports d'audit soumettre au parlement et ne lui envoyer que ceux qui méritent clairement son attention, en y insérant une déclaration explicative à l'intention du parlement.
- Envisager la désignation d'une entité ou d'une personne distincte chargée de coordonner les relations de la cour des comptes avec le parlement afin de faciliter la communication et aider à veiller à la sensibilisation de la cour des comptes aux besoins et aux intérêts parlementaires.
- Suivre activement et méthodiquement les conclusions des audits précédents et informer le parlement de toute inaction persistante sur les problèmes importants.
- Éviter de commenter directement les politiques gouvernementales mais admettre que la divulgation de problèmes de mise en œuvre des politiques concernées mérite des interrogations.

Le second ensemble de suggestions concerne les mesures que le parlement pourrait prendre pour améliorer ses relations de travail avec la cour des comptes et sa supervision des activités gouvernementales. Lors des discussions sur ces points avec les parlementaires, les cours des comptes sont exhortées à éviter scrupuleusement de donner au parlement l'impression de lui expliquer comment s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Ces suggestions sont les suivantes :

- Veiller, dans la législation nationale sur les audits, que la cour des comptes est indépendante du gouvernement et du parlement.

¹ La version complète du rapport est disponible sur www.nik.gov.pl.

- Nommer le président de la cour des comptes afin d'assurer une large confiance et un fort soutien du parlement.
- Désigner une commission parlementaire qui surveille les finances de la cour des comptes (sans ingérence du gouvernement) et examine, sans la diriger, sa performance. Le parlement doit veiller à ce que la cour des comptes elle-même soit l'objet d'audits indépendants selon les mêmes normes que celles appliquées aux entités auditées.
- Préciser clairement quels types de rapports d'audit présenter au parlement, en les sélectionnant et, dans la mesure du possible, laisser le soin de cette activité à la cour des comptes.
- Informer la cour des comptes des intérêts du parlement, notamment les thèmes d'audit proposés, mais laisser à la cour des comptes la décision finale sur les priorités de l'audit.
- Exiger que tous les rapports d'audit, sauf restriction pour des motifs précis, soient rendus publics dans un délai raisonnable.
- En raison du rôle important des commissions parlementaires en matière d'utilisation du travail de la cour des comptes et de supervision du gouvernement, fixer des règles de fonctionnement des dites commissions parlementaires (voir les critères de référence pratiques de SIGMA en annexe 1, annexe B) et les pourvoir adéquatement en effectifs.
- Veillez à ce que la commission parlementaire concernée prenne rapidement connaissance des rapports d'audit de la cour des comptes.
- Les réunions des commissions parlementaires peuvent être un bon moyen d'attirer l'attention sur des problèmes révélés dans des rapports d'audit de la cour des comptes. Les réunions des commissions parlementaires doivent être ouvertes au public et aux médias (sauf restriction pour des motifs précis), et des représentants de la cour des comptes et de l'entité contrôlée doivent y assister afin d'en optimiser l'efficacité. Les membres des commissions parlementaires doivent se préparer à ces réunions en recensant les questions à poser et en se procurant les renseignements supplémentaires qu'ils estiment nécessaires.
- À l'issue des réunions des commissions parlementaires ou autres, une commission parlementaire peut s'estimer fondée à prendre ses propres mesures en réponse à un rapport d'audit de la cour des comptes. Ces mesures doivent si possible refléter un accord unanime parmi les membres de la commission parlementaire, car ceci en assure l'efficacité. À toutes fins utiles, il convient de solliciter l'assistance technique de la cour des comptes. Le gouvernement doit être tenu de répondre aux rapports et autres mesures des commissions parlementaires et de la cour des comptes, les commissions parlementaires et la cour des comptes doivent quant à elles donner suite aux actions du gouvernement.

Ces recommandations à la cour des comptes et les suggestions au parlement se nourrissent de la reconnaissance, au moins idéalement, d'une symbiose entre la cour des comptes et le parlement. Ces deux institutions importantes mais distinctes ont intérêt à se soutenir mutuellement afin d'aider à la bonne gouvernance. Le parlement accomplit ses missions de supervision plus efficacement en utilisant et en comptant avec les travaux d'audit de la cour des comptes. De même, une cour des comptes sera beaucoup plus efficace si le parlement et ses commissions sont un forum actif de présentation et d'examen des résultats d'audit importants, et sera un allié dans la mise en œuvre ou l'incitation d'un tiers à prendre des mesures correctives.

CHAPITRE 1 : INTRODUCTION

1. Les présidents des cours des comptes des pays d'Europe centrale et orientale, de Chypre et de Malte et la Cour des comptes européenne, lors de leur réunion à Sofia les 7 et 8 décembre 2000, ont prié la chambre suprême de contrôle de la Pologne et le bureau d'audit national de Malte (Brian Vella, Malte, et Jacek Mazur, Pologne ont été nommés co-rapporteurs) de préparer un rapport sur les relations entre cours des comptes et commissions parlementaires. Le rapport a été présenté lors de la prochaine réunion des présidents, qui s'est tenue à Chypre en novembre 2001.

Importance des relations entre cour des comptes et parlement/commissions parlementaires

2. La responsabilité, la transparence et l'optimisation économique dans l'utilisation des fonds publics sont essentiels au gouvernement démocratique. Le gouvernement est censé justifier son intendance de l'argent des contribuables auprès des représentants élus du parlement et du public en général. Les cours des comptes peuvent apporter une contribution très importante à ce processus d'intendance en apportant un examen, des informations, une garantie et des conseils indépendants sur les comptes présentés par l'exécutif, ainsi que sur l'exécution des programmes, projets, initiatives et autres activités entrepris par le gouvernement.

3. Dans les pays démocratiques du monde entier, les cours des comptes s'efforcent donc de veiller à dresser leurs rapports librement et indépendamment et à ce que les conclusions de leurs audits et leurs recommandations bénéficient de l'attention qu'elles méritent et soient suivies d'effet. Idéalement, la cour des comptes et le parlement sont tous deux des éléments d'équilibre du système de responsabilité du gouvernement. Le gouvernement est responsable de la manière dont il gère le budget de l'État conformément à l'approbation du parlement.

4. Dans le cadre de sa mission de contrôle et de son droit de regard, un parlement examine la gestion du budget de l'État, et, soit formellement (comme dans le cas d'une procédure de décharge), soit officieusement (implicitement), émet une opinion politique sur la façon dont le gouvernement a géré le budget. La cour des comptes aide le parlement dans ce rôle par la communication des résultats de ses audits.

5. Un objectif central de ce système de responsabilité, dans lequel la cour des comptes joue un rôle décisif en qualité d'organisation professionnelle indépendante, consiste à garantir que les fonds public sont dépensés de manière normale et pertinente, et que l'on remédie aux éventuelles déficiences de façon opportune et efficace. L'attention politique du parlement aide à exercer une pression utile sur le gouvernement le cas échéant, et contribue à un environnement propice au suivi des observations de l'audit.

6. Les relations entre la cour des comptes et le parlement varient énormément dans les différents pays du monde. La cour des comptes peut faire partie de la branche législative, de la branche exécutive, ou être indépendante des deux. Cette grande diversité témoigne des facteurs ou influences historiques, culturels, politiques ou autres. Pratiquement toutes les cours des comptes, indépendamment de leur structure et de leur place formelle dans la structure de l'État, sont conscientes de l'importance de préserver leur indépendance tout en veillant parallèlement à ce que les résultats des audits bénéficient de l'attention parlementaire nécessaire, étape essentielle pour que soient prises les mesures correctives aux problèmes relevés par la procédure d'audit.

7. La section 16 (1) de la *déclaration de Lima sur les directives des principes d'audit* énonce que :

La cour des comptes doit être habilitée et tenue en vertu de la constitution à remettre ses résultats annuellement et indépendamment au parlement ou à toute autre instance publique compétente ; ce rapport doit être publié. Ceci en assure une large diffusion, favorise les débats et accroît la possibilité de faire appliquer les conclusions de la cour des comptes.

8. Ce concept est développé plus en détails dans les chapitres 56 à 63 des *Normes d'audit INTOSAI*, qui concernent les relations entre la cour des comptes et le parlement ou les commissions parlementaires.

9. La recommandation cinq du rapport : *Recommandations relatives au fonctionnement des cours des comptes dans le cadre de l'intégration européenne* (adoptée lors de la réunion des présidents à Prague en octobre 1999) stipule que :

Les cours des comptes doivent pouvoir dresser leurs rapports librement et sans restriction sur les résultats de leurs travaux. Les rapports peuvent être soumis au parlement et rendus publics.

10. L'importance des relations entre la cour des comptes et le parlement ou les commissions parlementaires est également soulignée par la théorie sur les procédures d'audit du gouvernement.

11. Des commissions parlementaires en contact avec la cour des comptes ont été établies dans plusieurs pays. Leur but principal, vis-à-vis des cours des comptes, consiste à examiner en détail les rapports d'audit en tenant compte des observations, conclusions et recommandations de ces dernières et à présenter leurs propres commentaires et recommandations au parlement sur les activités gouvernementales examinées par la cour des comptes. Les commissions parlementaires sont souvent perçues comme un moyen d'améliorer la responsabilité publique et de renforcer la cour des comptes.

Ce rapport repose sur les concepts mentionnés ci-dessus.

Domaine d'application et objectifs du rapport

12. Le rapport concerne 14 pays candidats ou participants actuellement impliqués dans le processus d'adhésion à l'UE. Ils participent aux réunions des présidents de cours des comptes et leurs agents de liaison et aux réunions des groupes de travail régulièrement organisées par les cours des comptes de ces pays. Les pays concernés sont l'Albanie, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la République slovaque et la Slovaquie.

13. L'objectif de ce rapport est de :

- Faire une synthèse de l'état actuel des affaires des cours des comptes et des commissions parlementaires qui font usage ou discutent régulièrement des rapports d'audit de la cour des comptes ou d'autres questions relevant de celle-ci. Les domaines suivants ont été retenus pour l'étude :
- Faire des recommandations sur les bonnes pratiques des cours des comptes et des commissions parlementaires.
- Présenter des études de cas sur les relations entre cour des comptes et commission parlementaire dans les divers pays de l'UE et d'autres pays dotés de systèmes de relation CDC/CP avancés, dont les études SIGMA sur ce sujet. Ces études doivent servir de référence aux pays souhaitant faire le point sur leur propre système de relations CDC/CP.

Méthodologie

14. Un questionnaire, destiné à recueillir des données sur la situation actuelle, a été envoyé à toutes les cours des comptes participantes, avec un courrier expliquant le contexte et les objectifs de l'étude. Toutes les cours des comptes ont dûment rempli et soumis les réponses au questionnaire. Le récapitulatif des réponses figure au chapitre 2.

15. La Cour des comptes européenne et les cours des comptes de pays considérés comme dotés d'une tradition de cour des comptes forte et de relations fructueuses avec le parlement et ses commissions ont été invitées à fournir un rapport succinct sur les relations entre cour des comptes et commissions parlementaires dans leur pays ; ces rapports sont destinés à servir d'études de cas dans le présent rapport. Presque toutes ces cours des comptes ont répondu. SIGMA a pris part à cette étude au moyen de contributions provenant de ses propres travaux sur les cours des comptes fortes d'une solide tradition de relation CDC/CP. Les contributions provenant des cours des comptes et de SIGMA figurent dans les annexes.

16. L'étude, dont les recommandations et les suggestions figurant au chapitre 3, repose en grande partie sur des contributions de SIGMA, une analyse des questionnaires remplis, et des rapports pays par pays. Certaines références renvoient également aux rapports d'INTOSAI et EUROSAI et autres documentations.

Remerciements

17. Les co-rapporteurs des cours des comptes de Malte et de Pologne ont remercié toutes les cours des comptes des pays candidats ou participants pour leurs réponses au questionnaire et leur participation à cette étude ; ils ont également remercié les cours des comptes du Canada, du Danemark, de l'Irlande, d'Israël, des Pays-Bas, de la Norvège, du Portugal, du R-U et la Cour des comptes européenne pour leurs contributions. SIGMA a apporté des contributions écrites, son soutien et ses conseils ; en particulier pour la note de synthèse

et le chapitre sur les bonnes pratiques, l'étude des relations CDC/CP en Australie et aux États-Unis, ainsi que des études sur d'autres pays, des conseils généraux d'experts et des recommandations détaillées sur ce thème.

18. Nous remercions tout particulièrement : Jan Pieter Lingen et Chris Kok, de la CCE ; SIGMA, notamment Nick Treen, Esther Bright, Bo Sandberg et Harry Havens ; Iain Johnston, représentant le groupe de travail de la commission de contact de l'UE pour la coopération avec les pays candidats. Nous leur sommes extrêmement reconnaissants de leur soutien, leurs conseils et leur aide. Les co-rapporteurs remercient également tous les collaborateurs des cours des comptes de Malte et de la Pologne qui ont contribué à cette étude, notamment Elżbieta Sikorska et Włodzimierz Krzynówek.

CHAPITRE 2 : SITUATION DANS LES PAYS CANDIDATS/PARTICIPANTS

19. Ce chapitre récapitule l'échange actuel d'expériences constaté par les cours des comptes de pays candidats à l'UE et d'autres pays participants dans les relations avec le parlement.

Rôle du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la cour des comptes

Relations entre cour des comptes et parlement en général

20. À travers le monde, la manière dont les relations avec le parlement sont établies peut se refléter sous diverses formes en matière de statut général de la cour des comptes :

- Certaines cours des comptes appartiennent formellement à la branche exécutive, mais le gros de leur travail s'adresse au parlement.
- Un grand nombre de cours des comptes sont considérées comme indépendantes à la fois du parlement et du gouvernement. Il s'agit probablement du modèle le plus répandu, du moins en Europe. Ce modèle n'exclut pas le fait que le travail effectué s'adresse, parfois dans une large mesure, également au parlement.
- D'autres cours des comptes font clairement partie du législatif. Certaines de ces cours des comptes ont à l'origine été créées au sein de la sphère exécutive, mais ont par la suite été transférées dans la sphère législative.

21. Dans plusieurs pays, les relations entre la cour des comptes et le parlement se sont sensiblement renforcées au cours des deux ou trois dernières décennies. Auparavant, ces relations étaient simplement un phénomène peu fréquent ; elles ne concernaient souvent que la présentation d'un rapport annuel (généralement en retard) et, éventuellement, de rapports d'audit détaillés occasionnels. Ces dernières années toutefois, ces relations ont pris un caractère plus marqué, voire quotidien. Ce changement a abouti à un élargissement de la connaissance des questions d'audit chez les parlementaires. Il a également aidé le parlement à s'acquitter de ses fonctions de surveillance de l'exécutif de manière plus efficace et concrète.

22. Dans la plupart des pays candidats ou participants de l'UE, les cours des comptes entretiennent des relations étroites avec leur parlement respectif. Les relations peuvent relever de la nomination ou du limogeage du président de la cour des comptes, de l'examen des rapports d'audit, de l'examen des projets d'actes législatifs (en particulier dans les domaines du contrôle financier), de l'examen du programme et des activités d'audit annuels de la cour des comptes, de demandes d'audit de domaines particuliers, de l'adoption du budget de la cour des comptes, de l'examen de projets de loi concernant la cour des comptes, etc. Les relations peuvent être soit avec le parlement directement, soit avec les commissions parlementaires.

Commissions parlementaires ayant des contacts réguliers avec la cour des comptes

23. Les relations actuelles entre cours des comptes et parlements portent en grande partie sur l'examen des programmes et activités d'audit annuels, et sur l'examen et le suivi éventuel des conclusions des audits. Ces fonctions sont principalement remplies par les commissions parlementaires.

24. Les cours des comptes des pays candidats ou participants coopèrent avec les commissions parlementaires suivantes² :

- Les commissions qui sont responsables des diverses branches administratives et économiques, *c'est à dire* les commissions dotées d'un champ de responsabilités précis tels que les commissions sur l'économie, le transport, l'agriculture et la santé (appelés commissions sectorielles). La fonction principale de ces commissions parlementaires consiste à examiner et préparer les questions qui font actuellement l'objet d'un débat parlementaire et à émettre des avis sur les affaires qui leur ont été soumises par le parlement ou son président. Dans le cadre établi par la constitution et les textes, les commissions exercent aussi le rôle d'instances de contrôle parlementaire dans des domaines précis des activités gouvernementales.

² Dans le cas des parlements bicaméraux, on fait référence à la chambre qui est habilitée à mener la tâche de supervision du gouvernement.

- Les commissions responsables, exclusivement ou principalement, des affaires relevant des audits nationaux (dites commissions d'audit), se divisent en deux catégories :
 - Les commissions des comptes publics, principalement responsables de l'investigation de toute affaire relevant des comptes publics prévue dans la constitution ou leur étant soumise par le parlement, un ministre ou le chef de la cour des comptes (Chypre, Malte).
 - Les commissions nationales d'audit, qui au nom du parlement examinent les activités de la cour des comptes. Elles émettent des avis sur les programmes et activités d'audit annuels, évaluent les performances des cours des comptes au quotidien, examinent certains des rapports d'audit et tentent de coordonner les relations des cours des comptes avec les autres commissions parlementaires. Parfois, elles sont également chargées de l'examen du fonctionnement de toutes les autres instances d'inspection et de contrôle du pays, ainsi que de la coopération de ces instances avec la cour des comptes (la commission nationale d'audit en Hongrie, commission nationale de contrôle en Pologne). Une solution en partie similaire consiste à établir une sous-commission d'audit permanente au sein d'une commission budgétaire dans le but de régler les questions relevant du système d'audit, notamment des activités et du statut de la cour des comptes (République tchèque).
- Les commissions spécialement responsables principalement des questions relevant du budget de la cour des comptes : approbation du budget de la cour des comptes, nomination de contrôleurs extérieurs pour contrôler la cour des comptes et examen des comptes audités (Commission des comptes du bureau d'audit national à Malte ; une commission semblable en Roumanie).

25. Les cours des comptes entretiennent des relations régulières avec certaines commissions parlementaires. On distingue les modèles suivants :

- Coopération avec diverses commissions sectorielles (Croatie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie).
- Coopération avec diverses commissions sectorielles et avec une commission nationale d'audit (Hongrie, Pologne).
- Coopération avec une seule commission sectorielle, ou avec une seule principalement, en particulier avec la commission qui s'occupe des affaires de finances publiques (Albanie, Bulgarie, République slovaque, Slovénie).
- Coopération principalement avec une commission des comptes publics (Chypre, Malte) ou avec une sous-commission d'audit permanente au sein d'une commission budgétaire (République tchèque).

Composition et mode de fonctionnement des commissions parlementaires ayant des contacts réguliers avec la cour des comptes

Composition des commissions parlementaires et représentation des partis politiques

26. Les commissions parlementaires ayant des contacts réguliers avec la cour des comptes sont instaurées conformément à des principes généraux, semblables à ceux qui régissent l'instauration d'autres commissions permanentes. Elles se composent uniquement de parlementaires. D'autres personnes peuvent participer aux réunions de commissions parlementaires si elles y sont invitées ou convoquées. En général, les parlementaires qui ne sont pas membres d'une commission peuvent assister librement à ses réunions mais n'ont aucun droit de vote.

27. Le nombre de membres d'une commission peut être fixe (dans le règlement intérieur du parlement ou dans une résolution séparée) ou résulter de la résolution concernant leur élection. Dans la pratique, le nombre de membres des commissions parlementaires, au sein des diverses commissions des différents pays candidats ou participants, varie de 7 à 40, comprenant un président et des vice-présidents.

28. La composition de la commission parlementaire résulte des procédures de consultation menées entre les groupes parlementaires et repose habituellement sur le principe de la représentation proportionnelle. La nomination au poste de président ou vice-président est généralement une question d'accord politique. En pratique, les groupes parlementaires sont également responsables de la nomination d'autres membres de commissions parlementaires, bien que ceci doive être approuvé par une résolution parlementaire. La composition des commissions reflète donc souvent la structure politique du parlement, la majorité des membres de la commission représentant souvent le parti politique ou la coalition au pouvoir.

29. Le rôle du parlement et de ses commissions parlementaires est le plus souvent de nature politique. Toutefois, il existe également des fonctions qui ne sont pas, ou ne devraient pas être, de nature politique, par exemple quand les commissions parlementaires discutent des affaires concernant la cour des comptes. Les facteurs suivants contribuent à assurer la non politisation des réunions concernant la cour des comptes : a) l'organisation du travail de la commission parlementaire selon le règlement intérieur du parlement b) la participation des fonctionnaires chargés des questions abordées, et d'autres experts, aux réunions de la commission parlementaire c) la participation des membres de tous les partis politiques aux commissions parlementaires et le droit de tous les membres d'être entendus d) le serment que prête chaque parlementaire, qui prévoit l'adhésion et le respect envers la constitution et toute autre législation e) dans certains pays, les parlementaires s'efforcent d'éviter de politiser les séances des commissions parlementaires quand des sujets concernant la cour des comptes y sont abordés f) dans le cas des commissions qui sont, exclusivement ou principalement, chargées des questions concernant les audits nationaux, le poste de président (République tchèque, Malte, Pologne) ou de vice-président est parfois occupé par un représentant d'un parti d'opposition.

Fréquence à laquelle les commissions parlementaires se réunissent pour discuter des sujets concernant la cour des comptes

30. Dans la plupart des pays, il n'existe aucune tradition de réunions fréquentes et régulières entre cour des comptes et commissions parlementaires. Ces réunions ont lieu dans les parlements où il existe des commissions chargées, exclusivement ou principalement, des questions d'audit national (Chypre, Hongrie, Malte), ou encore où il existe une tradition établie d'examen des rapports d'audit par la plupart des commissions parlementaires (Pologne). Le nombre annuel de réunions des commissions parlementaires convoquées pour discuter des points concernant la cour des comptes varie d'une à trois en Albanie, Bulgarie, Lettonie et Lituanie ; il y en a plusieurs en Croatie, République tchèque, Estonie, Roumanie, République slovaque et Slovénie ; environ 20 en Hongrie et à Malte ; jusqu'à 75 environ à Chypre et 70 à 100 en Pologne. Il est rare que toutes les réunions soient consacrées aux sujets concernant la cour des comptes ; le plus souvent, ils ne constituent juste qu'un point de l'ordre du jour. La durée de la séance dépend principalement de la quantité et de la gravité des sujets débattus.

31. Il n'existe en général aucune procédure distincte dans aucun des parlements pour traiter les questions concernant la cour des comptes. Les rapports d'audit sont examinés selon des procédures similaires à celles qui s'appliquent aux autres documents présentés par le gouvernement ou d'autres instances nationales. Habituellement, les dispositions légales n'exigent pas que ces rapports soient examinés par le parlement, hormis ceux qui concernent l'exécution de l'audit budgétaire de l'État. Dans ces circonstances, seuls certains des rapports d'audit sont examinés lors des réunions des commissions parlementaires.

Cas où les décisions des commissions parlementaires sont considérées comme valides

32. En général, les réunions des commissions parlementaires ne sont valides que si la majorité des membres sont présents (Albanie, Croatie, Chypre, Hongrie, Lituanie, Malte, République slovaque), mais parfois, la participation d'un tiers seulement des membres de la commission peut constituer un quorum (Estonie, Pologne, République tchèque). Pour que des décisions soient prises par la commission parlementaire, la majorité de votes des membres présents est obligatoire (Albanie, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovénie). Dans un cas (Lettonie), la majorité qualifiée des membres présents est obligatoire et, dans un autre cas (République slovaque), la majorité absolue de tous les membres, non seulement ceux présents, est nécessaire.

Convocation ou invitation au président de la cour des comptes à assister aux réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes

33. Les présidents et autres représentants des cours des comptes assistent habituellement à toutes les réunions des commissions parlementaires qui examinent des documents présentées par les cours des comptes (notamment quand il s'agit de rapports d'audit). Dans la majorité de pays, il est courant que le président de la cour des comptes assiste personnellement aux réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes, bien qu'il puisse déléguer un adjoint ou tout autre représentant à sa place. Le rang de représentant de la cour des comptes est normalement un échelon élevé et dépend de la nature de la question (gravité ou sensibilité de la question ou de l'audit abordés).

34. La question du droit, ou du devoir, d'être présent est rarement stipulée clairement, et dépend de la pratique quotidienne. Le plus souvent, la commission parlementaire invite le président de la cour des comptes

à participer à une réunion. On estime que lui-même, ou un représentant, peut assister à cette réunion, accompagné des autres membres de la cour des comptes dont il juge la présence pertinente. Dans ces circonstances, sur le plan juridique, la participation du président de la cour des comptes ou de son représentant n'est pas obligatoire. Le président de la cour des comptes ou son représentant est toutefois censé assister à ces réunions, et il est dans le propre intérêt de la cour des comptes d'être représentée. La participation aux réunions concernant la cour des comptes n'est considérée comme obligatoire que dans certains pays (Albanie, Lituanie, Pologne), ou si la commission parlementaire l'exige (République tchèque).

35. Dans la pratique, comme évoqué plus haut, dans plusieurs pays candidats ou participants, les commissions parlementaires n'examinent pas de façon régulière les documents présentés par les cours des comptes. Les représentants de la cour des comptes ne participent donc pas souvent aux réunions des commissions. Les réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes sont dans certains pays limitées à l'examen du rapport annuel sur les activités d'audit et du rapport sur la mise en œuvre du budget de l'État. Des réunions plus fréquentes ont lieu dans les parlements où il existe des commissions chargées, exclusivement ou principalement, des questions d'audit national (Chypre, Hongrie, Malte), ou encore où il existe une tradition établie d'examen des rapports d'audit par la plupart des commissions parlementaires (Pologne). La situation en Pologne est différente car la cour des comptes, dite chambre suprême de contrôle, est avisée de toutes les réunions des commissions parlementaires. C'est par conséquent le thème d'une réunion qui détermine si une personne a le droit ou le devoir d'être présente : le président de la chambre suprême de contrôle (ou un représentant autorisé de celle-ci) est tenu de participer aux réunions concernant la chambre suprême de contrôle ; quant aux autres questions, la chambre suprême de contrôle reçoit une invitation à la réunion (en pratique, les représentants de la chambre suprême de contrôle participent à environ 60 à 70% de toutes les réunions des commissions parlementaires).

Autres personnes qui assistent normalement aux réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes

36. Dans tous les pays candidats ou participants, de hauts représentants des ministères compétents, dont le ministère des Finances, assistent à presque toutes les réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes. Normalement, sur demande de la commission parlementaire, les ministres et les présidents d'autres instances et institutions d'État sont tenus de soumettre des rapports et de fournir des informations. Ils sont tenus de participer aux réunions des commissions parlementaires qui examinent des sujets relevant de leur domaine de compétences ; en pratique, pour la plupart, ils se font représenter par leur adjoint. Conformément à la loi, la commission parlementaire a le droit d'exiger que des informations concernant leurs fonctions soient communiquées oralement ou par écrit ; les personnes qui assistent à une réunion de commission parlementaire sont par ailleurs soumises à l'obligation de dire la vérité, et de ne refuser ni cacher aucune information que la commission considère comme utile sur les questions qu'elle examine. Les ministres et les présidents d'autres instances d'État sont priés de discuter des rapports d'audit et de répondre aux questions soulevées par les membres des commissions parlementaires (ils peuvent se faire accompagner d'experts ou représenter par leur adjoint ou tout autre représentant autorisé). La présence des ces fonctionnaires gouvernementaux (une fois invités) est obligatoire, bien que l'absence ne soit pas « punissable » (les médias peuvent attirer l'attention du public sur leur absence et, parfois, ces fonctionnaires peuvent être jugés politiquement responsables devant le parlement). Dans le cas de Malte, il n'est pas courant qu'un ministre soit invité à une réunion de commission parlementaire ; c'est habituellement le Premier ministre ou le président d'une autre institution publique qui est invité à ces réunions en tant qu'il est la personne jugée responsable des questions d'audit.

37. En outre, la commission parlementaire peut inviter d'autres personnes, par exemple des représentants d'organisations professionnelles, sociales ou même politiques, à fournir les informations ou explications sollicitées. La commission parlementaire a également le droit d'inviter des experts, de manière permanente ou temporaire, qui peuvent agir en qualité de conseillers. Les experts non gouvernementaux, qui sont invités, sont censés assister à une réunion de commission parlementaire.

Personnel administratif des commissions parlementaires

38. Chaque commission parlementaire compte habituellement une personne (rarement deux ou trois) chargée des tâches administratives (questions d'organisation, de coordination, et d'administration). Quand une commission a besoin d'expertise professionnelle, il existe trois solutions typiques : dans certains pays, les membres du personnel administratif se chargent à la fois de fonctions administratives et consultatives

(Albanie, Chypre, Estonie) ; dans d'autres pays, les commissions disposent de leurs propres conseillers (Bulgarie, Hongrie, Lettonie, Lituanie) ; dans d'autres encore, elles peuvent solliciter l'assistance consultative du personnel hautement spécialisé du bureau parlementaire (Albanie, Croatie, Pologne). Par ailleurs, les commissions parlementaires peuvent faire appel à des experts externes.

Présence des médias et du grand public aux réunions des commissions parlementaires

39. D'un point de vue formel, dans les parlements des pays candidats ou participants, il existe deux situations relatives à la présence des médias et du grand public lors des réunions de commissions parlementaires :

- Les réunions des commissions parlementaires étant publiques, les médias et le public peuvent donc y assister, hormis de très rares exceptions où les réunions peuvent se tenir à huis clos pour des raisons très précises (Bulgarie, Croatie, Chypre, Hongrie, Lettonie, Malte, Roumanie, République slovaque, République tchèque, Slovénie).
- Les réunions des commissions parlementaires ne sont pas publiques, mais les médias et autres personnes intéressées peuvent librement obtenir l'autorisation d'y assister (Albanie, Estonie, Lituanie, Pologne).

40. Dans la pratique, les médias et le grand public peuvent habituellement assister aux réunions des commissions parlementaires, qu'elles soient publiques ou pas. Un service parlementaire compétent s'emploie à créer les conditions aptes à permettre cette participation, le grand public étant par exemple informé de la date de la réunion et de son ordre du jour.

41. En réalité, peu de gens profitent de cette possibilité. Dans la majorité des pays, les médias et le public assistent rarement à ces réunions (les médias sont toujours présents à Chypre et à Malte, très souvent en Pologne). Dans certains pays, le service parlementaire s'efforce d'informer le public sur le déroulement de ces réunions, principalement en publiant un bulletin qui décrit et détaille chacune d'elle (Lettonie, Lituanie, Pologne).

Couverture médiatique des réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes

42. La couverture médiatique englobe les reportages télévisés et radiodiffusés, les articles des journaux et magazines, ainsi que les informations sur Internet. L'ampleur de la couverture médiatique des réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes dépend de la pertinence des sujets pour le grand public. Les journalistes participent rarement à ces réunions, et leurs articles sont brefs. Les réunions qui traitent des questions concrètes d'intérêt général sont couvertes de plus près, les participants à ces réunions étant parfois interrogés. Les informations essentielles sont régulièrement diffusées par les agences de presse. La couverture médiatique des réunions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes est considérée comme convenable dans quelques pays seulement (Chypre, Slovénie).

Rôle de la commission parlementaire dans les rapports et résultats de la cour des comptes

Le nombre de rapports d'audit de la cour des comptes envoyés au parlement et examinés par les commissions parlementaires

43. La finalité ultime d'une cour des comptes sont les rapports d'audit, qui incluent les conclusions concrètes des audits et les éventuelles recommandations, le cas échéant. Les rapports d'audit portent sur les relevés financiers généraux ou particuliers du gouvernement, les relevés financiers des entreprises d'État ou autres entités publiques, les rapports d'optimisation des ressources, les investigations, les conseils sur les projets d'actes législatifs et autres rapports et études sur les thèmes relevant des attributions d'une cour des comptes. Les types de rapports les plus courants élaborés par les cours des comptes sont les rapports financiers / de conformité et les rapports sur l'optimisation des ressources / de performances. Ces dernières années, les audits d'optimisation des ressources / de performances connaissent un certain essor dans les cours des comptes. Les cours des comptes font également un bilan de leurs activités dans leurs rapports annuels.

44. Certaines cours des comptes délivrent un rapport individuel sur chaque conclusion d'audit concrète. D'autres délivrent un rapport d'audit sur plusieurs conclusions à la fois. Des comparaisons ne sont pas censées être établies, et ne peuvent l'être, entre une cour des comptes et une autre, car le nombre de points traités dans un rapport d'audit peut varier considérablement de l'une à l'autre, voire entre un rapport et un autre de la même cour des comptes. En outre, le volume de travail dépend également de la taille de la cour des comptes en

question. Le nombre d'employés des différentes cours des comptes (bureaux régionaux compris) varie énormément, de moins de cent (par exemple à Chypre, en Estonie ou à Malte) à plusieurs centaines (par exemple en République tchèque et en Hongrie) ou davantage (Pologne, Roumanie). Le nombre d'employés d'une cour des comptes dépend en grande partie de la taille du pays concerné et de l'étendue de ses compétences constitutionnelles et légales.

45. Généralement, en termes de constitution ou de législation, les cours des comptes sont tenues de soumettre les principaux rapports d'audit au parlement, en particulier un rapport annuel sur leurs activités, un rapport d'audit sur l'exécution du budget de l'État et des rapports sur les audits sollicités par le parlement (le cas échéant). Dans certains cas, une opinion sur les comptes publics, un rapport sur l'utilisation et la préservation des actifs publics et un rapport sur la dette publique sont également soumis. En république Tchèque, la cour des comptes est tenue de soumettre tous ses rapports d'audit au parlement.

46. Les rapports d'audit de la cour des comptes reçus par le parlement ne sont pas tous examinés par les commissions parlementaires. Les commissions parlementaires examinent régulièrement en priorité les rapports d'audit dont la révision par le parlement est obligatoire. De surcroît, les commissions parlementaires examinent régulièrement les rapports des audits qu'ils ont commandés (le cas échéant) ou suggérés.

47. Dans la majorité des pays, les commissions parlementaires n'examinent pas plus de la moitié des rapports d'audit reçus. Les différents cas de figure sont les suivants :

- Les commissions parlementaires reçoivent chaque année un nombre important de rapports d'audit (par exemple environ 40, 60 ou 200), dont ils examinent minutieusement la plupart au cours de plusieurs réunions tout au long de l'année (Chypre, Hongrie, Pologne). De même, à Malte, le rapport d'audit annuel (composé de plusieurs parties, portant essentiellement sur l'audit du rapport financier gouvernemental et différents audits financiers) et divers rapports sur l'optimisation des ressources ou les rapports d'enquête sont examinés en vingt réunions environ. En 2001 ont été adoptées de nouvelles procédures selon lesquelles la commission parlementaire et la cour des comptes ont décidé d'un commun accord que seul un certain nombre de points figurant dans le rapport annuel (considérés comme cruciaux), outre les autres rapports particuliers, devaient être examinés par la commission parlementaire.
- Les commissions parlementaires reçoivent chaque année un nombre important de rapports d'audit (par exemple environ 20, 40 ou 100), mais n'en examinent que quelques-uns (Estonie, Lettonie, république Slovaque, république Tchèque).
- Dans certains pays, une nette majorité des conclusions des audits est reprise dans le rapport annuel et/ou dans un rapport d'audit sur l'exécution du budget de l'État. Ils sont examinés par les commissions parlementaires au cours d'une, deux ou trois réunions (Albanie, Bulgarie, Roumanie).
- Parfois, les commissions parlementaires, au cours de plusieurs réunions, examinent un grand nombre de rapports d'audit (par exemple environ 70, 120 ou 900), dont la plupart sont très détaillés (par exemple sur les audits des relevés financiers et transactions financières des entités autonomes et gouvernementales locales). Dans ce cas, en général, peu sont examinés de manière approfondie (Croatie, Lituanie, Slovaquie).

Examen des rapports d'audit de la cour des comptes par les commissions parlementaires et rapports des commissions parlementaires sur la cour des comptes

48. L'objectif de l'examen des rapports d'audit par les commissions parlementaires consiste à prendre en compte les observations, les conclusions et les recommandations de la cour des comptes et présenter leurs propres points de vue et recommandations afin d'aider le parlement et l'organisation contrôlée à prendre les décisions et mesures adéquates. Ainsi, une pression est exercée sur le gouvernement et l'entité contrôlée afin qu'elle prenne les mesures opportunes et nécessaires pour remédier aux carences. Grâce à ce type de système d'examen, la responsabilité des entités contrôlées est aussi renforcée.

49. Dans tous les pays candidats ou participants, les commissions parlementaires examinent, évaluent et analysent les rapports d'audit (ou du moins en prennent acte sans discussion). Dans pratiquement tous les cas, la procédure est identique à celle des autres documents qui sont considérés et discutés au cours des réunions. En règle générale, les rapports d'audit sont soumis préalablement à la réunion de sorte que les membres de la

commission parlementaire puissent d'abord se familiariser avec le rapport en question. Parfois, les commissions parlementaires sollicitent des informations et documentations supplémentaires avant la réunion.

50. Après avoir examiné les rapports d'audit, certaines commissions parlementaires élaborent leurs propres rapports avec leurs opinions, commentaires et recommandations au parlement (Croatie, Roumanie, parfois Chypre), ou formulent un projet de résolution pour le parlement (Lettonie). Dans ces cas, les commissions parlementaires doivent également rapporter les opinions de la minorité des membres si ces derniers le réclame. En Hongrie, les commissions parlementaires prennent une décision formelle pour approuver ou rejeter un rapport de la cour des comptes, décision qui est transmise au parlement. D'autres commissions parlementaires examinent les rapports d'audit, mais ne prennent aucune décision ni résolution formelle, car ces décisions sont déduites des audits des commissions parlementaires (Albanie, Bulgarie, Estonie, Lituanie, Malte et Slovaquie). Dans le cas de Malte sont établis les procès-verbaux des séances de la commission des comptes publics, dont une copie est distribuée à la cour des comptes et des extraits communiqués aux entités contrôlées. D'autres commissions parlementaires prennent acte des rapports d'audit, mais n'en discutent pas formellement (République slovaque). En République tchèque, c'est la sous-commission de la commission budgétaire qui discute effectivement des rapports de la cour des comptes et propose un projet de résolution ; la commission se conforme généralement aux suggestions de la sous-commission et soumet des projets de résolution au parlement. Dans d'autres cas, des décisions sont prises uniquement sur le rapport d'activité annuel, mais pas sur les rapports d'audit (Bulgarie, Slovaquie).

51. En Pologne, la commission parlementaire compétente peut prendre en compte le rapport d'audit par d'une résolution, mais ceci se fait rarement en pratique (cela est généralement déduit à l'énoncé du compte rendu de la réunion). En outre, en fonction du contenu et des conclusions du rapport d'audit, la commission parlementaire peut voter :

- *Un desideratum* avec les postulats de la commission parlementaire. Le *desideratum* peut être adressé au Conseil des ministres, aux différents ministres ou à d'autres instances centrales de l'État. Le destinataire est tenu de répondre au *desideratum* et d'informer par écrit le président du *Sejm* (parlement) de son opinion dans les 30 jours.
- Une « opinion » sur les vues de la commission parlementaire concernant une question. L'opinion peut être envoyée aux mêmes instances que le *desideratum*. Une réponse n'est pas obligatoire, mais la commission parlementaire peut demander un exposé de principe sur les questions soulevées dans l'opinion (également dans les 30 jours).

52. Les *desiderata* et opinions votés par les commissions parlementaires sont souvent réalisés, après examen des rapports d'audit, et contiennent parfois une référence directe au rapport d'audit de la chambre suprême de contrôle. Les réponses aux *desiderata* et opinions, ainsi que les rapports des instances d'État sur les performances de ces derniers, sont examinées lors des réunions de la commission parlementaire. Si une réponse n'est pas reçue en temps utile ou jugée insatisfaisante, la commission parlementaire peut retourner le *desideratum* ou l'opinion, soumettre au président du *Sejm* une motion de refus de la réponse jugée insatisfaisante, ou soumettre un projet de résolution pertinente du *Sejm*.

Suivi des rapports d'audit par la commission parlementaire et la cour des comptes

53. Dans la majorité des pays candidats ou participants, une certaine forme de suivi par la cour des comptes ou la commission parlementaire, ou les deux, a lieu (Croatie, Chypre, Hongrie, Malte, Pologne, Roumanie, République slovaque, République tchèque et Slovaquie). D'autres cours des comptes et commissions parlementaires n'effectuent en règle générale aucun suivi des rapports de la cour des comptes.

54. Les formes de suivi sont différentes et leur type, étendue, et niveau varient d'un pays à l'autre :

- Les contrôleurs sont tenus de vérifier quels progrès ont été accomplis dans la situation de l'entité contrôlée depuis l'audit précédent (dans de nombreux pays, cette tâche figure dans les méthodes d'audit et les procédures de planification de la cour des comptes).
- Si un problème signalé dans le rapport d'audit n'est pas résolu, il est inscrit dans le rapport annuel de l'année suivante (par exemple Chypre, Hongrie).
- La commission parlementaire peut demander à différentes instances d'État d'établir un rapport sur les conclusions et recommandations des audits.

- Sur la base d'un rapport d'audit, la commission parlementaire peut adopter une résolution soulevant des exigences spécifiques vis-à-vis du gouvernement, des ministères ou d'autres instances administratives nationales. Elle peut notamment demander à ce qu'on remédie aux insuffisances constatées par la cour des comptes et d'être informée des mesures de redressement adoptées ainsi que de leur issue. L'instance destinataire de cette résolution est tenue de communiquer les informations ou fournir une explication à la commission parlementaire dans le délai demandé (par exemple en Pologne, République tchèque et République slovaque).
- Le rapport de la commission parlementaire au parlement peut contenir des propositions concrètes sur le suivi des mesures proposées par la cour des comptes (par exemple en Roumanie).
- Dans plusieurs pays, l'utilisateur des fonds publics, dont les activités, irrégularités ou inefficacités ont été divulguées, doit soumettre à la cour des comptes un rapport sur le remède aux dites irrégularités et inefficacités (rapport de réponse).

Rôle de la commission parlementaire dans les activités de la cour des comptes

Droit de la commission parlementaire à examiner et influencer le programme d'audit de la cour des comptes et à solliciter un audit, une enquête ou toute autre examen de la part de la cour des comptes

55. Pratiquement toutes les cours des comptes jouissent assurément d'un degré d'indépendance raisonnable dans l'élaboration de leur programme d'audit annuel. Certaines cours des comptes ne sont en aucune manière influencées dans leur programme de travail par le parlement ni par les différentes commissions parlementaires (Albanie, Chypre, République tchèque, Estonie, Malte). D'autres cours des comptes sont influencées dans une certaine mesure. Cependant, la majeure partie des travaux effectués par les cours des comptes dépend essentiellement des priorités et décisions de celles-ci.

56. L'influence du parlement et des commissions parlementaires sur le programme d'audit d'une cour des comptes peut prendre la forme d'un droit d'examen (ou d'approbation) du programme d'audit annuel, ou de commande d'audits supplémentaires. Ainsi, l'on doit souligner les quelques exemples d'influence sur le programme d'audit annuel des cours des comptes :

- En Croatie, en vertu des clauses du décret sur l'audit de l'État, l'Assemblée nationale doit confirmer le programme annuel de la cour des comptes sur sa proposition (dans la pratique, elle n'a jamais eu aucune influence sur ce programme).
- En Slovénie, la cour des comptes est tenue d'inclure dans son programme de travail cinq propositions du parlement, dont deux provenant de députés d'opposition et deux des commissions parlementaires.
- En Hongrie, le président de la cour des comptes détermine la teneur du programme d'audit annuel après consultation de la commission nationale d'audit.
- En Pologne, selon le décret sur la chambre suprême de contrôle, « la chambre suprême de contrôle s'acquitte de ses missions selon des programmes périodiques, qui sont soumis au Sejm (parlement) ». La commission nationale de contrôle discute du programme d'audit annuel une fois qu'il est approuvé par la chambre suprême de contrôle.
- En République tchèque, une fois approuvé, le programme des activités d'audit est soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat pour information (le président de la cour des comptes présente en personne son rapport sur le programme des activités d'audit devant la commission budgétaire).

57. Dans certains pays, il existe également la possibilité de commander des audits supplémentaires :

- Dans certains cas, une seule des chambres parlementaires peut solliciter un audit ou un autre examen, mais pas les différentes commissions parlementaires (Bulgarie - jusqu'à trois audits annuellement, Croatie, Hongrie, Lituanie, République slovaque et Roumanie). Il est possible pour les commissions parlementaires de se tourner vers la séance plénière du parlement pour ordonner à la cour des comptes d'amender le programme d'audit annuel ou d'ajouter un nouveau thème au programme de travail. Dans la pratique cependant, les ordres de ce genre sont rares.
- En Pologne, en vertu de la loi sur la chambre suprême de contrôle, « la chambre suprême de contrôle entreprend des audits sur ordre du Sejm ou de ses instances ». La chambre suprême de contrôle est tenue d'obéir à ces ordres. Il y a ordre de la commission parlementaire, quand celle-ci vote une

résolution pour l'exécution d'un audit par la chambre suprême de contrôle. En 1999, il y a eu 14 audits sur ordre du Sejm et de ses instances, 5 en l'an 2000.

- En Lettonie, une commission d'enquête parlementaire, conformément à la mission confiée par le Saeima (le parlement), a le droit de solliciter un audit.

58. Ceci mis à part, dans beaucoup de pays candidats ou participants, il existe une pratique informelle des commissions parlementaires (voire des parlementaires eux-mêmes), qui suggèrent des sujets d'audit. Elles peuvent figurer dans le programme d'audit de la cour des comptes à la discrétion du président ou du conseil de cette dernière. Bien que ces propositions ne sont pas obligatoires, les cours des comptes les considèrent sérieusement et y répondent en conséquence. Les propositions sont souvent soumises après consultation préalable de la cour des comptes. Certaines cours des comptes soulignent qu'elles ne refusent jamais ces propositions, sous réserve qu'elles soient raisonnables et conformes à leur mandat. À titre d'exemple, de 1996 à 2000, la cour des comptes de la République tchèque a reçu un total de 24 suggestions, émanant principalement de parlementaires, dont 13 ont été acceptées. En Pologne, durant le premier semestre de chaque année, le président de la chambre suprême de contrôle s'adresse au porte parole du Sejm pour avoir des suggestions de sujets d'audit pour l'année à venir. Les commissions parlementaires utilisent souvent cette possibilité ; en l'an 2000, elles ont soumis 46 suggestions, dont 43 ont été en partie ou entièrement prises en compte (par ailleurs, les commissions parlementaires influencent les activités d'audit de la chambre suprême de contrôle par des ordres d'audits).

59. Il n'existe aucune preuve évidente dans aucun pays que le parlement ou les commissions parlementaires empêcheraient la cour des comptes de planifier ou d'effectuer des audits. En théorie, ceci peut se produire de manière formelle ou informelle, par exemple en exerçant une pression politique sur la cour des comptes, ou en menaçant son allocation budgétaire. Il ne semble pas qu'il y ait d'exemples de droits de veto formels. En revanche, les modes de persuasion informels pourraient s'avérer un sérieux problème si une commission parlementaire était contrôlée par le parti politique ou la coalition au pouvoir, car elle pourrait avoir un intérêt à éviter les audits que le gouvernement pourrait trouver politiquement dommageable. Ce risque dépend de la maturité politique de la classe dirigeante.

Contacts entre cour des comptes et commission parlementaire avant et après les réunions de la commission parlementaire

60. Dans la majorité des pays, des contacts existent entre la cour des comptes et une commission parlementaire avant et après les réunions de cette dernière. Ils portent sur les discussions de la commission parlementaire au sujet des rapports concernant la cour des comptes et d'autres questions. Certaines cours des comptes ont peu de contacts de ce type (Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, République tchèque, République slovaque). D'autres cours des comptes ont une communication plus fréquente avec les commissions parlementaires (Albanie, Croatie, Hongrie, Pologne, Slovaquie).

61. Les contacts portent sur les détails des rapports de la cour des comptes à l'ordre du jour de la réunion de la commission parlementaire suivante (Albanie, Croatie), la collaboration et la préparation pour la réunion (Roumanie, République slovaque, Slovaquie), dont les listes de questions proposées par la cour des comptes à la commission parlementaire avant la réunion (Malte), la demande de documents complémentaires, d'informations ou de clarifications (Lettonie, Pologne), et le pré-examen des rapports de la commission parlementaire (Bulgarie). En Hongrie, la cour des comptes informe la commission parlementaire au sujet d'un rapport d'audit six mois avant la fin de l'audit et la présentation du rapport concerné à la commission parlementaire.

62. Le principal sujet des contacts entre cour des comptes et commission parlementaire concerne les rapports d'audit. Les conclusions issues des activités d'audit incitent parfois les commissions parlementaires à réagir à certains problèmes. En outre, les cours des comptes apportent parfois une aide et un soutien qui peuvent prendre la forme de commentaires sur des projets d'actes législatifs soumis à la cour des comptes (Bulgarie, Lituanie, Pologne, République tchèque), de discussions sur des questions particulières (Croatie), d'élaboration d'études analytiques complémentaires (Lituanie, Pologne), de présentations et de conseils sur des questions professionnelles (Hongrie) ou d'autres informations sollicitées par la commission parlementaire (Roumanie, République slovaque). En République tchèque, si l'Assemblée nationale ou les commissions sénatoriales chargées de débattre de certains projets d'actes législatifs le demandent, le président de bureau national d'audit peut de temps à autre nommer un membre ou un employé du bureau, expérimenté dans le domaine concerné, pour participer aux discussions sur ces projets législatifs.

63. En général, il existe des contacts entre le président de la commission parlementaire et celui de la cour des comptes, mais dans certains pays, des entités de la cour des comptes (départements, directions, etc.) entretiennent également des contacts directs avec les commissions parlementaires compétentes (Albanie, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République slovaque). Ces contacts relèvent d'une communication orale plutôt informelle ou écrite plus officielle entre membres de la commission parlementaire et membres de la cour des comptes. Ils peuvent porter sur la demande de détails, clarifications ou autres informations complémentaires sur certaines questions du rapport d'audit ou sur la collaboration au sens plus large. Là où des contacts existent, ils sont habituellement entre le président ou des membres de la commission parlementaire et le directeur adjoint, les assistants principaux ou les directeurs de la cour des comptes. Dans certains cas, c'est le rapporteur de la commission responsable d'un rapport précis qui, dans les préparations de son propre rapport à la commission, entre en contact avec un membre ou un directeur de la cour des comptes ou avec les contrôleurs qui ont participé à l'audit. Ceci vise à clarifier les questions particulières soulevées par le rapport d'audit. Dans d'autres pays, les entités de la cour des comptes n'ont aucun contact direct avec les commissions parlementaires.

Influence des commissions parlementaires sur le travail ou la méthodologie d'audit de la cour des comptes

64. Toutes les cours des comptes ont expliqué que les commissions parlementaires ne pouvaient intervenir dans leur travail ni leur méthodologie d'audit. On a pu constater que les activités, l'organisation et la méthodologie à appliquer sont les prérogatives de la cour des comptes. Les procédures d'audit de la cour des comptes sont parfois stipulées par un décret de sorte qu'aucune entité externe ne peut les altérer. Les commissions parlementaires ne peuvent influencer la méthodologie d'audit. Elle peut être énoncée par des réglementations juridiques et est développée en détail par la cour des comptes pour chaque audit particulier.

Autres fonctions des commissions parlementaires concernant la cour des comptes

Avis et propositions législatifs de la cour des comptes

65. L'un des critères des audits effectués par les cours des comptes est le critère de la légalité. L'évaluation de la légalité de l'activité des entités contrôlées fournit aux cours des comptes un vaste fondement pour formuler des notes et des conclusions sur la législation en vigueur ou sur les amendements exigés. Ceci concerne notamment la législation qui préoccupe le plus les cours des comptes, à savoir la législation qui régit les finances publiques et autres questions qui font l'objet d'un audit, *c'est à dire* l'acte budgétaire, le décret relatif aux marchés publics, le décret relatif au contrôle financier, le décret sur la comptabilité, les impôts et taxes, le décret sur la cour des comptes, etc. Dans les divers documents produits au cours de l'audit (par exemple documents de travail, protocoles d'audit, relevés post-audit), ainsi que dans les rapports d'audit, figurent des observations et remarques sur la législation actuelle et sur l'opportunité d'éventuels amendements à cette dernière.

66. La majorité des cours des comptes présentent de temps à autre leurs suggestions sous forme de motions *de lege ferenda*, bien que certaines d'entre elles évitent cette pratique, qu'elles perçoivent comme empiétant sur le champ de la politique ; « la cour des comptes ne peut commenter les affaires politiques » (Malte). Dans la pratique, les propositions législatives ne sont généralement pas soumises directement par la cour des comptes elle-même, mais par d'autres instances, principalement les commissions parlementaires compétentes (Albanie, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Lettonie et Pologne). Aucune cour des comptes n'a le pouvoir de proposer des projets de loi au parlement, et elles ne sont qu'exceptionnellement autorisées à soumettre leurs projets au gouvernement. Ainsi, si une cour des comptes souhaite parvenir à certains amendements législatifs, elle s'emploie d'abord à consulter les commissions parlementaires compétentes et à attirer leur attention sur les carences des réglementations existantes. Si une commission parlementaire est d'accord avec les propositions de la cour des comptes, elle peut soumettre un projet de loi en séance plénière. Il convient toutefois de souligner que cette pratique n'est pas très fréquente.

67. La solution selon laquelle la cour des comptes présente son point de vue sur les projets de loi émanant d'autres entités est plus répandue. Ceci peut s'effectuer dans le cadre du travail gouvernemental (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Malte Pologne et République tchèque) ou du travail parlementaire. Habituellement, ces opinions sont présentées au cours des séances des commissions parlementaires (Bulgarie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Roumanie et Slovaquie). Dans divers pays, différentes procédures sont disponibles, notamment : a) le droit général de la cour des comptes à participer à toutes les réunions de la commission et la possibilité de donner son avis sur tous les projets de loi (Pologne uniquement) ; b) la préparation d'une opinion sur un projet de loi donné, sur demande du parlement ou de ses instances (Lettonie, République tchèque et

Roumanie) ; c) la délégation d'experts de la cour des comptes comme conseillers aux débats sur demande de la commission parlementaire concernée (République tchèque). Dans certains pays, on considère comme particulièrement important que le mandat de la cour des comptes prévoit qu'elle présente ses commentaires sur le budget prévisionnel de l'État (Estonie et Hongrie).

68. Il convient de mentionner que certaines cours des comptes présentent leurs opinions non seulement sur les projets de loi, mais également sur les projets d'actes législatifs secondaires, à savoir à l'étape de consultation externe par la branche exécutive. En principe, commenter les projets de réglementation élaborés par les ministères ou autres instances administratives centrale n'est pas du ressort des cours des comptes, mais elles perçoivent ces activités comme partie intégrante de leurs efforts visant à promouvoir les principes de gestion financière saine dans l'administration de l'État (Estonie, Pologne et République tchèque).

Rôle de la commission parlementaire en matière d'examen et d'approbation du budget annuel de la cour des comptes

69. Pour qu'elle puisse s'acquitter de son mandat, les ressources financières adéquates doivent être mises à disposition de la cour des comptes. Le budget de la cour des comptes de tous les pays candidats ou participants constitue un chapitre distinct du budget de l'État. Le projet de budget de la cour des comptes est préparé par elle-même puis soumis au gouvernement (ou par la suite directement au parlement) pour être inclus dans le projet de budget global de l'État. Dans certains pays (Chypre, Estonie, Lettonie), le gouvernement a le droit de modifier le projet de la cour des comptes. Le projet de budget de l'État est alors soumis au parlement pour approbation.

70. Ainsi, le parlement et le gouvernement influencent souvent les décisions concernant le montant du budget de la cour des comptes. Les commissions parlementaires jouent un rôle significatif à cet égard dans presque tous les pays. Il existe deux modèles fondamentaux :

- L'examen du projet de budget de la cour des comptes est effectué par une commission budgétaire dans le cadre d'un processus général d'approbation du projet de budget de l'État (Albanie, Bulgarie, Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, République tchèque, République slovaque, Slovaquie). À cet égard, la situation en Pologne est légèrement différente, *c'est à dire* que le Sejm renvoie la projet de budget de l'État à la commission des finances publiques pour examen. Certaines parties du projet sont également examinées par les commissions parlementaires concernées. Pour le projet de budget de la chambre suprême de contrôle, c'est la commission nationale de contrôle qui est compétente. Une fois le projet examiné, les commissions parlementaires envoient leurs positions ainsi que leurs opinions ou propositions d'amendements avec leur justification à la commission des finances publiques. Après avoir examiné les parties spécifiques du projet de budget de l'État et les positions des commissions parlementaires, la commission des finances publiques présente un rapport en session plénière du Sejm.
- L'examen du projet de budget de la cour des comptes est effectué par une commission principalement constituée à cet effet. La commission des comptes du bureau d'audit national à Malte examine le budget du dit bureau ainsi que sa mise en œuvre et soumet au parlement un rapport sur cet examen. Sur la base du rapport de la commission parlementaire, le parlement approuve ensuite le budget du bureau d'audit national.

71. Dans la pratique, le rôle que jouent les commissions parlementaires dans cette procédure est souvent décisif, car elles peuvent suggérer des hausses (dans la majorité des pays) ou des baisses du montant du budget de la cour des comptes, ce qu'elles font parfois. Parfois, ceci est obtenu sous l'influence du gouvernement, qui n'ayant aucun mandat pour amender le projet de budget de la cour des comptes, peut toutefois le faire en persuadant le parlement.

Examen du rapport d'activité annuel de la cour des comptes par les commissions parlementaires

72. Dans certains pays candidats ou participants, les commissions parlementaires n'ont le droit ni d'examiner ni d'évaluer le rapport d'activité annuel de la cour des comptes (Bulgarie, Chypre, Estonie, Lettonie, Roumanie, République slovaque, Slovaquie). Dans d'autres pays, les commissions parlementaires disposent de ce droit (Albanie, Croatie, Hongrie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque), en particulier quand cet examen est un préparatif à d'autres discussions prévues au parlement.

73. Les résultats de l'évaluation ont jusqu'ici pratiquement toujours été positifs. Il faut néanmoins ajouter qu'en fait, une évaluation négative éventuelle n'affecterait pas la cour des comptes. Ceci ne signifie pas qu'elle ne serait pas prise en considération : cette évaluation amènerait probablement la commission parlementaire à encourager la cour des comptes à rectifier le tir et à solliciter l'aide de professionnels, s'il y a lieu. Dans la majorité des pays, la cour des comptes ne serait pas formellement contrainte de suivre ces recommandations, en raison de la clause d'indépendance inscrite dans la constitution et la législation (qui garantit normalement que la cour des comptes n'est sujette à l'autorité ni à la pression d'aucun individu ni organe). Cependant, dans la pratique, la cour des comptes tenterait probablement malgré tout de satisfaire les recommandations de la commission parlementaire.

Rôle des commissions parlementaires dans l'audit de la cour des comptes

74. Dans certains pays candidats ou participants, la loi assure à la commission parlementaire le droit de désigner ou suggérer des contrôleurs externes pour procéder à un audit annuel de la cour des comptes (Albanie, Estonie, Hongrie, Malte, Slovénie). Dans d'autres pays, c'est la cour des comptes elle-même qui choisit un contrôleur externe (Lettonie, République tchèque) ou qui effectue son propre audit (Bulgarie, Croatie, Chypre). En République slovaque, c'est le Ministère des Finances qui se charge de l'audit. En Pologne, en vertu du décret sur la chambre suprême de contrôle, le Sejm doit superviser la mise en œuvre du budget de cette dernière. Une solution semblable existe en Lituanie.

75. Dans certains pays, les résultats de l'audit annuel de la cour des comptes sont soumis à la commission parlementaire compétente pour information ou examen (Albanie, Hongrie, Malte, République tchèque, Roumanie). Le plus souvent, l'audit de la cour des comptes est un audit financier (Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, République slovaque, République tchèque, Slovénie) ; un audit de performances n'est effectué que rarement (Albanie, prévu en Bulgarie et en Estonie).

Autres fonctions des commissions parlementaires

76. Dans certains pays, les commissions parlementaires se chargent également d'autres fonctions concernant la cour des comptes :

- Elles ont le droit de discuter du candidat ou des participants au poste de président ou autres postes élevés de la cour des comptes, y compris le droit de suggérer des candidats à ces postes (Hongrie, Roumanie) ou d'émettre un avis sur les candidats avant que le parlement ne prenne une décision définitive (Pologne, République tchèque).
- Elles ont le droit de faire part au président du Sejm de leur opinion au sujet des actes juridiques internes concernant la cour des comptes, qu'il approuve (Pologne).

CHAPITRE 3 : BONNES PRATIQUES IDENTIFIÉES

77. Toute débat sur les relations entre une cour des comptes et son parlement, et sur les mesures propres à améliorer ces relations, doit partir du fait qu'une symbiose doit idéalement exister entre ces institutions importantes mais distinctes. Le parlement accomplit plus efficacement ses missions cruciales de supervision lorsqu'il utilise les travaux d'audit de la cour des comptes, et peut s'y fier. De même, une cour des comptes est beaucoup plus efficace si le parlement et ses commissions constituent à la fois un forum, pour la présentation et l'examen des résultats d'audit importants et elle est un allié potentiel pour prendre les mesures correctives adéquates ou y encourager vivement un tiers.

78. Cette partie du rapport vise à identifier les bonnes pratiques dans les relations entre cours des comptes et commissions parlementaires. Celles-ci reposent sur les informations recueillies sur la situation dans les pays participants, comme indiqué au chapitre 2, sur les expériences des pays en matière de systèmes de relation cour des comptes/commission parlementaire, détaillées et discutées dans les annexes, et sur un jugement et une analyse professionnels.

79. Les recommandations peuvent être considérées comme des directives éventuelles pour les cours des comptes. Les relations formelles et légales entre cour des comptes et parlement varient considérablement entre les pays. Chaque cour des comptes doit évidemment considérer les recommandations à l'aune de sa propre situation et de son propre contexte particuliers, ainsi qu'à l'aune du régime parlementaire du pays concerné.

80. Nonobstant les différences d'organisation et de position formelle dans la structure de l'État, pratiquement toutes les cours des comptes sont conscientes de l'importance de :

- Veiller à l'indépendance de la cour des comptes au moment de fixer les priorités d'audit et de publier des résultats d'audit équitables, factuels et objectifs.
- Attirer l'attention parlementaire nécessaire sur les résultats des audits, étape primordiale pour que les mesures correctives aux problèmes relevés pendant la procédure d'audit soient appliquées.

81. La conciliation de ces objectifs exige un équilibre des plus habiles. Des relations trop étroites avec le parlement peuvent menacer l'indépendance de la cour des comptes, fondement crucial de sa crédibilité. Si les relations sont trop distantes, le parlement risque d'ignorer des conclusions importantes des audits. Chaque cour des comptes doit déterminer comment préserver au mieux l'équilibre adéquat au vu de son contexte national unique.

82. Les recommandations ci-dessous sont à considérer du point de vue de la cour des comptes. Certaines recommandations toutefois doivent être abordées avec tact auprès des commissions parlementaires concernées quand elles ont des répercussions directes sur ces dernières et les concernent en grande partie.

83. Les recommandations exposées dans ce chapitre se divisent en deux grands groupes. Le premier groupe concerne les mesures qu'une cour des comptes doit envisager de prendre, si ce n'est déjà fait, afin de s'assurer d'être totalement parée à prêter une assistance efficace et fiable au parlement et à ses commissions pour surveiller les activités gouvernementales. En principe du moins, il s'agit de mesures qui devraient relever des attributions de la cour des comptes, bien que certaines puissent nécessiter l'approbation parlementaire de ressources budgétaires supplémentaires.

84. Le second groupe de recommandations concerne les mesures que le parlement et ses commissions pourraient prendre, si ce n'est déjà fait, pour renforcer ses fonctions de supervision et son utilisation des travaux d'audit de la cour des comptes en la matière. Ce rapport est adressé aux cours des comptes et reconnaît qu'une cour des comptes n'a (et ne doit avoir) aucune autorité pour donner au parlement des instructions sur la façon de s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. Ainsi, ces recommandations s'entendent comme des sujets dont il serait souhaitable que la direction d'une cour des comptes discute avec les chefs du parlement et autres personnalités qui prôneraient une supervision parlementaire renforcée des activités gouvernementales.

Recommandations à l'intention des cours des comptes

85. Ci-après figurent quelques démarches que la cour des comptes pourrait envisager d'engager, si ce n'est déjà le cas, pour augmenter l'efficacité de ses audits et sa contribution potentielle à la supervision parlementaire.

86. La cour des comptes doit démontrer au parlement et à ses commissions qu'elle est une instance professionnelle prête à prodiguer son aide de manière professionnelle. Pour y parvenir, la cour des comptes doit veiller à ce que son personnel, collectivement, dispose des connaissances, compétences et aptitudes à effectuer l'éventail complet d'audits qui seraient précieux pour le parlement et ses commissions. Selon les circonstances dans une cour des comptes donnée, ceci peut exiger tout ou partie des mesures suivantes :

- Adoption de normes d'audit adéquates.
- Élaboration et promulgation des manuels d'audit reflétant ces normes.
- Formation du personnel afin de s'assurer que les normes et procédures sont comprises et applicables.
- Recrutement de personnel pour combler les lacunes critiques en matière de compétences nécessaires.
- Contrôle interne et externe (par des pairs) pour s'assurer que le travail d'audit effectif est conforme aux normes et procédures.

87. La cour des comptes doit également veiller à ce que son personnel s'acquitte de ses missions avec l'objectivité et le professionnalisme adéquats. Ceci peut exiger tout ou partie des mesures suivantes :

- Adoption de normes éthiques appropriées et de réglementations internes mettant en application ces normes qui doivent porter sur, notamment, la prévention des conflits d'intérêt personnels et financiers et la considération inadéquate de facteurs politiques partisans.
- Formation aux normes et à l'importance de l'objectivité et du professionnalisme dans le déroulement des audits et l'élaboration des rapports sur leurs résultats.
- Procédures de révision afin de veiller à la conformité aux normes.

88. La cour des comptes doit accorder l'attention adéquate aux préoccupations parlementaires pour fixer ses priorités de contrôle. Bien que la cour des comptes doive agir indépendamment, ses liens avec le parlement, notamment avec des commissions parlementaires particulières, sont souvent étendus. Il est inévitable, et souhaitable, que la cour des comptes cerne les besoins et intérêts du parlement et de l'exécutif et les prenne en considération lorsqu'elle se fixe ses priorités, tout en veillant également à s'acquitter de ses autres responsabilités. Les cours des comptes qui souhaitent promouvoir des relations plus étroites avec le parlement et ses commissions doivent être disposées à prendre en considération les points de vue parlementaires sur les objectifs et priorités des audits. L'instauration d'une unité de liaison, évoquée au point sept ci-dessous, peut faciliter cette approche. Il est cependant essentiel que les points de vue parlementaires ne soient pas la seule considération à cet égard et que la cour des comptes préserve son pouvoir discrétionnaire d'accepter ou rejeter des suggestions du parlement et de procéder à des audits de sa propre initiative, sans se soucier du point de vue parlementaire. Une raison tient au fait que si la cour des comptes se focalise trop sur la satisfaction des intérêts parlementaires, son travail risque d'être biaisé par des préoccupations partisans d'une manière qui ternirait son image d'indépendance et entamerait donc sa crédibilité. Autre raison, les parlementaires sont susceptibles d'avoir des ordres du jour plutôt à court terme, et donc d'accorder une priorité moindre aux améliorations à long terme en matière de gestion financière et autres points prioritaires de la cour des comptes.

89. La manière dont la cour des comptes rapporte les résultats des audits peut avoir un effet considérable sur la réaction parlementaire à ces rapports. Dans la mesure où elle jouit d'un pouvoir discrétionnaire sur ce plan, une cour des comptes doit se montrer fort sélective dans le choix des rapports à présenter au parlement et à ses commissions. Généralement, les parlementaires sont des gens très occupés, à qui l'on remet bien plus de documents qu'ils ne peuvent effectivement en lire. De nombreux rapports d'audit concernent des sujets administratifs qu'il est bien plus judicieux de traiter en travaillant avec le ministère concerné ou avec le Ministère des Finances qu'en sollicitant l'attention parlementaire. En général, pour éviter de surcharger les parlementaires, il est plus souhaitable que les rapports d'audit sur ces sujets soient présentés au ministère concerné, avec des résumés périodiques remis à titre d'information au parlement et aux commissions parlementaires compétentes. En principe, la cour des comptes ne doit soumettre de rapport au parlement que sur les sujets dont elle estime qu'ils méritent l'attention parlementaire. Il peut par exemple s'agir des rapports d'audit révélant des problèmes spécifiques d'une telle importance qu'une pression du parlement ou des mesures législatives soient indispensables pour les résoudre, ou encore des rapports révélant dans certains ministères l'absence persistante de mesures correctives aptes à remédier aux carences révélées par les audits. Il peut en outre exister une obligation légale d'adresser certains rapports au parlement.

90. Les rapports d'audit jugés recevables doivent être présentés au parlement ou à la commission compétente avec une explication claire de la raison pour laquelle l'attention parlementaire semble justifiée. Les rapports conformes à cette notion de recevabilité pour le parlement comprennent les conclusions, constats, commentaires et recommandations sur l'un des domaines suivants :

- Audits des relevés financiers du gouvernement
- Audit de régularité et conformité
- Optimisation des ressources/audits de performance
- Enquêtes
- Analyse d'anciens rapports d'audit de nature semblable
- Documents consultatifs
- Propositions et commentaires sur les projets d'actes législatifs
- Guides de bonne pratique

91. Le style d'écriture des rapports d'audit peut également être un déclencheur d'intérêt des parlementaires ou autres pour les questions soulevées. Les rapports doivent être clairs et concis, mais avec des éléments de preuve suffisants propres à convaincre un lecteur objectif, dont les membres des commissions parlementaires, de la validité des conclusions de l'audit. Certaines cours des comptes ont à cet égard constaté qu'il était particulièrement utile d'inclure une brève note de synthèse dans le rapport afin de véhiculer rapidement les conclusions et recommandations fondamentales aux lecteurs très occupés. Les rapports d'audit doivent par ailleurs être rédigés de façon juste et factuelle et traiter des questions importantes en temps utile afin de garantir à la commission parlementaire le professionnalisme et le sérieux avec lequel l'audit a été effectué et le rapport de la cour des comptes a été rédigé. Ceci renforce la crédibilité des conclusions de l'audit. Les rapports devraient être équilibrés, impartiaux, idéologiquement neutres et écrits dans le respect de la législation afin d'éviter toute polémique avec les commissions parlementaires. Les rapports d'audit concernent généralement le contrôle financier, la gestion adéquate des fonds publics et la mise en œuvre de ses politiques par le gouvernement, mais pas les politiques du gouvernement elles-mêmes. La cour des comptes doit être totalement apolitique. En principe, la cour des comptes doit éviter de commenter la politique du gouvernement. Dans la pratique cependant, la divulgation de problèmes de mise en œuvre de ces politiques peut soulever des questions inévitables sur ces politiques elles-mêmes.

92. De nombreuses cours des comptes ont pu constater l'utilité de désigner une entité ou une personne distincte pour coordonner les contacts de la cour des comptes avec le parlement. Les responsabilités de cette entité peuvent comprendre les contacts et communications au jour le jour avec les commissions parlementaires concernées. Par cette capacité, l'entité de liaison parlementaire peut s'assurer que la cour des comptes est consciente des intérêts et préoccupations parlementaires actuels qu'il faudrait éventuellement prendre en considération lors de l'élaboration du programme d'audit annuel de la cour des comptes. L'entité peut également veiller à ce que les parlementaires intéressés soient tenus au courant des travaux de la cour des comptes susceptibles d'être pertinents à leurs yeux. L'entité de liaison peut également constituer un canal via lequel les parlementaires peuvent communiquer leurs points de vue à la cour des comptes sur des questions d'intérêt réciproque. Les informations recueillies par l'entité de liaison sur les points de vue parlementaires vis-à-vis du travail de la cour des comptes doivent être partagées avec les autres responsables de ladite cour. L'entité de liaison peut également contribuer à coordonner le travail de différentes entités de la cour des comptes avec les commissions parlementaires.

93. Le suivi des problèmes pertinents des audits des années précédentes doit figurer dans le programme d'audit annuel de la cour des comptes afin de s'assurer que des mesures adéquates ont été prises par l'entité contrôlée. Elle doit mettre les résultats de ce bilan à disposition de la commission parlementaire compétente, notamment si une inaction persistante sur des problèmes importants est constatée. De surcroît, elle doit être prête, si besoin est, à aider la commission parlementaire compétente à examiner les questions de suivi.

Sujets dont il est souhaitable que les responsables de la cour des comptes discutent avec les parlementaires

94. Les sujets abordés dans cette rubrique portent sur les mesures qui relèvent entièrement des attributions du parlement. Au moment propice, la direction de la cour des comptes peut estimer utile de discuter de ces

questions avec la direction du parlement et d'autres parlementaires qui s'intéressent à l'amélioration de la supervision parlementaire. Il est important toutefois de souligner que la cour des comptes doit en permanence éviter de donner au parlement l'impression de lui expliquer comment s'acquitter de ses responsabilités constitutionnelles. A l'inverse, la cour des comptes doit mettre l'accent sur la symbiose qui préside aux relations entre le parlement et la cour des comptes et sur les étapes franchies pour qu'elle soit plus utile au parlement, puis présenter les points ci-dessous comme des mesures que ce dernier pourrait prendre pour optimiser l'utilité de la cour des comptes en matière de supervision parlementaire.

Mesures affectant directement les relations entre cour des comptes et parlement

95. Stipuler clairement, dans la législation nationale sur les audits, le type de rapports d'audit et autres documents de la cour des comptes à présenter au parlement. Idéalement, le nombre de rapports impératifs doit être minimal, car il est bien connu qu'il existe d'importants documents d'État justifiant (ou exigeant) l'attention parlementaire. Le contrôle de l'exécution du budget de l'État en est un exemple. Les autres rapports d'audit ne doivent être présentés au parlement, ou à l'une de ses commissions, que sur demande ou si la cour des comptes estime l'attention parlementaire justifiée.

96. Promulguer une législation nationale sur les audits de telle sorte que la cour des comptes ne soit en aucune manière subordonnée à l'exécutif, mais uniquement responsable envers le parlement. La cour des comptes doit être indépendante des autres institutions parce que cette indépendance, alliée à la compétence et à l'intégrité de son personnel, constitue le socle de sa crédibilité, et par conséquent de son influence sur le parlement, l'exécutif et le public en général.

97. Nommer le président de la cour des comptes de telle manière qu'il bénéficie du consensus le plus large possible au parlement. Ceci pourrait être fait par le parlement en menant de vastes consultations parmi tous les partis représentés en son sein avant de procéder à la sélection du président de la cour des comptes à la majorité simple ou qualifiée de tous les parlementaires. En outre, le président de la cour des comptes ne doit pas pouvoir être facilement destitué au cours de son mandat, excepté, entre autres, pour des motifs valables de santé, mauvaise conduite, fraude ou incapacité de continuer à remplir ses fonctions. Pour protéger davantage le président de la cour des comptes contre toute pression politique et tout licenciement abusif éventuels, une proposition de destitution pourrait nécessiter un large consensus (disons la majorité des deux tiers) au parlement.

98. Pour la crédibilité de la cour des comptes et son utilité au parlement dans ses fonctions de supervision, elle doit être perçue, à la fois au parlement et ailleurs, comme une entité indépendante, exerçant son propre jugement en ce qui concerne les sujets de son ressort. La relation du parlement et de ses commissions avec la cour des comptes doit être perçue comme une collaboration. À cet égard, la cour des comptes doit avoir le pouvoir de sélectionner les points à soumettre à un audit (outre ceux exigés par la loi) et de décider comment exécuter au mieux ces audits. Parallèlement, le parlement et ses commissions ont un intérêt légitime à la fois dans le programme d'audit de la cour des comptes en général et dans l'aspiration à ce que le champ des audits porte sur des sujets présentant un intérêt particulier à ses yeux. Les commissions parlementaires doivent pouvoir suggérer à la cour des comptes les sujets d'audit qu'elles estiment judicieux, la cour des comptes devant se pencher sérieusement sur ces propositions. Dans ce contexte, il est important que les commissions parlementaires reconnaissent que toute proposition à inclure dans le programme d'audit annuel de la cour des comptes, ou à faire figurer comme demandes supplémentaires au programme d'audit, doit nécessairement être étudiée par la cour des comptes à la lumière de ses propres priorités d'audit, de son allocation budgétaire et de ses contraintes d'effectifs, et que la décision finale incombe à cette dernière.

99. Les contacts entre la cour des comptes et les commissions parlementaires doivent être clairement définis afin d'établir des modalités de relations de travail constantes entre les deux instances. Dans certains pays, notamment ceux où la cour des comptes travaille intensément avec plusieurs commissions parlementaires, il a été jugé utile de consigner les procédures écrites qui régissent cette relation. Elles ont été élaborées conjointement par la cour des comptes et la direction parlementaire. L'étendue des contacts entre cour des comptes et commission parlementaire dépend en grande partie des exigences du président de la commission parlementaire et de ses membres. Ils peuvent être très divers, d'un niveau très élevé (entre le président de la commission parlementaire et le président de cour des comptes) à un niveau beaucoup plus bas (par exemple entre le personnel de la commission parlementaire et les contrôleurs de la cour des comptes directement impliqués dans le rapport d'audit en question).

100. Établir des règles et procédures parlementaires claires sur la manière dont le parlement et ses commissions traiteront les rapports d'audit qui lui sont présentés par la cour des comptes. S'il n'existe pas au moins une commission parlementaire clairement chargée de s'occuper des rapports d'audit, il est souhaitable que le parlement réfléchisse à l'intérêt d'en créer. L'existence de commissions parlementaires chargées de répondre aux rapports d'audit contribue à focaliser l'attention du gouvernement et du public sur les conclusions et recommandations découlant des rapports d'audit et à exercer les pressions visant à la mise en œuvre de ces recommandations. La décision de savoir s'il doit exister une seule commission parlementaire spécialisée chargée des rapports d'audit ou plusieurs (selon le sujet en question) incombe au parlement du pays concerné. Les deux systèmes ont leurs mérites. L'exemple des modèles de systèmes de commissions parlementaires performants des pays de traditions politiques et sociales similaires peuvent permettre l'émulation des bonnes pratiques. Les annexes jointes proposent des exemples de pays pourvus de systèmes avancés et performants de relation entre cour des comptes et commission parlementaire.

101. Désigner une commission parlementaire chargée de traiter (pas nécessairement exclusivement) les déclarations et activités financières de la cour des comptes afin de s'assurer que le parlement est en mesure de contrôler la cour des comptes, et non pas simplement ses rapports. Les fonctions de cette commission (qui existe dans plusieurs pays) peuvent consister à :

- Examiner et approuver le projet du budget de la cour des comptes
- Nommer des contrôleurs externes pour procéder à l'audit des relevés financiers de la cour des comptes, et examiner et approuver ces relevés contrôlés
- Évaluer les activités d'audit de la cour des comptes.

102. Stipuler clairement, dans la législation, le droit de la cour des comptes à rendre publics les rapports d'audit dans un délai raisonnable à l'issue de la présentation de ces rapports au parlement ou à d'autres instances, selon le cas. Parallèlement, certains rapports d'audit (transmis au parlement ou autre) peuvent, dans une certaine mesure, relever de la sécurité nationale, de la confidentialité commerciale ou sous-judiciaire, ou être d'une quelconque autre nature secrète ou sensible qu'il est préférable de ne pas aborder en public en raison de répercussions préjudiciables à l'intérêt général. Bien que ces cas de figure doivent être aussi rares que possible, il serait bienvenu que la cour des comptes jouisse de l'autorité de refuser de rendre publics ces rapports. Elle pourrait proposer à la commission parlementaire compétente que ces rapports, ou des extraits de ceux-ci, y soient discutés en privé, si toutefois cette commission n'a pas déjà opté pour cette ligne de conduite.

Mesures susceptibles de valoriser plus largement le rôle des commissions parlementaires

103. Les points suivants, qui pourraient également être soumis pour considération aux parlementaires, concernent les manières de renforcer l'action des commissions parlementaires qui amenées à traiter les rapports d'audit de la cour des comptes, mais optimiseraient également l'efficacité des commissions parlementaires dans leurs autres attributions. La composition et le mode de fonctionnement des commissions parlementaires variant considérablement d'un pays à un autre, certaines de ces suggestions ne sont pas forcément pertinentes.

104. Éléments présents au sein de la plupart des commissions parlementaires et considérés comme revêtant une importance particulière pour leur bon fonctionnement (généralement régis par le règlement intérieur du parlement ou par la législation) :

- Quorum stipulé pour qu'une réunion de commission parlementaire soit considérée comme valide et pour la prise de décisions par celle-ci.
- Pouvoir de la commission parlementaire de convoquer quiconque pour témoigner lors de ses réunions et de solliciter toute information concernant le problème d'audit en question.
- Droit de la commission parlementaire à solliciter des informations écrites complémentaires auprès de toute personne concernée par le problème d'audit en question.
- Composition des commissions parlementaires reflétant la composition politique des partis du parlement. Parallèlement, limites veillant à ce les commissions parlementaires fonctionnent, autant que possible, de manière apolitique, par exemple en faisant en sorte que leur président (particulièrement d'une commission chargée de surveiller la cour des comptes) soit membre d'un parti d'opposition. Une autre approche consiste à s'assurer que les membres de commission parlementaire susceptibles d'être en désaccord avec la majorité aient le droit de soumettre un rapport minoritaire.

105. Veiller à disposer d'effectifs adéquats pour aider les commissions parlementaires dans leurs fonctions. Les commissions parlementaires doivent également pouvoir faire appel à des experts indépendants, le cas échéant. Ceci peut prendre la forme du détachement d'au moins un membre du personnel de la cour des comptes pour aider la commission parlementaire dans ses fonctions d'élaboration de rapports. Ceci peut être particulièrement important lors de la préparation, par les commissions parlementaires, des rapports de suivi sur les conclusions et recommandations des audits.

106. Dans de nombreux pays, il s'est avéré bénéfique de permettre au grand public et aux médias d'assister aux réunions des commissions parlementaires afin d'encourager la transparence et la sensibilisation du grand public aux sujets abordés. L'exception majeure à cette règle concerne les réunions dont l'objet est délibérément tenu secret en raison d'implications sensibles ou de sécurité nationale.

107. L'expérience de plusieurs cours des comptes montre que l'incidence des rapports d'audit sur le gouvernement est plus marquée quand une commission parlementaire les examine promptement. Ainsi, quand la cour des comptes informe la commission parlementaire compétente au sujet d'un prochain rapport important, cette dernière doit s'efforcer de discuter du rapport dans un délai raisonnable pour éviter le risque que les conclusions du dit rapport ne soient obsolètes.

108. Tout comme la cour des comptes doit se préparer aux réunions de la commission parlementaire, il peut de même s'avérer bénéfique que le président de la commission parlementaire tienne une séance préparatoire. La cour des comptes peut se rendre utile en aidant le personnel de la commission parlementaire à préparer les questions portant sur les points principaux d'un rapport d'audit et en les soumettant au président de la commission parlementaire avant la réunion de celle-ci. Le choix de poser ou non ces questions au cours de la prochaine réunion revient au président et aux membres de la commission parlementaire.

109. Il est souhaitable que le président ou les cadres supérieurs de la cour des comptes assistent aux réunions de la commission parlementaire quand des rapports d'audit de ladite cour doivent y être discutés. C'est également une bonne pratique que les hauts représentants et les experts techniques des entités sur lesquelles un rapport d'audit est en cours de discussion durant une réunion de la commission parlementaire soient présents afin de répondre aux éventuelles questions posées par les membres de la commission. Bien qu'interroger des personnes au cours d'une réunion de la commission parlementaire, y compris les membres de la cour des comptes, soit la prérogative de la commission parlementaire, il est judicieux que ces questions soient conçues pour souligner ou renforcer les conclusions de l'audit.

110. La commission parlementaire doit être libre de solliciter des informations complémentaires avant ou après une réunion afin d'être en mesure de disposer de toutes les informations qu'elle estime nécessaires ou utiles aux discussions sur un rapport d'audit ou autres sujets.

111. De nombreuses commissions parlementaires jugent utile d'avoir établi une procédure de suivi des rapports d'audit par la cour des comptes afin d'aider à s'assurer que l'attention nécessaire est accordée aux conclusions et recommandations des audits et que toutes les carences de l'instance contrôlée ont été corrigées.

112. Dans nombre de commissions parlementaires, la pratique veut qu'elles élaborent, dans un délai raisonnable, leur propre rapport sur un rapport d'audit de la cour des comptes qu'elles ont examiné et qu'elles formulent leurs propres recommandations au gouvernement, d'après les conclusions et recommandations de la cour des comptes. La cour des comptes peut prêter assistance à la commission parlementaire pour dresser le rapport de cette dernière. La commission parlementaire peut présenter ses recommandations au parlement pour approbation. Cette procédure confère une importance supplémentaire aux conclusions et recommandations avec lesquelles la commission parlementaire est d'accord. La procédure s'avère toutefois être plus efficace si le rapport de la commission parlementaire est délivré avec l'approbation unanime de ses membres. L'unanimité s'en trouve facilitée si les membres discutent ouvertement de toute divergence éventuelle puis parviennent à une solution apte à contenter tout le monde au sein de la commission parlementaire. Ceci est bénéfique pour que les mesures de redressement (telles que proposées par la commission parlementaire), que l'exécutif prend par la suite au vu des conclusions de l'audit, ne soient en aucune manière affaiblies.

113. Les rapports de la commission parlementaire et de la cour des comptes seraient plus intéressants et facilement acceptables par le gouvernement s'ils incluaient des recommandations axées sur l'avenir et fondées sur les leçons tirées du passé. La cour des comptes pourrait également diffuser des guides de bonne pratique basés sur les rapports d'audit examinés par le passé.

114. Il peut s'avérer utile pour une commission parlementaire d'avoir un système formel où des réponses sur les rapports de la cour des comptes ou de la commission parlementaire sont sollicitées et attendues du gouvernement.

115. De nombreux parlements estiment profitable que leurs commissions sollicitent l'assistance technique de la cour des comptes pour préparer les propositions législatives, en particulier celles portant sur l'audit de l'État, la gestion financière et les questions qui ont fait l'objet d'audits importants. Cette aide peut comprendre la préparation des ébauches de propositions de lois et les commentaires sur les ébauches issues d'autres sources. En dernière instance, la cour des comptes doit être motivée à forger de bonnes relations avec le parlement et les commissions parlementaires. Des relations de cet ordre ne sont possibles que si la cour des comptes et la commission parlementaire coopèrent et collaborent sur des domaines d'intérêt commun et trouvent un terrain d'entente sur ces questions.

ANNEXE 1 : BRÈVE ÉTUDE SIGMA SUR LES RELATIONS ENTRE LES COURS DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES³

Les relations formelles et légales entre cours des comptes et parlement varient grandement entre les démocraties établies. Dans certains cas, la cour des comptes est formellement rattachée au parlement. Ce lien peut être très étroit. Aux États-Unis, la direction de l'audit du congrès américain (*General Accounting Office*) est légalement définie comme administration indépendante dans la branche législative (parlementaire). Dans d'autres cas, la France par exemple, la cour des comptes est une cour dépositaire de fonctions quasi-judiciaires importantes, légalement indépendante à la fois du parlement et du gouvernement. Au Royaume Uni, le vérificateur des comptes, qui dirige le bureau d'audit national, est défini comme « agent » de la Chambre des communes afin d'établir et affirmer fermement son indépendance de la fonction publique. Le vérificateur des comptes collabore étroitement avec la commission des comptes publics de la Chambre des communes. En Suède, la cour des comptes est officiellement une agence du gouvernement (mais ceci fait actuellement l'objet d'un examen actif).

Les raisons de ces grandes disparités sont ancrées dans l'histoire et la culture propres à chaque pays. Dans de nombreux cas, l'institution qui est devenue cour des comptes a commencé comme instrument servant le monarque et n'a évolué vers son rôle actuel que lorsqu'a été identifiée la nécessité d'une capacité indépendante à surveiller le gouvernement au nom d'un plus large corps électoral.

Nonobstant les différences d'organisation et de position formelle dans la structure de l'État, pratiquement toutes les cours des comptes sont conscientes de l'importance de :

- Veiller à l'indépendance de la cour des comptes au moment de fixer les priorités d'audit et de publier des résultats d'audit équitables, factuels et objectifs.
- Attirer l'attention parlementaire nécessaire sur les résultats des audits, étape primordiale pour que soient prises les mesures correctives des problèmes relevés au cours de la procédure d'audit.

La conciliation de ces objectifs exige un équilibrage des plus habiles. Des relations trop étroites avec le parlement peuvent menacer l'indépendance de la cour des comptes, fondement crucial de sa crédibilité. Si les relations sont trop distantes, le parlement risque d'ignorer des conclusions importantes des audits. Chaque cour des comptes doit déterminer comment préserver au mieux l'équilibre adéquat au vu de son contexte national unique.

Tout comme les cours des comptes varient par leur structure et leur statut juridique, les parlements varient dans la façon dont ils se sont organisés pour gérer les rapports et autres informations provenant de la cour des comptes. Ces variations reflètent elles aussi l'histoire et la culture politique propres à chaque pays. Comprendre comment les parlements se positionnent vis-à-vis de la fonction d'audit exige d'admettre une tension intrinsèque. Les parlements sont des institutions éminemment politiques composées, pour la plupart, de politiciens professionnels. Leur propension naturelle tend à considérer les choses dans un cadre partisan ou idéologique et à n'accorder qu'une faible priorité aux questions qui semblent n'avoir aucune portée politique. Un audit *en soi* est essentiellement une question de gestion honnête, performante et efficace, non pas de questions politiques importantes. Les audits doivent être professionnels, objectifs, efficaces et crédibles, en évitant soigneusement toute impression de choisir un camp sur les questions partisans et idéologiques.

Les parlements ont fait face à cette tension de diverses manières. Une approche de plus en plus répandue consiste à désigner une seule commission, souvent appelée commission publique d'audit, pour recevoir et examiner la totalité ou la plupart des rapports élaborés par la cour des comptes. Dans la plupart des cas, il est clairement attendu des membres de la commission publique d'audit qu'ils traitent les rapports d'audit de façon objective, professionnelle et impartiale. Ceci est par essence difficile pour le politicien professionnel, notamment dans une nouvelle démocratie dépourvue de tradition de séparation de la politique et de l'administration. Les preuves sont néanmoins nombreuses dans les démocraties établies qu'une gestion impartiale des résultats des audits est réalisable, si cet objectif est assez mis en valeur, et s'il existe des mesures pour renforcer l'aspiration à l'impartialité.

³ Document publié le 27 novembre 2000 sur le site Web Q&A de SIGMA : <http://www.oecd.org/sigma>.

États membres de l'UE⁴

Danemark

Le Danemark, par exemple, possède une culture politique avec de nombreux partis et une tradition de gouvernements de coalition. L'appartenance à la commission publique d'audit, extrêmement prisée des parlementaires, est allouée dans une proportion approximative à la taille des quatre à six plus grands partis, y compris ceux qui font partie de la coalition gouvernementale et ceux qui n'en font pas partie. Le président de la commission publique d'audit représente traditionnellement un parti qui ne fait pas partie de la coalition.

Les rapports du bureau d'audit national ne sont publiés que par la commission publique d'audit, accompagnés des conclusions de celle-ci au sujet de l'audit. En dépit du caractère politiquement fragmenté de la commission publique d'audit, la tradition d'impartialité est telle que tous ses rapports sont unanimes.

France

Quand on aborde les dispositions françaises en la matière, il est essentiel de souligner que la Cour des comptes (CDC) française est une cour investie de fonctions quasi-judiciaires. En vertu de la constitution, elle est indépendante à la fois du parlement et du gouvernement. La constitution stipule que la CDC « assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » et, depuis 1996, « dans l'application des lois de financement de la sécurité sociale. » Jusqu'à très récemment, il n'y avait pas d'équivalent d'une commission publique d'audit au parlement. Les relations entre la CDC et le parlement étaient épisodiques (présentation des rapports annuels) et n'évoluaient que rarement vers des relations de travail, plus proches, *par exemple* quand le Sénat ou l'Assemblée nationale demandaient à la CDC de rendre un rapport sur une question précise, demande que la CDC était et est toujours libre d'accepter ou rejeter.

En janvier 1999, le parlement a instauré la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) en tant que sous-commission de la commission des finances publiques de l'Assemblée nationale, dans l'intention qu'elle exerce comme une commission publique d'audit. Pour diminuer la partialité du travail de la MEC, les partis bénéficient d'une représentation égale dans la commission, qui en outre est dirigée par deux co-présidents, un du parti principal de la majorité et un du parti principal de la minorité. Les rapports de la MEC, basés sur les résultats d'audit de la CDC ainsi que sur d'autres informations recueillies par la MEC (dont des auditions menées par celle-ci), sont établis par un rapporteur de la MEC qui collabore étroitement avec l'équipe d'audit compétente de la CDC.

Il serait prématuré d'émettre un jugement catégorique sur l'efficacité de cette nouvelle disposition, mais les premiers signes sont favorables. Il a été démontré que le parlement et la CDC peuvent coopérer étroitement sans empiéter sur l'indépendance de cette dernière. La MEC a été en mesure de travailler de manière raisonnablement indépendante et, dans l'ensemble, les membres de la CDC ont réagi favorablement à leur travail avec la MEC.

Portugal

La cour des comptes portugaise, à l'instar de son homologue française, est une cour dotée de fonctions juridiques importantes, constitutionnellement séparée du parlement et du gouvernement. Par le passé, ses relations avec le parlement consistaient généralement à envoyer certains rapports obligatoires ainsi que d'autres rapport de son choix et à répondre aux demandes parlementaires de renseignements ou de conseils.

Il n'y a aucune commission publique d'audit. La commission de l'économie, des finances publiques et de la planification est chargée de certaines des responsabilités qui, dans d'autres pays, relèvent d'une commission publique d'audit. Elle reçoit et examine les rapports d'audit et peut solliciter des informations et conseils pertinents ainsi que des audits spéciaux au nom du parlement. La commission de l'économie, des finances publiques et de la planification est la plus grande commission du parlement. Comptant des représentants de tous les partis, elle est dirigée par un membre du plus grand parti d'opposition.

La cour des comptes est consciente de la nécessité de relations plus étroites et plus fortes avec le parlement. Elle a joué un rôle actif dans la promotion de réunions, l'échange d'informations et les conseils prodigués à la commission de l'économie, des finances publiques et de la planification. Elle a en outre exhorté à l'instauration d'une commission publique d'audit. Ceci n'est pas perçu comme une menace pour l'indépendance de la cour en raison du statut constitutionnel de celle-ci.

⁴ Voir également le tableau de l'annexe A.

Royaume-Uni

Au R-U, la commission des comptes publics est l'une des commissions les plus prestigieuses de la Chambre des communes. Son travail est extrêmement respecté. Il existe une solide tradition d'impartialité des membres de la commission publique d'audit dans leur travail. Les sièges de la commission publique d'audit sont attribués proportionnellement à la taille de la représentation des partis politiques à la Chambre des communes. Le président, par tradition, est un député aguerri du parti d'opposition, jouissant habituellement d'une expérience antérieure au Ministère des Finances. La commission publique d'audit diffuse normalement son rapport après examen des dépositions relatives au rapport du bureau d'audit national. En dépit de la composition partisane de la commission publique d'audit, ses rapports sont toujours unanimes. Cette tradition indépendante est étayée par deux autres facteurs. Tout d'abord, le bureau d'audit national s'abstient résolument de commenter les sujets considérés comme étant de nature « politique ». En second lieu, la tradition veut que le bureau d'audit national et l'entité contrôlée conviennent que les faits divulgués dans un audit (mais pas nécessairement les conclusions ni les recommandations) sont « justes et factuels » avant que le rapport d'audit ne soit diffusé. Ces pratiques réduisent considérablement le potentiel de désaccord partisan au cours des séances des commissions et lors de la rédaction des rapports ultérieurs de la commission publique d'audit.

En dépit de la relation étroite entre le parlement et le bureau d'audit national, il y a peu de risques d'empiéter sur l'indépendance de ce dernier. Plusieurs facteurs renforcent cette indépendance. Le vérificateur des comptes, bien que membre de la Chambre des communes, est nommé de manière apolitique avec un mandat à vie. Par ailleurs, la Chambre obéit de longue date à une tradition de respect de l'indépendance du bureau d'audit national au nom de la valeur que ses membres accordent à sa crédibilité publique.

États occidentaux non membres de l'Union européenne

Australie

En Australie, il existe quelques similitudes fondamentales avec les dispositions britanniques, mais également des différences importantes. La commission mixte des comptes publics et d'audit (JCPAA) compte à la fois des membres du sénat et de la chambre des représentants. Elle compte une majorité de membres du parti au pouvoir et est présidée par un membre de ce parti. Le vice-président en revanche est toujours du parti d'opposition. La JCPAA examine tous les rapports du bureau d'audit national et, en outre, peut examiner des points sur son initiative ou en réponse à d'autres suggestions parlementaires. La JCPAA est assisté dans son travail par son propre secrétariat et par des observateurs et détachements du service financier et du bureau d'audit national. Comme dans la plupart des autres pays dotés d'une commission publique d'audit ou d'un équivalent, la tradition d'impartialité est très forte en dépit des affiliations partisans des membres. Sur les 359 rapports établis par la JCPAA depuis 1953, tous sauf trois étaient unanimes.

États-Unis

Malgré ces exemples (et bien d'autres) de commissions publiques d'audit extrêmement efficaces et impartiales, leur usage n'est pas universel. Aux États-Unis, par exemple, il n'existe pas de réel équivalent à la commission publique d'audit au sein du congrès. La direction de l'audit du congrès est dépendante de nombreuses commissions du sénat et de la chambre des députés ainsi qu'avec des membres de la majorité et de la minorité de ces commissions. Il n'existe aucune tradition solide d'impartialité, bien qu'il existe une tradition (légèrement plus faible actuellement qu'à diverses époques) de coopération bipartite sur les sujets qui ne semblent pas impliquer des questions politiques. La frontière entre « politique » et « apolitique » peut de surcroît être très floue, selon le sujet en question. Ces facteurs compliquent souvent la tâche de la direction de l'audit du congrès, car il ne peut y avoir aucune commission clairement identifiable qui se montre intéressée et réceptive aux résultats d'un audit. Pour attirer l'attention nécessaire du congrès, il faut souvent que la direction de l'audit se fasse proprement entendre de façon agressive comparée à d'autres cours des comptes ou autres parlementaires, par exemple en recherchant une couverture médiatique et publique des audits importants afin de susciter l'intérêt du congrès pour ce travail.

Conclusion

Il n'existe pas qu'une seule manière d'attirer efficacement l'attention parlementaire sur les résultats des audits. Une des entraves majeurs tient au fait que les parlements dans l'ensemble, étant politiques par nature, peuvent malheureusement avoir tendance à accorder une priorité relativement faible à leurs responsabilités envers les sujets « non politiques » de gestion, d'administration et de contrôle financier. Une initiative très utile pour

surmonter cet obstacle peut être l'instauration d'une commission publique d'audit, qui peut aider à focaliser l'attention et la responsabilité pour la prise en compte des rapports d'audit et des mesures correctives ultérieures.

Pour qu'une commission publique d'audit soit plus efficace, il est important que ses membres perçoivent que leur travail est important et politiquement neutre par nature. Ceci dépend en tout premier lieu de l'attitude de ses membres. La tradition d'impartialité dans une commission publique d'audit peut se renforcer d'elle-même au fil du temps, mais, au moins au début, elle exige un effort conscient de ses membres pour séparer leur travail au sein de cette commission de leurs affiliations partisans. Ainsi, la sélection des membres est une étape importante, avec une attention particulière à la façon dont ils sont susceptibles d'aborder leur travail. L'objectif d'impartialité peut être souligné davantage en veillant à une représentation large et relativement équilibrée des partis au sein de la commission publique d'audit. La direction de la commission publique d'audit est elle aussi extrêmement importante. Il semble bénéfique que le président ou vice-président soit un membre expérimenté et respecté d'un parti non affilié au gouvernement. Plus important encore, la direction doit avoir résolument à cœur l'aspiration à l'objectivité et à l'impartialité, par de réels efforts de recherche de l'unanimité dans les actions de la commission publique d'audit.

Bien que le fond de cette discussion ait porté sur ce que les parlements doivent faire pour exploiter plus efficacement les résultats des audits, ce serait une erreur de supposer que toute la responsabilité incombe au parlement. La cour des comptes porte également une responsabilité considérable pour aider le parlement à exploiter au mieux son travail. Pour encourager une relation fructueuse, la cour des comptes doit :

- Ne soumettre au parlement que les sujets qui justifient réellement l'attention parlementaire.
- Établir des rapports clairs et concis, mais avec des éléments de preuve suffisants pour convaincre un lecteur objectif de la validité des conclusions de l'audit.
- Veiller à ce que les rapports d'audit soient justes et factuels, et traitent des questions importantes en temps utile.
- Une fois le rapport d'audit terminé, être préparée à travailler avec les parlementaires afin de s'assurer qu'ils comprennent la nature et l'importance des constats de l'audit, et les aider à élaborer les mesures de redressement adéquates, sans toutefois sacrifier son indépendance.
- Établir des procédures strictes pour que le gouvernement soit formellement tenu de donner suite aux recommandations du parlement et de la cour des comptes.

Compléments d'informations

Veillez trouver jointe à cette réponse une fiche signalétique qui récapitule les caractéristiques principales de certaines des commissions publiques d'audit existant dans des États membres de l'UE et des pays tiers occidentaux (annexe A).

Veillez également trouver jointe à cette réponse une liste succincte de critères de référence et de directives sur quelques questions pratiques à considérer lors de l'instauration d'une commission parlementaire d'audit (annexe B).

Annexe A : Fiche signalétique de la commission des comptes publics

Pays	Législation	Nombre de membres	Procédures de nomination	Affiliation politique commune du président et des membres	Relations avec la cour des comptes
Australie	La commission mixte des comptes publics et d'audit (JCPAA) est établie par la loi, qui en stipule également la taille et les fonctions fondamentales. D'autres fonctions peuvent lui être attribuées par un règlement intérieur approuvé par les deux chambres du	En vertu de la loi, 16 membres, dont 6 du sénat et 10 de la chambre des représentants.	Nommés par le sénat et la chambre des représentants.	Le président et une majorité de membres sont issus du parti du gouvernement.	Tous les rapports du bureau d'audit national australien (ANAO) sont remis à la JCPAA. L'ANAO fournit également des détachements de personnel pour assister la commission dans son travail.
Danemark	La constitution établit la commission publique d'audit. La loi fixe la taille et les responsabilités de la commission publique d'audit. La législation secondaire (décret parlementaire) réglemente les procédures de nomination et de limogeage de la	En vertu de la loi, de 4 à 6 membres. Ces dernières années, 6.	Nommés par le parlement pour 4 ans. Le poste en tant que membre est rémunéré.	Les 4 ou 5 plus grands partis du parlement sont représentés. Président élu par ses pairs de la commission publique d'audit et traditionnellement non	Dans le décret sur le vérificateur des comptes (un membre du bureau du parlement), il est stipulé que ce dernier doit aider la commission publique d'audit et agir à sa demande. Les recommandations de la commission publique d'audit s'appuient exclusivement sur les rapports et
France	MEC établie par une résolution du bureau de l'Assemblée nationale. Sujette aux règles de procédures générales des instances auxiliaires de l'Assemblée nationale.	15 nommés chaque année.	Nommés par la commission des finances publique parmi ses membres, plus quelques représentants d'autres commissions	Tous les partis de l'Assemblée nationale sont uniformément représentés. Co-présidée par la majorité et la minorité.	Cour des comptes (CDC) totalement indépendante du parlement et du gouvernement, mais les secondant tous deux. La CDC informe la MEC sur les sujets d'audit d'importance ou d'intérêt particulier qui sont prêts pour le travail parlementaire. Participation du personnel de la CDC au travail de la MEC (préparation des auditions, suivi par la MEC). Les recommandations de la MEC s'appuient principalement sur les rapports et conclusions de la Cour des comptes.

Royaume-Uni	<i>Commission des comptes publics</i> , fondée en 1861, sous procédure parlementaire, pour examiner « les comptes montrant l'affectation des sommes accordées par le parlement aux dépenses publiques, et autres comptes semblables sous la responsabilité du parlement en tant que la commission les trouve adéquats ».	Président et 15 membres, quorum de 4	Nommé pour la durée de chaque parlement	Le président est un membre expérimenté d'un parti d'opposition. Les membres sont alloués proportionnellement à la représentation des partis au parlement. Il est convenu que les rapports sont apolitiques et ne concernent que les affaires administratives.	Le gros du travail de la commission consiste à examiner les rapports d'optimisation des ressources rédigés par le vérificateur des comptes et son homologue d'Irlande du Nord en matière de recettes et dépenses du gouvernement.
États-Unis	N'ont ni commission publique d'audit ni équivalent. La direction de l'audit du congrès collabore avec toutes les commissions du sénat et de la chambre des députés, ainsi qu'avec des membres de la majorité et de la minorité.	Fixé par les règles du sénat et la chambre des députés et varie d'une commission à l'autre.	Le nombre de membres de chaque parti est décidé par le parti majoritaire dans cette instance. Les membres qui pourvoient ces postes sont sélectionnés par les partis respectifs.	Le président et une majorité des membres de chaque commission sont issus du parti majoritaire. Ceci peut ou non être le parti du Président des États-Unis.	Une grande travail du travail de la direction de l'audit du congrès fait suite à des demandes adressées par les commissions ou par leurs membres. Les résultats sont envoyés à la commission ou au membre concernés ou à la commission ayant compétence législative. La direction de l'audit du congrès collabore également avec la commission compétente à la recherche d'actions correctives.

Annexe B : Critères de référence à considérer lors de l'instauration d'une commission parlementaire d'audit

Les commissions parlementaires d'audit font partie d'un cadre structuré de responsabilité et de comptabilité gouvernementales au titre duquel le parlement autorise les dépenses à l'avance et reçoit suffisamment d'informations pour que l'exécutif rende des comptes sur les dépenses et l'intendance des fonds publics, des recettes et des biens. Dans ce cadre, la finalité de la commission parlementaire d'audit consiste à améliorer la manière dont l'argent public est dépensé par un procédé de collecte de preuves, de repérage précis des faiblesses et de recommandations techniques impartiales et indépendantes strictement et équitablement fondées sur les faits afin d'éviter une répétition de dépense impropre ou malavisée de l'argent public. Dans ce contexte, les principales caractéristiques à considérer lors de l'instauration d'une commission parlementaire d'audit sont les suivantes :

Responsabilités

Les responsabilités d'une commission créée pour examiner des comptes de public et des rapports d'audit sont idéalement à définir par la législature, de préférence sous forme de résolution ou de règlement interne plutôt que de législation spécifique.

La responsabilité première de la commission doit consister à examiner les comptes et les rapports d'audit d'instances et d'entités publiques présentés au parlement. La cour des comptes fournit normalement ces rapports. Elle doit par ailleurs manifester un vif intérêt pour toutes les questions de gestion et de contrôle financiers.

La commission peut également s'intéresser, au nom du parlement, au fonctionnement de la cour des comptes, éventuellement en commentant ses programmes et budgets, mais sans entraver l'indépendance constitutionnelle du vérificateur des comptes.

Constitution

La commission doit avoir une constitution, de préférence exposée dans le règlement intérieur de la législature, qui stipule sa taille et le nombre minimum de membres exigé pour former un quorum.

Les membres de la commission doivent être nommés, de préférence à l'issue d'une consultation entre les principales formations politiques, et ce dès que possible après la première séance de la législature suivant une élection générale. L'équilibre politique dans la composition de la commission est capital pour garantir la création de rapports, constructifs, impartiaux et factuels. La nomination du président doit relever de la commission, et il peut s'avérer bénéfique qu'il s'agisse d'un député expérimenté du parti d'opposition.

Les membres de la commission sont plus susceptibles d'être efficaces si leur mandat est calé sur la durée du parlement plutôt que renouvelable annuellement.

Programme

La commission doit fixer son programme de travail à l'avance, éventuellement sur les conseils de la cour des comptes. Tous les membres doivent participer à la sélection des thèmes à examiner. Le programme du travail sera en grande partie basé sur les rapports prévus par la cour des comptes.

La fréquence des séances et la durée des réunions devront dépendre de la quantité de documents dont dispose la commission, mais doivent laisser suffisamment de chances à la commission de recueillir des preuves et de rapporter ses résultats tant que les sujets sont toujours d'actualité.

Procédure

Il est judicieux que la commission dispose avant l'audition d'un document d'information exposant les points importants du rapport d'audit et répertoriant les questions éventuelles.

Le président, le vérificateur des comptes ou équivalent peuvent élaborer ce document d'information. Les exposés oraux ou présentations orales par les contrôleurs sont d'autres formes de préalables bienvenues.

La commission doit avoir de vastes pouvoirs pour obliger des individus à lui fournir des preuves et informations sur les sujets qu'elle examine, et également pour solliciter des informations et documents si

nécessaire. Bien que cela ne soit pas censé être une activité régulière du travail de la commission, il doit lui être possible de procéder à des inspections sur site.

Tous les membres de la commission doivent avoir la possibilité de poser des questions. Il peut s'avérer nécessaire d'imposer un délai afin de s'assurer que tous les membres aient cette possibilité.

Un compte rendu in extenso des séances de la commission contribue à l'élaboration des rapports ultérieurs.

- La commission doit décider à l'avance quels témoins elle souhaite appeler. L'accent du travail de la commission portant sur la mise en œuvre de la politique, plutôt que sur la politique elle-même, les témoins principaux seront les hauts fonctionnaires plutôt que des politiciens.
- Si la commission doit s'attendre à ce que les témoins soient bien versés dans le sujet débattu, il peut cependant être déraisonnable de s'attendre à ce qu'ils soient en mesure de répondre à toutes les questions, particulièrement sur les sujets d'envergure. Il est utile aux témoins d'être secondés par leurs responsables, et à la commission d'accepter les preuves écrites si les réponses à ses questions ne sont pas facilement disponibles.
- La présence d'un représentant du Ministère des Finances lors des réunions de la commission peut contribuer à s'assurer que les questions plus larges sur le cadre financier peuvent recevoir une réponse, bien que ce ne soit probablement pas essentiel.
- Il est crucial pour la commission que le président ou le vérificateur des comptes soit présent pour répondre aux questions sur le travail d'audit et fournir des conseils et informations techniques.
- Il est souhaitable que les séances consacrées aux dépositions se tiennent en public si elles doivent contribuer à un processus de responsabilité public et ouvert. Il peut y avoir des exceptions dans le cas des sujets confidentiels, mais il doit incomber à la commission de décider de ce qui peut ou non être discuté en public.

Rapports

La commission doit élaborer des rapports sur les sujets sur lesquels elle recueille des dépositions. Ceux-ci doivent être perçus comme équilibrés et équitables, en commentant les points positifs aussi bien qu'en adressant des critiques justifiées et en indiquant quand les preuves fournies ne sont pas jugées satisfaisantes. Les rapports doivent se concentrer sur la soumission de recommandations constructives et sur les leçons plus générales à retenir. Ils doivent être avalisés par un consensus de la commission.

- Le rapport de la commission peut s'appuyer sur les preuves qui lui ont été fournies (il s'agira principalement des rapports du président et du vérificateur des comptes), l'accent étant mis plus particulièrement sur les remarques faites par les témoins lors des dépositions orales.
- Le président et le vérificateur des comptes peuvent élaborer les premiers projets de rapport de la commission. La commission peut alors examiner et amender le projet de rapport lors d'une réunion privée avec le vérificateur des comptes. La commission peut approuver le rapport pour publication, conformément aux procédures de la législature qui régissent ces questions.
- Il est bénéfique que les rapports de la commission paraissent dès que possible après la séance de dépositions de sorte que les sujets soient toujours d'actualité et que les recommandations puissent avoir un effet immédiat.
- La commission peut si elle le souhaite accompagner d'un commentaire de presse la publication du rapport afin de s'assurer une bonne couverture médiatique ; dans les cas appropriés, il est même bienvenu que le président complète le tout par une conférence de presse.
- Le gouvernement doit être mis en demeure de répondre formellement et publiquement aux recommandations émises dans les rapports de la commission.
- Il est également essentiel que quand la réponse du gouvernement à la commission n'est pas satisfaisante, celle-ci ait le pouvoir d'organiser une nouvelle séance de dépositions.
- Pour boucler le cercle de responsabilités, la législature entière doit avoir la possibilité régulière d'examiner et commenter les rapports du président ou du vérificateur des comptes, ou de la commission, de même que les réponses des gouvernements.

ANNEXE 2 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE ET LES COMMISSIONS DU PARLEMENT EUROPÉEN⁵

1. Rôle et objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la Cour des comptes européenne

Le Parlement européen (EP) a des pouvoirs importants par rapport au budget européen et à la Cour des comptes européenne (CCE). L'étendue des relations entre le PE et la CCE non seulement porte sur les rapports de la cour, mais couvre un plus large éventail d'autres domaines liés à la gestion financière des budgets de l'UE.

Tout d'abord, le PE est, avec le Conseil européen, l'autorité budgétaire du budget général de la Communauté européenne et, en tant que telle, adopte le budget pour chaque année, y compris le volet concernant la CCE. En second lieu, sur recommandation du Conseil, le PE donne décharge à la Commission européenne et, à cet effet, le Conseil et le PE examinent le rapport annuel, la déclaration d'assurance et les rapports spéciaux de la CCE (article 276 du traité de l'UE). La CCE doit notamment aider le Conseil et le PE à exercer leur pouvoir de contrôle sur l'exécution du budget (article 248 paragraphe 4 du traité de l'UE). Le troisième rôle est lié à l'adoption des actes juridiques de la réglementation financière, aux méthodes et procédures de mise à disposition des recettes budgétaires à la Commission, et aux règles concernant la responsabilité des contrôleurs financiers, des ordonnateurs et des comptables ainsi que les dispositions appropriées pour les inspections (article 279 du traité de l'UE). En ce qui concerne ces actes juridiques, le PE doit être consulté et la CCE doit exprimer une opinion avant que le Conseil ne puisse les adopter (voir également le point 6). Enfin, le PE est également consulté pour la nomination des membres de la CCE par le Conseil.

Au sein du Parlement européen, deux commissions permanentes gèrent les pouvoirs concernant ces fonctions. Ce sont la commission des budgets (CB) et la commission du contrôle budgétaire (CCB). La commission principale traitant les rapports de la CCE est le CCB. La CB traite les affaires budgétaires de la CCE. Les tâches liées à l'adoption des actes juridiques sont couvertes par l'une ou l'autre des deux commissions. Les deux commissions ont également d'autres missions outre celles liées à la CCE, la CCB étant responsable des sujets concernant :

- (a) Le contrôle des mesures de mise en œuvre financière, budgétaire et administrative concernant le budget général de l'Union européenne (FED compris).
- (b) Le contrôle des activités financières et administratives du CESE et des activités financières de la BEI, effectuées sur la base des instructions de la Commission.
- (c) La réglementation financière des sujets concernant l'exécution, la gestion et le contrôle des budgets (article 279 du traité de la CE).
- (d) Les décisions sur la décharge donnée par le Parlement et les mesures accompagnant ou mettant en application ces décisions (article 276 du traité de la CE).
- (e) Les comptes et bilans concernant les décisions sur la clôture, la présentation et le contrôle des recettes et dépenses du Parlement ainsi que sur les mesures accompagnant ou mettant en application ces décisions, en particulier dans le cadre de la procédure de décharge interne.
- (f) La clôture, la présentation et le contrôle des comptes et bilans des Communautés européennes, de leurs institutions et de toute instance financée par elles, y compris l'établissement des affectations à reporter et le règlement des soldes.
- (g) La supervision accompagnant l'exécution des budgets actuels au moyen de rapports réguliers fournis par la Commission, ainsi que des mesures prises en vue de cette exécution avec les commissions spécialisées ou alternativement sans préjudice des pouvoirs de la commission spécialisée en vertu de ces règles.
- (h) L'évaluation de l'efficacité des diverses formes de financement communautaire, la coordination des divers instruments financiers et l'évaluation du ratio coûts-avantages dans l'exécution des politiques financées par l'Union européenne.

⁵ Rapport reçu le 26 juin 2001 de la Cour des comptes européenne.

- (I) L'étude des conditions de crédit, des mécanismes de financement et des structures administratives conçues pour les appliquer, en examinant des cas de fraude et d'irrégularités.
- (j) Les ensembles de règles ou parties de celles-ci traitant de l'exécution des budgets.
- (k) L'organisation de vérifications, la prévention, la poursuite et la répression de la fraude et des irrégularités affectant le budget de l'Union européenne et concernant la protection des intérêts financiers de la Communauté en général (article 280 du traité de la CE).
- (l) L'étude des rapports et opinions de la Cour des comptes (article 248 du traité de la CE).
- (m) Les relations avec la Cour des comptes et la nomination de ses membres, sans préjudice des puissances du président du Parlement (article 247 du traité de la CE).

Le CB est responsable des affaires concernant :

- (a) La définition et l'exercice des pouvoirs budgétaires du Parlement (articles 268 à 273 du traité de la CE) et des règles de ceux-ci sur l'établissement du budget.
- (b) Les budgets de l'Union européenne, dont le budget du CESE et le budgétisation du Fonds européen de développement.
- (c) Les évaluations pluriannuelles des recettes et dépenses de l'Union, les conventions interinstitutionnelles signées sur ces sujets et l'application de la conciliation budgétaire.
- (d) Les ressources financières de l'Union.
- (e) Les activités financières de la BEI et les autres instruments financiers et budgétaires des Communautés européennes et des États membres (articles 266 et 267 du traité de la CE).
- (f) Les implications financières des actes communautaires, sans préjudice des pouvoirs des commissions spécialisées.
- (g) Les problèmes concernant la gestion administrative et comptable et le personnel de l'Union européenne, dans la mesure où ils n'ont aucune implication notable sur le statut juridique des fonctionnaires.
- (h) Les transferts d'affectation.
- (I) Le budget, l'administration et les comptes du Parlement (règle 183).
- (j) La réglementation financière, à l'exception des sujets concernant l'exécution, la gestion et le contrôle des budgets (article 279 du traité de la CE).

2. Composition et mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis de la CCE

Selon l'article 152 des règles de procédure du PE, la composition des commissions doit refléter autant que possible la composition du Parlement. La CCB, en tant que commission responsable des relations avec la CCE et de l'examen des rapports de celle-ci, se compose de 21 membres et 21 suppléants, la CB de 45 membres et 43 suppléants.

La CCB se réunit régulièrement (une fois ou deux par mois pendant un ou deux jours), et un membre du personnel représente la CCE lors de chacune de ces réunions. A certaines occasions, les membres de la CCE présentent leurs rapports au CCB. Le président de la CCE présente le rapport annuel de celle-ci chaque année à la CCB en session plénière du PE.

Tout comme la commission du contrôle budgétaire, la commission des budgets se réunit une fois ou deux par mois pendant un ou deux jours. La CCE n'est normalement pas représentée lors de ces réunions et n'y assiste que pour la présentation de son propre budget.

3. Rôle de la commission parlementaire dans l'examen des rapports et autres productions de la CCE

Selon l'article 276 du traité de l'UE, le Parlement européen doit prendre en considération les rapports de la Cour des comptes européenne donnant décharge à la Commission européenne. La décision du Parlement européen d'octroyer la décharge peut donc inclure des observations et recommandations fondées sur les rapports de la Cour des comptes européenne.

4. Degré d'indépendance de la CCE vis-à-vis des commissions parlementaires

La CCE est totalement indépendante vis-à-vis de toutes les institutions de l'UE en ce qui concerne ses activités d'audit. Ceci inclut le choix des domaines d'audit, de la méthodologie d'audit et des rapports des conclusions des audits. Les commissions parlementaires, en particulier la CCB, peuvent demander à la CCE de mener des enquêtes spécifiques, mais il incombe à la CCE de décider si elle adopte ces propositions ou si d'autres champs d'audit sont prioritaires.

Le PE est l'autorité budgétaire principale pour l'adoption et l'exécution du budget de la CCE, ce qui signifie qu'il adopte le budget et exerce le contrôle politique de son exécution. A l'adoption du budget annuel de la CCE, le PE adopte également le nombre des effectifs travaillant à la CCE. Dans le cadre juridique, la CCE est totalement indépendante pour l'exécution de son budget (voir également le point 6).

5. Le rôle de la commission parlementaire dans les activités de la Cour des comptes européennes relève de domaines tels que :

- (a) Le programme d'audit de la CCE.
- (b) Les demandes d'audits et enquêtes de la CCE soumises par les commissions parlementaires.
- (c) Le type d'aide que la CCE prodigue aux commissions parlementaires.
- (d) L'influence des commissions parlementaires sur la méthodologie d'audit de la CCE.

L'aide que la CCE apporte aux commissions parlementaires provient principalement de rapports écrits. Cependant, si la commission du contrôle budgétaire ou tout autre commission spécialisée a d'autres questions sur les observations et recommandations émises par la CCE, celle-ci fournit des détails et explications complémentaires.

6. Autres fonctions possibles :

- (a) Fonctions de la CCE vis-à-vis du processus législatif.
- (b) Approbation du budget annuel de la CCE.
- (c) Évaluation du travail de la CCE par la commission parlementaire. (d) Audit de la CCE (et du type d'audit effectué).
- (e) Nomination ou limogeage du président de la CCE, approbation de la législation de la CCE, etc.

Selon l'article 279 du traité de la CE, la CCE doit exprimer son avis avant que le Conseil n'adopte la réglementation financière, les procédures permettant de mettre à disposition de la Commission les ressources propres de la Communauté, les mesures visant à satisfaire les besoins de trésorerie ainsi que les règles concernant la responsabilité des contrôleurs financiers, des ordonnateurs et des comptables, et concernant les dispositions appropriées pour les inspections (voir le point 1 ci-dessus).

L'évaluation du budget annuel de la CCE est proposé par celle-ci à la Commission européenne, qui synthétise les propositions de toutes les institutions et a le droit formel d'émettre une opinion sur ce sujet. La Commission soumet ceci comme avant-projet de budget au Conseil, qui peut s'en écarter après consultation avec la Commission et, le cas échéant, les autres institutions telles que la CCE. Une fois que le Conseil a établi le projet de budget, il est transmis au Parlement européen. Les deux institutions, le Conseil et le Parlement européen, ont le droit de modifier le chapitre du projet de budget concernant la CCE. Toutefois, le vote final de ce chapitre du budget revient au PE. Pour préparer le vote du Parlement, la commission des budgets et en particulier ses rapporteurs discutent avec la CCE du chapitre concernant les dépenses de cette dernière.

La CCE met en application son chapitre du budget sous sa propre responsabilité (article 274 du traité de la CE et article 22 FR), bien que formellement, la Commission demeure entièrement responsable de l'exécution de la totalité du budget. Selon le traité de la CE, la CCE est en même temps son propre contrôleur externe. Dans l'optique de résoudre le conflit d'intérêt potentiel qui en découle, la CCE a confié l'audit de ses comptes à une société d'audit privée. Le rapport d'audit est publié annuellement dans le Journal officiel de l'UE.

Une fois les candidats proposés par les États membres, le Parlement européen est consulté sur la nomination des membres de la CCE. Il étudie tous les candidats avant de transmettre une résolution au Conseil, qui au final nomme les membres de la CCE.

ANNEXE 3 : RELATIONS ENTRE LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES ET LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA⁶

1. **Rôle et objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la cour des comptes**

- La commission des comptes publics de la Chambre des communes est mandatée pour examiner les rapports du vérificateur général ainsi que son budget.
- La commission nationale des finances du sénat est également mandatée pour examiner les rapports du vérificateur général.
- La plupart des contacts ont lieu avec les commissions de la Chambre des communes, la majeure partie de ces contacts concernant la commission des comptes publics. Au cours d'une année, la commission des comptes publics rencontre le vérificateur général et son personnel environ 20 à 25 fois. Deux de ces auditions se tiennent pour discuter des « plans et priorités » et du « rapport de performances ».
- Toutes les commissions permanentes de la Chambre des communes reçoivent des informations récapitulatives sur chacun des chapitres qui relèvent de leurs attributions juste après que les rapports de la cour des comptes ont été rendus publics. Nombre de ces commissions invitent des représentants de la cour des comptes à comparaître devant eux pour répondre à des questions concernant leurs chapitres. De temps en temps, lors des comparutions du vérificateur général devant des commissions permanentes autres que la commission des comptes publics, le service visé dans le chapitre est également présent pour témoigner.

2. **Composition et mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis de la CCE (existe-t-il des coutumes, principes, règles ou réglementations pour assurer et préserver le caractère apolitique des activités des commissions parlementaires vis-à-vis des cours des comptes ?)**

Par convention et en vertu des règles de la Chambre, le bureau du vérificateur général entretient une relation spéciale avec la commission permanente des comptes publics. La commission des comptes publics est l'une des 16 commissions permanentes de la Chambre des communes. Le règlement intérieur de la Chambre prévoit le renvoi automatique et permanent, à la commission des comptes publics, des rapports du bureau du vérificateur général et des comptes publics du Canada une fois qu'ils sont déposés à la Chambre des communes. Ce que la commission fait de ces documents et si elle fournit ou non des rapports à la Chambre est à son entière discrétion. Les pouvoirs fondamentaux de la commission des comptes publics sont identiques à ceux des autres commissions de la Chambre : appeler des témoins, se faire envoyer des rapports et soumettre ses rapports à la Chambre.

La commission des comptes publics compte actuellement 17 membres. Depuis 1958, la commission est présidée par un parlementaire de l'opposition officielle et deux vice-présidents de la formation gouvernementale. La commission agit généralement de façon impartiale en se concentrant sur l'administration publique et la mise en œuvre de la politique, et non pas sur les mérites de la politique gouvernementale. Le vérificateur général communique autant, et de manière impartiale, avec tous les membres de la commission. Par ailleurs, la commission convoque le directeur adjoint d'un service comme témoin plutôt que le ministre. Le vérificateur général se présente comme témoin à la barre à la majorité des auditions en même temps que le témoin du service.

Ces dernières années, la commission a remis de 10 à 15 rapports par an à la Chambre. Ces rapports, substantiels par nature, contiennent des recommandations adressées au département spécifiquement concerné par les auditions afférentes, au gouvernement et au vérificateur général.

3. **Rôle de la commission parlementaire dans l'examen des rapports et autres productions de la cour des comptes**

Bien que les rapports du vérificateur général suscitent une attention considérable dans les médias lors de leur publication, leur effet à long terme se ressent lorsqu'ils sont examinés par la commission des comptes

⁶ Rapport reçu le 27 avril 2001 en provenance du bureau du vérificateur général du Canada.

publics. La commission examine si l'argent public a été dépensé pour les objectifs approuvés et avec le respect dû à la pertinence, à l'économie et à l'efficacité. Elle fonde une grande partie de son travail sur les rapports du vérificateur général. Tout au long de l'année, la commission tient des auditions pour examiner les conclusions des audits. Après l'audition, la commission dépose un rapport à la Chambre des communes, avec des recommandations au gouvernement ou à un service. Les services gouvernementaux disposent de 150 jours pour rendre compte à la commission de ce qu'ils ont entrepris en réponse à ces recommandations. Les ministres fournissent les réponses au nom du gouvernement. Par ce processus, la commission des comptes publics assure l'achèvement de la boucle de responsabilités.

Dans les cas où un chapitre ne fait pas l'objet d'une audition, la commission des comptes publics veille au suivi du service concerné en lui demandant de fournir par écrit un rapport d'avancement ou un plan pour remédier aux insuffisances identifiées par le vérificateur général. Ce processus de suivi a normalement lieu une fois par an.

Comme indiqué précédemment, d'autres commissions permanentes de la Chambre ou du Sénat tiennent également des auditions sur des chapitres des rapports. Le vérificateur général assiste à 15 à 20 auditions de ce genre par an.

En outre, la commission des comptes publics examine les documents budgétaires du vérificateur général (voir section 6).

4. Degré d'indépendance de la cour des comptes vis-à-vis des commissions parlementaires

L'intérêt parlementaire pour toute question donnée est systématiquement considéré au cours de la planification des sujets à contrôler. Les commissions parlementaires sont invitées à informer la cour des comptes de leurs intérêts et préoccupations lors des auditions et au cours de réunions informelles. Le bureau du vérificateur général considère sérieusement d'effectuer un audit sur une affaire particulière sur recommandations de la commission. Au final cependant, c'est la cour des comptes qui est mandatée pour choisir indépendamment les sujets à examiner.

5. Rôle de la commission parlementaire dans les activités de la cour des comptes dans des domaines tels que :

- **Le programme d'audit de la cour des comptes :** la planification commence par considérer les grands thèmes et les priorités, attentes et besoins globaux du Parlement et des autres protagonistes majeurs, ainsi que les ressources allouées. Dans ce processus, les apports extérieurs proviennent de consultations informelles avec les parlementaires, secrétaires d'État et conseillers externes.
- **Les demandes d'audits et enquêtes de la cour des comptes soumises par les commissions parlementaires :** Les demandes des commissions sont prises en considération et donnent lieu à un audit si le bureau l'estime justifié. Par exemple, à la suite d'une demande de la commission des comptes publics, le bureau contrôle les subventions et contributions à l'échelle gouvernementale. Le bureau a également effectué un audit plus détaillé de la gestion des subventions et contributions par *Développement des ressources humaines du Canada* en prenant en compte les intérêts du Comité de développement des ressources humaines. Les résultats de l'audit gouvernemental seront publiés dans le courant de l'année. Nonobstant le désir du bureau de se rendre utile aux parlementaires et d'être sensible aux demandes des commissions, la décision d'engager des audits incombe entièrement au vérificateur général, son indépendance étant assurée.
- Le type d'assistance que la cour des comptes fournit aux commissions parlementaires.
- Les témoignages lors des auditions, les réunions avec le personnel de recherche des commissions pour discuter des rapports avant l'audition (ce personnel prépare des notes sommaires à l'attention des membres de la commission d'après ces discussions).
- L'influence des commissions parlementaires sur la méthodologie d'audit de la cour des comptes.

6. Autres fonctions possibles :

- **Fonctions de la cour des comptes vis-à-vis du processus législatif :** le bureau de la cour des comptes n'est généralement impliqué à aucun égard dans le processus législatif, hormis dans les circonstances où il lui est spécifiquement demandé de commenter un projet tandis qu'il est à l'étude au parlement. À ces occasions, la cour des comptes ne s'exprime normalement sur le projet de loi que s'il a une incidence sur

son mandat. Les fonctionnaires du gouvernement sont néanmoins encouragés à examiner avec elle les propositions de projets visant à modifier la législation fondamentale telle que la loi sur l'administration financière.

- **Approbation du budget annuel de la cour des comptes** : une audition est organisée par la commission des comptes publics pour discuter du budget du bureau (audition sur les « plans et priorités »). La commission dresse un rapport d'après cette audition (une copie du compte rendu de séance est déposée). La commission des comptes publics n'a jamais recommandé de modification du budget du bureau. Le règlement intérieur de la Chambre des communes limite aux possibilités suivantes les pouvoirs des commissions permanentes lors de l'examen des budgets : adopter en l'état, réduire ou rejeter. Réduire un budget serait perçu comme une marque de manque de confiance envers le gouvernement, ce qui pourrait conduire à sa chute.
- **Évaluation du travail de la cour des comptes par la commission des comptes publics** : les performances globales du bureau sont évaluées par la commission des comptes publics lors de l'audition sur son rapport de performances annuel (dans le cadre du processus Évaluations). La commission des comptes publics établit un rapport avec des recommandations spécifiques sur l'amélioration des informations que la cour des comptes fournit sur son travail et son incidence. Indirectement, les commissions évaluent également ce travail chaque fois que les représentants de la cour des comptes sont présents devant eux comme témoins et ils leur posent des questions sur le travail d'audit.
- **Audit de la cour des comptes (et type d'audit)** : un audit financier externe du bureau a lieu annuellement. Le bureau a en outre récemment subi une évaluation collégiale de ses pratiques en matière d'audit financier. Une évaluation collégiale similaire de ses audits d'optimisation des ressources est en cours de prévision.
- **Nomination ou limogeage du président de la cour des comptes, approbation de la législation de la cour des comptes** : le Conseil du trésor est mandaté pour émettre une recommandation au cabinet sur la sélection du vérificateur général. Les parlementaires ne sont pas systématiquement impliqués dans le processus de sélection. La décision de destituer un vérificateur général exigerait toutefois l'approbation du Sénat et de la Chambre des communes. En termes de législation de la cour des comptes, les deux Chambres doivent être d'accord sur toute modification. Le vérificateur général est nommé pour un mandat de dix ans.

7. Perception des forces et perspectives du système actuel

La pratique permanente de la commission des comptes publics de convocation d'une audition avec le bureau et les témoins du service sur un chapitre en particulier constitue l'une des meilleures caractéristiques du système. Cette pratique confère beaucoup de poids aux recommandations de la cour des comptes, car la commission des comptes publics les avalise généralement en faisant un rapport que le président dépose à la Chambre des communes. Les rapports de la commission des comptes publics exigent une réponse formelle du gouvernement dans les 150 jours.

Comme indiqué précédemment, même si un chapitre ne fait pas l'objet d'une audition, la commission des comptes publics peut solliciter un plan d'action en réponse aux recommandations de la cour des comptes.

8. Autres pratiques judicieuses établies par le bureau pour optimiser les rapports parlementaires

Procédures du jour de dépôt : Le jour où un rapport est présenté au Parlement, des dispositions sont prises pour que les parlementaires et leur personnel de recherche aient la possibilité de le « préconsulter » avant qu'il ne soit formellement déposé. Cette préconsultation confidentielle est à « l'invitation » du président de la commission des comptes publics, associé au bureau. Le jour de dépôt, une lettre est remise à la commission des comptes publics pour lui proposer des sujets prioritaires à étudier lors de l'élaboration de son plan d'auditions. Deux jours après le dépôt du rapport, la commission des comptes publics tient une audition publique sur le rapport déposé et sur les priorités suggérées par le vérificateur général.

Lettres aux commissions : Peu de temps après le dépôt d'un rapport au Parlement, des courriers sont adressés aux différentes commissions parlementaires pour les informer de tout chapitre du rapport susceptible de relever de leurs attributions. Une brève description des principaux problèmes y est jointe. Ces lettres sont censées déboucher sur des auditions.

Lettres de transition : À la suite d'une élection, des lettres de transition sont préparées pour toutes les commissions permanentes de la Chambre des communes afin de les informer de tout travail effectué dans les services qui relèvent de leur compétence. Celles-ci mettent en exergue les problèmes de la législature précédente demeurés en souffrance. Le vérificateur général peut également écrire à certaines commissions du Sénat.

Réunions avec les parlementaires : Le vérificateur général tente de tenir des réunions avec de petits groupes de parlementaires des divers partis juste après une élection pour parler du rôle et du mandat du bureau. En outre, il rencontre régulièrement de petits groupes de parlementaires pour discuter de sujets d'intérêt mutuel.

Lettres des parlementaires : En outre, le bureau répond à un certain nombre de courriers émanant de parlementaires. Ils peuvent évoquer une variété de sujets, dont des questions sur les activités passées ou en cours du bureau et des demandes d'audit sur certains sujets. Ces lettres sont prises en considération par les différentes équipes d'audit au moment de la planification de leur travail.

Réunions avec les commissions : Tous les vérificateurs généraux auxiliaires sont encouragés à rencontrer de manière informelle les membres des commissions permanentes intéressés par leurs responsabilités d'audit. Rencontrer les membres des commissions aide le bureau à cerner leurs intérêts et préoccupations.

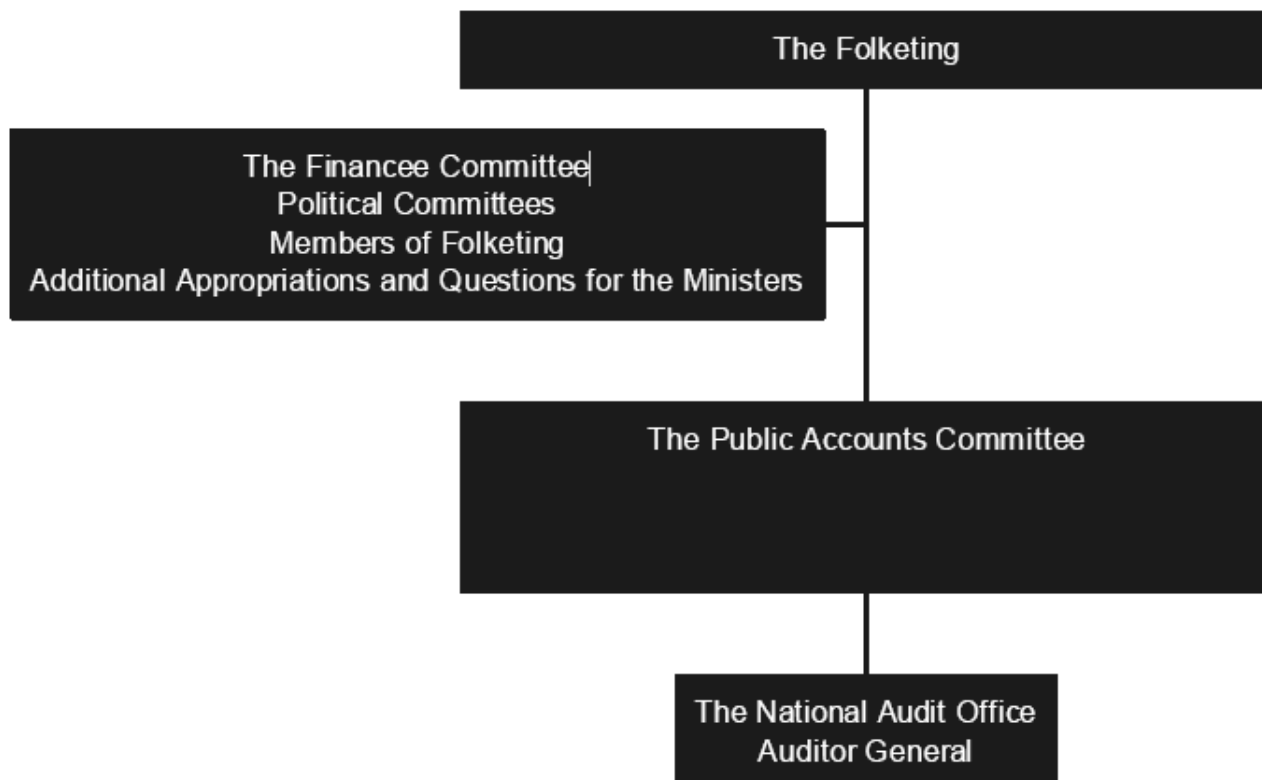
Réunions avec le personnel de recherche : Avant les auditions avec la commission des comptes publics, le personnel de recherche de la commission rencontre les équipes d'audit responsables du chapitre qui fait l'objet de l'audition. Cette procédure aide le personnel de recherche à mieux cerner le sujet et lui permet de mieux préparer les membres de la commission pour l'audition proprement dite.

ANNEXE 4 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES AU DANEMARK⁷

1. Rôle et objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires en matière d'audits d'État

En 1849, la constitution danoise a été rédigée, et peu après, en 1851, la commission des comptes publics du parlement a été instaurée au Danemark. Dans l'organigramme, le bureau d'audit national du Danemark (NAOD) se situe sous le Parlement, en tant qu'institution indépendante.

Le diagramme ci-après illustre les relations entre le parlement (Folketing), les commissions parlementaires, la commission des comptes publics, et le bureau d'audit national.



Les pouvoirs et fonctions de la commission des comptes publics ont été définis sous leur forme actuelle dans la loi sur la commission des comptes publics de 1976. En vertu de cette loi, la commission des comptes publics peut demander au NAOD d'examiner certains points ; en d'autres termes, la commission des comptes publics peut demander qu'une vérification soit effectuée. Dès qu'un rapport est terminé, il est transmis à la commission des comptes publics. La commission des comptes publics, à son tour, fonde son travail sur les rapports du NAOD.

Le vérificateur général aide la commission des comptes publics à procéder à un examen des comptes de l'État. De la sorte, on s'assure que les recettes de l'État sont comprises dans le compte et qu'aucune dépense n'a été engagée sans l'autorité de la loi sur les finances ni de toute autre fondement législatif. La commission des comptes publics s'assure également que les fonds sont administrés convenablement et que des mesures financières saines ont été adoptées.

Le parlement élit six membres sur une base de représentation à la proportionnelle ; ainsi, chaque grand parti est représenté dans la commission des comptes publics. Le président de la commission des comptes publics est le membre en fonction depuis le plus longtemps. Les membres sont rémunérés et n'ont pas besoin d'être parlementaires. Le mandat de la commission des comptes publics s'élève à quatre ans, et elle n'est pas affectée par les élections générales. La commission des comptes publics n'est pas une commission parlementaire ; la commission des finances présente donc formellement les comptes.

⁷ Rapport reçu le 7 novembre 2001 du bureau d'audit national du Danemark.

2. Relations entre la commission des comptes publics et le bureau d'audit national du Danemark (NAOD)

Le NAOD est une organisation indépendante qui effectue des audits au nom du parlement.

Selon la loi sur les comptes de l'État etc. (la loi sur le vérificateur général), adoptée le 1er janvier 1976, l'audit des comptes de l'État doit être effectué par un vérificateur général indépendant dirigeant une organisation unitaire.

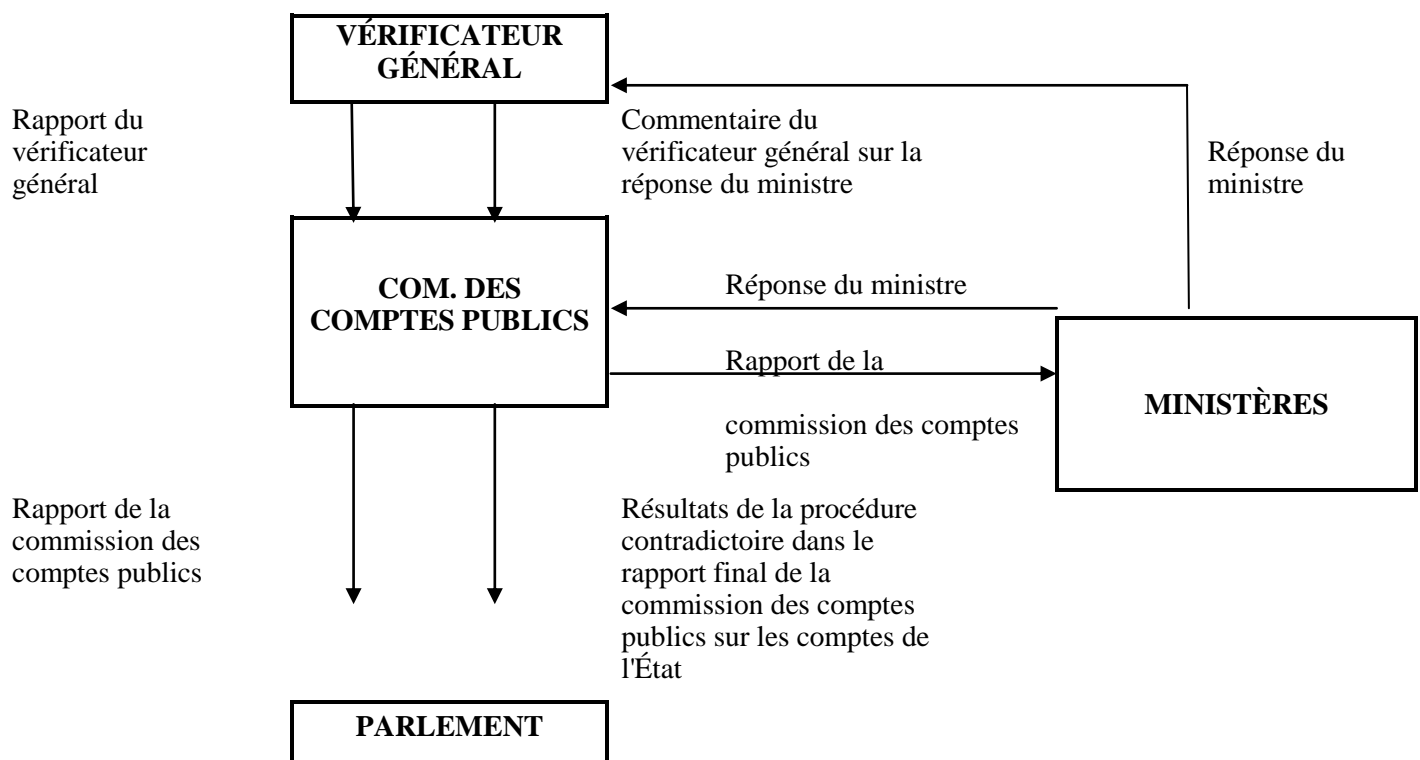
Après l'amendement de la loi sur le vérificateur général en 1991, dans l'organigramme, le NAOD s'est retrouvé sous l'autorité du parlement, en vertu de quoi le vérificateur général est nommé par le président du parlement sur recommandation de la commission des comptes publics.

En 1996, la loi sur le vérificateur général a été de nouveau amendée, ce qui a notamment eu comme conséquence que le NAOD bénéficie d'un accès direct aux comptes et autres types d'informations d'entreprise. En outre, le vérificateur général s'est retiré en tant que contrôleur dans les sociétés à responsabilité entièrement limitée.

En plus de la loi sur le vérificateur général, celui-ci agit également en vertu de l'avis d'instructions au vérificateur général sur les relations avec le public et l'administration générale.

3. Rôle de la commission des comptes publics dans l'examen des rapports et autres productions du NAOD

La commission des comptes publics se penche sur les rapports du vérificateur général, après quoi la commission les commente ; puis, les rapports sont soumis au parlement et au ministre concernés. Les ministres doivent répondre aux rapports dans les quatre mois, en exposant les mesures envisagées. Les ministres sont tenus de répondre car la loi sur la responsabilité ministérielle les rend politiquement et administrativement responsables de leur champ de compétences.



Le diagramme ci-dessus illustre les relations entre le bureau d'audit national du Danemark (NAOD), la commission des comptes publics, les ministères et le parlement. Les flèches rouges provenant des ministères montrent la procédure contradictoire.

Une fois que le vérificateur général a reçu la réponse d'un ministre à un rapport, il dispose d'un mois pour étudier cette réponse et faire part de ses points de vue à la commission des comptes publics dans un mémorandum complémentaire. Les réponses des ministres et celles du vérificateur général sont reproduites

dans le rapport final de la commission des comptes publics sur les comptes de l'État. Selon la constitution, le rapport final sur les comptes de l'État constitue le fondement de l'approbation des dits comptes par le parlement.

4. Indépendance du NAOD

En vertu de la loi sur le vérificateur général, celui-ci exerce ses fonctions en toute indépendance ; en d'autres termes, il décide comment organiser et effectuer les vérifications, et s'il faut des vérifications complémentaires. La commission des comptes publics est la seule instance qui puisse demander à ce qu'une vérification soit effectuée.

5. Rôle de la commission des comptes publics dans le programme d'audit du NAOD, les demandes d'audit et la méthodologie

Le vérificateur général étant indépendant dans l'exercice de ses fonctions, la commission des comptes publics ne participe pas à la planification du programme d'audit du NAOD, pas plus qu'elle ne discute des choix méthodologiques. Le vérificateur général intègre toutefois dans le programme d'audit la demande de vérifications provenant de la commission des comptes publics.

6. Autres fonctions

La commission des comptes publics soumet la proposition de nomination et limogeage du vérificateur général au président du parlement qui, à l'issue de pourparlers avec les orateurs adjoints, présente la nomination à la commission du règlement intérieur. Si la nomination ne peut être approuvée, le président informe la commission des comptes publics, qui fait une nouvelle proposition. La commission des comptes publics peut dans ce cas demander à ce que les appels à candidature au poste soient de nouveau publiés.

La commission des comptes publics se réunit normalement une fois par mois et évalue soigneusement les rapports d'audit. Le vérificateur général participe aux réunions, où les rapports d'audit les plus récents sont méticuleusement discutés, et de nouvelles idées de rapports d'audit sont envisagées.

Depuis la promulgation de la loi de 1991, le budget du NAOD est présenté par le vérificateur général à la commission des comptes publics. La commission des comptes publics en discute, formule des commentaires sur les recommandations puis le transmet au président, qui veille à ce qu'il soit étudié avec le budget même du parlement. Le budget du NAOD fait partie du budget du parlement.

L'audit du NAOD est confié à Grothen et Perregaard, cabinet d'experts-comptables, conformément à la loi sur le vérificateur général et au règlement intérieur du parlement. L'audit, effectué en conformité avec les principes énoncés dans le guide *Pratiques d'audit public*, comprend l'audit financier ainsi que l'audit de performances.

Selon la loi sur le vérificateur général, celui-ci aide les ministres dans l'organisation du contrôle comptable et comptable interne. Par conséquent, les ministères transmettent tous les projets d'actes législatifs concernés au NAOD pour examen.

ANNEXE 5 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES EN IRLANDE⁸

1. Rôle et objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la cour des comptes

L'Irlande est dotée d'une constitution écrite qui prévoit deux Chambres au parlement, une chambre des représentants dite Dáil Éireann et un sénat dit Seanad Éireann. La constitution prévoit également l'institution d'une cour des comptes dite Inspecteur et vérificateur des comptes (C&AG).

Les relations de l'Inspecteur et vérificateur des comptes avec le parlement portent essentiellement sur les rapports, annuels et périodiques, prévus par la loi. Ces rapports constituent le socle à l'examen par le parlement des recettes et dépenses de l'État. Le parlement procède à cette vérification par le biais d'une commission permanente de la chambre des représentants, la commission des comptes publics. Les fonctions et pouvoirs de cette commission sont stipulés dans le règlement intérieur. La commission des comptes publics exerce depuis la fondation de l'État en 1922, le bureau du vérificateur des comptes et elle-même étant calqués sur leurs équivalents britanniques qui datent des réformes administratives et parlementaires du milieu du 19^e siècle au R-U.

2. Composition et mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis de la cour des comptes

Le règlement intérieur stipule que la commission des comptes publics se compose de 12 membres, dont aucun ne doit être membre du gouvernement ni ministre d'État, le nombre de quatre constituant un quorum. La commission doit être constituée afin d'être impartialement représentative du Dáil (chambre des représentants). Par tradition, la commission nomme comme président un membre du principal parti d'opposition. Toute enquête de la commission sur les mérites de la politique ou des objectifs politique est proscrite.

3. Rôle de la commission parlementaire dans l'examen des rapports et autres productions de la cour des comptes

Les rapports du vérificateur des comptes peuvent aisément être divisés en un certain nombre de catégories. Tout d'abord, il y a les rapports qu'il est obligatoire de réaliser à intervalles réguliers, en général annuellement, et de présenter directement à la chambre des représentants, par le vérificateur des comptes. Le plus important d'entre eux est de loin le rapport annuel sur l'audit des comptes des services de l'État et les comptes des recettes de l'État. La loi exige que ce rapport soit présenté au plus tard le 30 septembre de l'année suivant l'exercice concerné. Il est étudié par la commission des comptes publics, quand elle se réunit, habituellement chaque semaine, et constitue le socle à la vérification des chefs administratifs des ministères. La deuxième catégorie de rapports est semblable à la première et en vertu de la loi, ils doivent être réalisés annuellement, mais généralement, ils sont soumis aux ministres pour être présentés à chaque Chambre du parlement. La commission des comptes publics examine en temps utile ces rapports du vérificateur des comptes et le personnel concerné est interrogé sur leur teneur. Ces rapports concernent, par exemple, les dépenses des services régionaux de santé publique et d'un large éventail d'administrations.

La troisième catégorie de rapports produite par le vérificateur des comptes relève du mandat discrétionnaire du bureau. La caractéristique majeure de cette catégorie de rapports est qu'en vertu de la loi, le vérificateur des comptes a toute liberté de choisir les sujets des vérifications. L'ensemble le plus important de rapports de cette catégorie est celui concernant les vérifications d'optimisation des ressources. Formellement, il s'agit d'un mandat relativement nouveau datant de 1993, lorsque la législation régissant le travail du vérificateur des comptes a été sensiblement révisée pour la première fois en plus d'un siècle. Toutefois, pendant plusieurs années avant 1993, les rapports annuels du vérificateur des comptes tendaient à porter exclusivement l'attention sur des cas de pertes, gaspillages et dépenses excessives, en d'autres termes certains aspects du concept d'optimisation des ressources. Le mandat portant sur la notion d'optimisation des ressources (VFM), tel que stipulé dans la législation de 1993, s'intéresse au niveau d'efficacité et d'économie dans l'utilisation des ressources publiques, et vérifie si les administrations sont dotées de systèmes d'évaluation de leurs opérations. Des rapports relevant de ce mandat sont soumis aux ministres, qui sont légalement tenus de les présenter à la

⁸ Rapport reçu le 26 avril 2001 du bureau du vérificateur des comptes irlandais.

Dáil Éireann (chambre des représentants). Ceci débouche sur leur examen ultérieur par la commission des comptes publics. À ce jour, quelques 38 rapports de cette nature ont été soumis à la considération de la commission des comptes publics.

La quatrième catégorie est celle des rapports spéciaux. Ceux-ci, comme leur nom l'indique, visent à permettre au vérificateur des comptes de dresser des rapports sur les points soulevés par ses audits, vérifications ou inspections, qui risqueraient autrement de passer inaperçus aux yeux du parlement ; ceci assure une plus grande responsabilité en matière d'utilisation adéquate des ressources publiques. Ces rapports sont présentés en premier lieu aux ministres, puis transmis au parlement, et enfin examinés par la commission des comptes publics.

4. Degré d'indépendance de la cour des comptes vis-à-vis des commissions parlementaires

L'indépendance du vérificateur des comptes découle directement de sa position en tant que fonctionnaire constitutionnel. Historiquement, le vérificateur des comptes entretient des liens étroits avec la commission des comptes publics, dont il est témoin permanent de toutes les réunions. C'est la commission des comptes publics qui a encouragé le développement du rôle du vérificateur des comptes pendant les années 1980. Il ne passe par aucune autre commission parlementaire. Au milieu des années 80, on s'est interrogé pour savoir s'il pourrait avoir une relation de rapporteur auprès d'autres commissions parlementaires. Ces velléités n'ont toutefois pas fait l'unanimité, et un livre blanc sur le rôle du vérificateur des comptes, publié en 1992, notait que le gouvernement, lorsqu'il avait envisagé de revoir les attributions de la commission des comptes publics, avait tenu compte de la nécessité de veiller à ce que celle-ci continue à être la seule commission parlementaire via laquelle le vérificateur des comptes fait ses rapport à la Dáil Éireann (chambre des représentants).

Bien qu'il existe des relations étroites entre la commission des comptes publics et le vérificateur des comptes, nul doute que tous deux sont tout à fait indépendants, à la fois sur le plan juridique et dans la pratique. Tous les intéressés en conviennent clairement.

5. Rôle de la commission parlementaire dans les activités de la cour des comptes

Lors de la considération des questions soulevées par cet intitulé, il convient de noter que la législation de 1993 stipule que le vérificateur des comptes audite certains comptes et peut procéder aux vérifications qu'il estime fondées afin d'établir si des ressources ont été utilisées économiquement et efficacement (mandat d'optimisation des ressources). Ainsi, le statut proscrit les éléments obligatoires et discrétionnaires dans le travail du vérificateur des comptes. Le programme d'audit est planifié afin de s'assurer que les audits sont menés conformément aux normes internationales et dans le respect des contraintes de dotations budgétaires et en effectifs du bureau.

En ce qui concerne les demandes d'audits ou enquêtes émanant de la commission des comptes publics, il est à noter que la loi de 1993 stipule clairement en matière de vérifications d'optimisation des ressources, que si le vérificateur des comptes propose de procéder à une quelconque vérification dans le cadre de son mandat, il peut, à sa discrétion, solliciter les opinions de la commission des comptes publics.

A noter de surcroît que le règlement intérieur prévoit que la commission des comptes publics peut, sans porter préjudice à l'indépendance du vérificateur des comptes ni à sa capacité à déterminer le travail qu'il doit effectuer et comment, par des communications privées, suggérer au vérificateur des comptes des directions de travail. Le vérificateur des comptes jouit d'un pouvoir discrétionnaire absolu pour accepter ou rejeter ces suggestions. La relation complémentaire entre le vérificateur des comptes et la commission des comptes publics est donc reconnue comme ne portant pas préjudice à l'indépendance de l'une ou l'autre partie.

Le vérificateur des comptes ou, en son absence, un membre expérimenté de son personnel, assiste aux réunions de la commission des comptes publics en tant que témoin permanent. Le bureau aide le vérificateur des comptes à fournir à la commission des comptes publics les présentations orales et écrites sur ses rapports afin de faciliter à cette dernière l'exercice de ses fonctions. La commission des comptes publics dispose de son propre secrétariat et de son propre personnel. Un membre du personnel du bureau du vérificateur des comptes aide le président de la commission des comptes publics en tant qu'agent de liaison.

La commission des comptes publics n'a aucune influence sur la méthodologie d'audit du bureau.

6. Autres fonctions possibles

Le vérificateur des comptes n'a aucune fonction spécifique vis-à-vis du processus législatif. Néanmoins, il est habituel que son bureau soit consulté sur la promulgation des lois qui affectent directement la conduite des audits dont il est responsable, et son bureau est fréquemment représenté dans les groupes de travail chargés des améliorations des dossiers telles que la comptabilité gouvernementale.

Le budget du bureau est déterminé dans le cadre des dispositions générales de la fonction publique dans son ensemble, et dépend de la politique du gouvernement en place sur ces dossiers. De temps à autre, ceci s'est traduit par une dotation en personnel et autres ressources loin d'être idéale. Dans la pratique toutefois, ceci n'a jusqu'à présent abouti à aucun problème insurmontable. Il convient de noter que la rémunération du vérificateur des comptes (de même que celle de la magistrature) provient du fonds central ; elle n'est pas affectée annuellement par le parlement, soulignant ainsi son indépendance constitutionnelle.

En ce qui concerne l'audit du bureau, avant 1993, le personnel du bureau contrôlait le compte d'affectation du bureau du vérificateur des comptes. Il a néanmoins été admis qu'il s'agissait là d'une situation loin d'être idéale ; une disposition a donc été adoptée dans la législation 1993 afin que le contrôle des comptes du bureau soit confié à un contrôleur externe désigné par le vérificateur des comptes. Ce contrôleur peut, à sa discrétion, et avec le consentement du ministre des Finances, effectuer une vérification de l'optimisation des ressources du bureau. Le rapport de cette vérification doit être soumis au vérificateur des comptes et présenté par ce dernier devant la chambre des représentants. Ce rapport est ensuite mis à disposition de la commission des comptes publics pour considération, de la même manière que tout autre rapport présenté en vertu de la législation. A ce jour, aucune vérification de cette nature n'a eu lieu.

En ce qui concerne le rôle possible de la commission des comptes publics dans la nomination ou le limogeage du vérificateur des comptes, la constitution stipule que ce dernier est nommé par le président sur proposition de la chambre des représentants. Il ne peut être destitué hormis pour inconduite ou incapacité, et ce uniquement sur résolution votée en ce sens par la chambre des représentants et le sénat.

7. Autres évolutions

Début 1998, les médias faisaient état d'une possible évasion considérable de l'impôt sur les intérêts des avoirs par l'utilisation de faux comptes bancaires non nationaux. La commission des comptes publics a tenté de se pencher sur ce dossier, mais a conclu qu'elle ne disposait pas des pouvoirs suffisants pour cela. Ceci a abouti à la promulgation de la loi sur le vérificateur des comptes et les commissions des Chambres du parlement (dispositions spéciales) de 1998, qui a accordé à d'importants pouvoirs quasi-judiciaires au vérificateur des comptes. Elle lui a permis d'enquêter sur l'exploitation de la taxe par l'administration fiscale et les institutions financières et de soumettre ses résultats à la chambre des représentants. Cette enquête a exploré de nouveaux horizons, et le rapport du vérificateur des comptes a constitué le fondement d'une enquête publique ultérieure menée par une sous-commission de la commission des comptes publics sur toute l'affaire, qui suscita un vif intérêt du grand public. Elle a au final débouché sur le paiement de sommes importantes par des institutions financières et autres à l'administration fiscale. L'affaire a hissé la sensibilisation du public, de la commission des comptes publics et du bureau du vérificateur des comptes à des niveaux sans précédent.

ANNEXE 6 : INTERACTION ENTRE LE CONTRÔLEUR D'ÉTAT ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES (ISRAËL)⁹

La relation entre le contrôleur d'État et le parlement israélien (la Knesset) pose, au niveau tant formel que pratique, deux principes fondamentaux :

1. L'indépendance du contrôleur d'État vis-à-vis non seulement de la branche exécutive, mais également de la branche législative.
2. L'instauration d'une cour des comptes indépendante comme instrument important, apte à concrétiser effectivement le principe fondamental du « droit de savoir » du public.

Il faut garder à l'esprit que les parlements sont, par définition, des organes politiques comme le sont toutes les commissions parlementaires. L'audit d'État fonctionnant dans un environnement politique, il existe un potentiel de tension entre l'intérêt public, tel que présenté dans les rapports d'audit, et l'agenda politique des parlementaires ou des partis politiques. Il est donc important de se rappeler que plus l'audit d'État porte sur des domaines de l'audit de performances, plus le potentiel de tension augmente, car il se peut que les décideurs, dans certaines circonstances, tentent de menacer le statut d'expertise et d'impartialité du vérificateur général.

Les rapports entre l'audit d'État en général et les parlements repose sur une base formelle dans les textes, mais il y a également des aspects informels qui se développent au fil des années et diffèrent d'un cas à l'autre.

Dans le cas israélien, certaines de ces relations sont énoncées dans la loi fondamentale, en leur conférant un statut constitutionnel.

Il ne peut y avoir aucune règle ni réglementation à même d'éliminer les arrière-pensées politiques au cours des discussions dans les commissions parlementaires. D'ailleurs, la formalisation ne prend nécessairement pas le pas sur la tradition. En d'autres termes, l'influence de la culture politique n'est pas moindre, et est même plutôt supérieure, que les réglementations formelles, dans le façonnement des équilibres et des relations entre les acteurs de l'arène publique. Ce constat fondamental vaut aussi pour les relations entre les instances traitées ici.

La question de savoir si la relation de la cour des comptes avec la législature est colorée politiquement doit être examinée à la fois sous l'angle formel et informel et ne doit pas être séparée de la question de l'indépendance de la cour des comptes.

Sur le plan formel, il existe dans la loi israélienne certaines dispositions établissant l'indépendance du contrôleur d'État vis-à-vis du parlement, et, de ce fait, assurant également l'élimination de l'influence politique sur le contrôleur d'État.

La loi stipule que « dans l'exercice de ses fonctions, le contrôleur de l'État n'est responsable qu'envers la Knesset, et ne dépend pas du gouvernement ». Le contrôleur d'État n'est donc pas subordonné à la Knesset.

Cette indépendance est garantie par les procédures d'élection du contrôleur d'État (vote secret en séance plénière), de détermination du budget du bureau et par le fait que ni le parlement ni ses commissions n'ont d'influence sur le programme d'audit du bureau. Ils n'ont aucun pouvoir de dicter le choix des sujets à contrôler, ni de s'y impliquer, ni de déterminer quelle méthodologie appliquer, en général comme dans des cas spécifiques. Par ailleurs, une demande soumise par un membre de la Knesset afin que le contrôleur d'État enquête sur un certain dossier n'est aucunement prioritaire sur une demande soumise par une quelconque autre personne. Tous deux seront informés que le point porté à la connaissance du contrôleur sera examiné selon les priorités du bureau et qu'ils ne seront pas personnellement tenus au courant, que ce soit de la décision d'enquêter ou non sur le dossier, ou dans un rapport intermédiaire, des éventuels résultats.

L'interaction entre le contrôleur d'État et le parlement a lieu principalement dans deux organes de la Knesset : l'assemblée plénière et la commission des affaires d'audit d'État, cette dernière étant l'instance principale en la matière.

Les contacts avec l'assemblée plénière de la Knesset concernent trois questions importantes :

1. L'élection du contrôleur d'État : l'autorité qui propose les candidats au poste de contrôleur est la Branche législative. La branche exécutive n'a aucune attribution sur cette question. Dix membres ou

⁹ Rapport préparé par M. Yehoshua Roth, du bureau du contrôleur d'État d'Israël (reçu le 9 mai 2001).

plus de la Knesset peuvent proposer un candidat à élire comme contrôleur. Le contrôleur est élu par l'assemblée plénière de la Knesset à bulletin secret, pour un mandat de sept ans. Cette procédure (et la durée du mandat) est identique à celle de l'élection du président de l'État. Le président, qui n'a aucun pouvoir exécutif, est considéré comme le symbole de l'unité de l'État. La procédure d'élection identique est censée exprimer que le contrôleur d'État est également au cœur du consensus public. Il convient de noter que jusqu'en 1998, le contrôleur d'État était élu par la commission de la Chambre de la Knesset (puis nommé par le président). L'amendement de la loi, reflet de l'idée susmentionnée, est renforcé par le fait que son élection a été exclue de l'autorité d'un simple groupe de membres. La destitution du contrôleur exige une résolution de la Knesset, approuvée à la majorité des deux tiers des votants.

2. Le dépôt du rapport annuel du contrôleur auprès de l'assemblée plénière de la Knesset.
3. L'approbation des recommandations formulées à l'issue des discussions sur les rapports du contrôleur d'État au sein de la commission.

La commission des affaires d'audit d'État constitue le circuit de communication principal entre les deux institutions. La loi stipule que le contrôleur doit effectuer ses activités en relation avec la commission. Ainsi, selon les termes de la loi, il n'est pas non plus subordonné à la commission. Il s'agit d'une commission permanente spéciale, établie afin de s'occuper principalement des rapports d'audit d'État. Il découle de cette disposition que le contrôleur ne doit pas participer aux séances d'autres commissions de la Knesset au cours de ses activités courantes, même s'il est possible qu'elles s'occupent de sujets sur lesquels enquête le contrôleur. De plus, il n'apparaît pas devant l'assemblée plénière de la Knesset, sauf à l'occasion de sa déclaration d'allégeance.

La commission tient trois séances hebdomadaires auxquelles le contrôleur et son personnel participent toujours. La commission n'étant pas en mesure de traiter tous les rapports du contrôleur, il faut faire une sélection. Il est intéressant de se demander comment on procède alors.

En effet, c'est la prérogative du président de la commission de déterminer quels sujets traiter. Toutefois, de manière informelle, le contrôleur informe le président de la commission quant aux rapports à aborder en priorité.

Il serait néanmoins naïf de supposer que la sélection réalisée par le président de la commission ignore entièrement l'agenda public.

La sélection réelle ne reflète pas nécessairement une préférence similaire du contrôleur et du président de la commission, la préférence de ce dernier pouvant parfois exprimer un intérêt « sectoriel » latent plutôt que l'importance objective d'un certain rapport d'un point de vue purement professionnel.

Selon une certaine disposition de la loi, le contrôleur (si la Knesset, la commission ou le gouvernement le lui demande) doit préparer une « opinion » sur tout dossier relevant de ses fonctions. La question de savoir si une « opinion » doit être interprétée comme une demande d'enquête de principe seulement, ou pour aboutir à un rapport régulier, n'a été jamais tranchée.

Cette disposition, qui permet aux instances susmentionnées d'obliger le contrôleur d'État à procéder à un audit sur un certain dossier, a très rarement été appliquée.

Ni la Knesset ni le gouvernement n'ont jamais demandé une « opinion », et la commission ne l'a pas fait depuis une décennie environ.

Dans la pratique, quand la commission examine une demande « d'opinion », qui peut être soumise par n'importe lequel de ses membres, elle laisse en fait au contrôleur le soin de se pencher sur la question ou pas. Il existe entre le contrôleur et la commission une sorte « d'entente tacite » afin qu'elle ne procède pas à un vote imposant formellement au contrôleur l'ouverture d'une enquête. La pratique démontre « la réalité constitutionnelle » à cet égard.

Les membres de la commission recourent parfois à cette disposition pour soulever des questions spéciales. Cette commission ayant des attributions très claires, on pourrait s'attendre à ce que ces questions concernent des sujets évoqués dans les rapports d'audit. Or, la réalité est tout autre. Ces questions n'ont parfois qu'un vague lien avec les rapports et reflètent plutôt une tentative des membres de la commission d'attirer l'attention du public sur leur activité parlementaire. Ainsi, ils se contentent habituellement de soulever la question, et ne demandent pas au contrôleur d'émettre quelque opinion sur le sujet. Quand le sujet est clairement de nature politique (ce qui est très rare), le contrôleur s'abstient d'assister à ces séances, bien qu'il y soit invité.

Il est à souligner que la commission mène habituellement ses discussions dans une atmosphère apolitique. Les membres de la commission se rendent fondamentalement compte de l'importance du bureau du contrôleur d'État comme source d'informations fiables et impartiales pour la Knesset et le public. Conscients des répercussions néfastes de la politisation des discussions, ils s'abstiennent de le faire.

Le contrôleur a également le pouvoir discrétionnaire de décider si les faits révélés au cours de son enquête nécessitent la présentation d'un rapport spécial à la commission. Il en décide ainsi quand l'enquête révèle une entorse aux normes morales ou soulève un problème fondamental, et nécessite donc, à ses yeux, l'attention particulière de la commission. Dans ce cas, la commission peut, de son propre chef, ou sur proposition du contrôleur, décider de la nomination d'une commission d'enquête. Si la commission en décide ainsi, le président de la cour suprême nomme cette commission. La commission peut, dans des circonstances spéciales et avec le consentement du contrôleur, décider de la nomination d'une telle commission sur un sujet paru dans n'importe lequel des rapports réguliers de ce dernier.

En pratique, la commission n'a jamais décidé de nommer une commission d'enquête de son propre chef. Elle ne l'a fait que sur proposition du contrôleur. Qui plus est, le contrôleur s'abstient de soumettre un rapport spécial, à moins d'être parvenu à la conclusion que la nomination d'une commission d'enquête est nécessaire. Il faut également préciser que la commission n'a jamais refusé une telle proposition du contrôleur. L'un des exemples remarquables d'utilisation de cet outil fut la nomination d'une commission d'enquête après que le contrôleur a soumis un rapport spécial sur la crise du marché boursier israélien au début des années quatre-vingt, qui a eu comme conséquence le limogeage des dirigeants des banques impliquées.

A l'issue des discussions sur les rapports d'audit, la commission soumet ses conclusions et recommandations pour approbation de l'assemblée plénière de la Knesset. Il convient de noter que, en raison des relations informelles forgées entre la commission et le contrôleur, la commission demande au contrôleur de transmettre ses remarques sur les recommandations avant leur soumission pour approbation par la Knesset. Il est à souligner qu'il s'agit de la seule commission de la Knesset dont toutes les recommandations, sont, en vertu de la loi, soumises à approbation par l'assemblée plénière.

La commission peut également décider, sur proposition du contrôleur, que certaines parties du rapport ne seront pas publiées si elle l'estime nécessaire dans l'intérêt de la sécurité de l'État ou afin d'éviter un affaiblissement de ses relations internationales ou commerciales. Concrètement, les instances contrôlées signalent au contrôleur quelles informations du rapport compromettent à leurs yeux les intérêts sus-cités, et ne devraient donc pas être publiés. Très souvent, le contrôleur n'accepte pas les arguments des instances contrôlées. Bien que la commission se compose de personnalités politiques ayant naturellement des conceptions différentes de ce que sont les limites du secret, elles parviennent généralement malgré tout à un terrain d'entente. Il est hautement improbable que la commission décide d'omettre des informations en contradiction avec la position du contrôleur.

La version intégrale du rapport d'audit est discutée soit au cours d'une séance qui est déclarée secrète, soit, dans le cas d'un rapport traitant des services secrets, par une commission mixte spéciale de la commission des affaires d'audit d'État et de la commission des affaires étrangères et de la sécurité de la Knesset. Cette commission mixte, qui a été établie comme moyen pratique de traiter ces rapports, n'a aucun statut dans les textes.

Il convient de préciser que le président de la commission des affaires d'audit d'État de la Knesset est, dans le droit fil de la tradition, membre de l'opposition, les raisons en étant limpides. En revanche, la majorité des membres se compose des partis de la coalition.

Dans le même ordre d'idées, la Knesset a également accepté l'opinion du contrôleur, qu'un ministre ne puisse pas être nommé président de la commission pendant un certain délai après que son parti ait perdu le pouvoir. Le but est d'éviter l'impression ou la possibilité réelle qu'il s'immisce à ce titre dans l'activité du gouvernement dont il était membre ou s'abstienne de déposer des dossiers épineux auprès de la commission.

Sur proposition du contrôleur, la Knesset a amendé la loi, qui stipule qu'un individu qui a exercé comme ministre, vice-ministre, directeur général ou directeur général adjoint d'un quelconque service du gouvernement ne peut être président de la commission pendant un délai de deux ans à compter du jour où son mandat a pris fin. Un membre de la commission qui a occupé l'un des postes susmentionnés ne peut participer aux débats de la commission portant sur son domaine de responsabilité au cours de la période où il a exercé les fonctions susmentionnées.

Les amendements à la loi sur le contrôleur d'État sont proposés soit par le contrôleur, soit par des membres de la Knesset, et examinés par la commission. Dans la pratique, les membres de la Knesset consultent le contrôleur avant d'engager formellement ces amendements, principalement afin de convaincre ce dernier de leur bien fondé, ce non seulement pour des raisons de courtoisie, mais également parce qu'ils savent peu probable que la Knesset impose un amendement au contrôleur.

La procédure d'examen du budget du bureau du contrôleur d'État est unique et confiée à deux commissions de la chambre afin d'éviter une position monopolistique d'une commission de la Knesset vis-à-vis du contrôleur.

La commission des finances de la Knesset, sur proposition du contrôleur d'État, approuve le budget du bureau, mais le rapport financier, élaboré après expiration de l'exercice budgétaire, est soumis à la commission des affaires d'audit d'État.

Lors de l'approbation du budget, les membres de la commission des finances peuvent demander quelques clarifications. Cependant, au titre du respect et de la confiance dont jouit le contrôleur, ils n'ont jamais remis en cause la philosophie ni la stratégie fondamentale du budget proposé. Dans la pratique, les budgets proposés par tous les contrôleurs au cours des années ont toujours été approuvés sans aucune modification.

Les relations entre les deux institutions reflètent l'expérience israélienne en matière d'application du principe de division du pouvoir, guidé par la règle d'auto-limitation, composante de la culture politique qui s'est développée en Israël.

ANNEXE 7 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES NÉERLANDAISE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES¹⁰

1. Rôle et objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la cour des comptes

Le rôle et les objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la cour des comptes néerlandaise peuvent être décrits par les termes « contrôle » et « informations ». Pour commencer par le premier terme, on peut dire que le parlement néerlandais, évidemment, contrôle le gouvernement, de même que tout parlement qui prend son rôle au sérieux. Il existe cependant aux Pays-Bas un débat public sur les possibilités limitées du parlement de contrôle sur le gouvernement et ses milliers de fonctionnaires. Les 150 parlementaires n'ont (au mieux) qu'un seul assistant chacun, alors que chaque ministre dispose littéralement de milliers de fonctionnaires qui peuvent l'aider dans son interaction avec le parlement. Avec un peu de cynisme, on peut dire que c'est « mission impossible » pour un seul ou même quelques parlementaires d'être en désaccord avec un ministre, puisque ce ministre dispose d'un personnel énorme pour empêcher une telle confrontation. Dans la droite ligne de ce raisonnement, le parlement néerlandais se sert, parmi d'autres rapports externes, des audits de la cour des comptes dans le cadre de sa fonction de contrôle du gouvernement. La cour des comptes dispose d'un personnel suffisamment nombreux et doté des qualifications pertinentes pour évaluer sérieusement le travail d'un ministère. Le parlement peut, au moyen de l'audit de la cour des comptes, formuler un jugement politique sur le ministre responsable.

Le deuxième terme qui peut servir à décrire les objectifs du parlement par rapport à la cour des comptes est, comme indiqué plus haut, l'information. De même que sa capacité de contrôler le gouvernement est limitée, les possibilités du parlement néerlandais en matière de recherches d'information sur les affaires publiques sont restreintes, en raison de ses faibles effectifs. Le parlement est donc heureux de recourir aux informations d'institutions indépendantes telles que le bureau central des statistiques, le bureau central de la planification et la cour des comptes. Les rapports édités par ces institutions renferment des informations dont les parlementaires peuvent se servir pour évaluer la situation du pays et donc le fonctionnement du gouvernement et, de ce fait, formuler des points de vue politiques.

Récemment, le parlement néerlandais a étoffé son personnel et a augmenté son budget de recherche. Une entité chargée d'agir en tant qu'interface entre le parlement (avec son besoin d'informations) et les chercheurs publics ou commerciaux (avec leurs qualifications, connaissances et main d'œuvre) a été établie. Actuellement, il n'existe aucun projet d'institut de recherche parlementaire.

2. Composition et mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis de la cour des comptes

La composition et le mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis de la cour des comptes n'est généralement pas très différent de la composition et du mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis d'autres institutions. Les commissions se composent des membres de tous les partis politiques représentés au parlement, le contact avec la cour des comptes se faisant avec le parlement dans son ensemble ou avec une commission représentative, et non pas avec un quelconque parti politique individuel. Les audits de la cour des comptes sont publiés à l'attention soit d'un ministre, soit du Parlement. Dans ce second cas, la cour propose de faire un bref exposé sur le contrôle juste avant sa publication. La commission des dépenses d'État reçoit cette proposition, l'accepte le plus souvent et invite d'autres commission à son exposé. Les commissions parlementaires concernées sont en général présentes à l'exposé, les audits adressés au parlement pouvant facilement servir au débat politique avec les ministres responsables. Il est certes difficile de dire s'il existe des réglementations garantissant le caractère apolitique des activités des commissions parlementaires vis-à-vis de la cour des comptes, car ces commissions sont par nature des institutions politiques. Naturellement, il existe des réglementations garantissant que la cour ne puisse être influencée par un parti ou une minorité de partis, notamment par la règle qu'une demande d'audit ne puisse être proposée qu'avec la majorité du Parlement. La cour des comptes veille également à ce que le débat politique soit un débat entre le parlement et le gouvernement, sans impliquer la cour des comptes comme tierce partie. Les audits fournissent souvent les motifs d'un débat politique de ce type, mais si des

¹⁰ Rapport préparé par M. Omar Ramadan, porte-parole de la cour des comptes néerlandaise, et M. Steven Jongejan, conseiller politique auprès de la cour des comptes néerlandaise (reçu le 27 septembre 2001).

parlementaires, par exemple, demandent à la cour si à son avis un ministre doit démissionner, la cour répondra toujours qu'elle n'a pas d'avis sur cette question, et qu'elle revient au Parlement. De même, les questions sur la teneur souhaitable de la politique future ne reçoivent généralement pas de réponse détaillée, hormis pour les sujets tels que la contrôlabilité de tous les types de politique.

3. Rôle de la commission parlementaire dans l'examen des rapports et autres productions de la cour des comptes

Le rôle de la commission parlementaire dans l'examen des audits de la cour des comptes commence par les exposés mentionnés ci-dessus. Les commissions compétentes sont invitées à un exposé, fermé au public, et qui a lieu dans les édifices parlementaires. Comme indiqué précédemment, toutes les commissions parlementaires sont composées de membres issus de tous les partis politiques, mais n'assistent à la plupart des exposés de la cour des comptes que des membres des cinq plus grands partis, à savoir, actuellement, les trois partis gouvernementaux et les deux plus grands partis d'opposition. Les trois partis d'opposition plus petits ne comptent pas assez de parlementaires pour assister fréquemment aux exposés dont l'importance semble relative. Les exposés ont lieu juste avant que les audits ne soient libres de publication par la presse, et tous les membres des commissions parlementaires compétentes (y compris celles des petits partis qui n'y assisteront probablement pas) reçoivent l'audit sous embargo la veille de l'exposé et de la publication. L'exposé se compose d'une présentation par un membre du conseil et des membres du personnel de la cour, après quoi les parlementaires peuvent poser des questions. Les parlementaires ne posent globalement pas de questions politiques d'un type auquel la cour ne peut répondre, telles que la question finale ci-dessus ou si un ministre doit ou non démissionner (un ministre ne doit démissionner pour aucune autre raison qu'un manque de confiance parlementaire pour lui). Quelques temps après l'exposé et la publication d'un audit, la cour des comptes reçoit souvent des questions parlementaires écrites. Mis à part les questions orales posées lors de l'exposé, la commission parlementaire dans son ensemble émet des questions écrites. La cour des comptes répond toujours. De même, les ministres compétents peuvent poser au parlement des questions écrites sur l'audit, et reçoivent également l'exposé que la cour entend faire au parlement.

4. Degré d'indépendance de la cour des comptes vis-à-vis des commissions parlementaires

Le degré d'indépendance de la cour des comptes dans sa relation avec le parlement peut être considéré comme tout à fait considérable. Des réponses aux questions ci-dessous, on peut déduire que le parlement, par certains côtés, exerce une certaine influence formelle sur les activités de la cour des comptes. Dans la pratique cependant, cette influence est très limitée.

5. Rôle de la commission parlementaire dans les activités de la cour des comptes

(a) Le programme d'audit de la cour des comptes relève strictement de la responsabilité de la cour des comptes elle-même, hormis le fait que la cour est légalement tenue de procéder à un audit de régularité annuel et de se concentrer sur l'efficacité du gouvernement. Le programme est conçu grâce à une étroite collaboration entre le conseil et le personnel. Une sélection issue d'un grand nombre d'audits et autres activités possibles est réalisée d'après le programme stratégique du conseil et la surveillance étendue des domaines politiques pertinents. Le programme est présenté au parlement lors d'une séance à huis clos de la commission des dépenses d'État (et rendu public). Au cours de cette séance, les membres ont la possibilité de poser des questions et de discuter de la teneur du programme.

Ces dernières années, la cour des comptes a impliqué plus étroitement le parlement dans le processus aboutissant au programme d'audit. Avant que la cour des comptes ne publie son programme, le parlement en recevait l'ébauche. La commission des dépenses d'État faisant office d'intermédiaire, d'autres commissions parlementaires ont été invitées à formuler des propositions d'audits ou des adaptations des audits suggérés. Plusieurs de ces propositions ont débouché sur de nouveaux audits ou des modifications du programme. Cette année, une nouvelle approche sera appliquée. Avant que le processus de sélection ne commence, le parlement aura la possibilité de formuler des propositions. Ces propositions serviront de contribution au processus de sélection.

(b) Le parlement (et non pas une commission parlementaire) a la possibilité de solliciter un audit. Une majorité parlementaire est obligatoire. La procédure est la suivante :

- L'idée d'une demande provient habituellement de membres de l'une des commissions.

- Si une majorité se dégage lors des débats de cette commission, la demande est soumise pour conseils à la commission des dépenses d'État.
- La commission des dépenses d'État prodigue ses conseils sur la teneur de la demande (par exemple si un audit est faisable) et le bien fondé d'un audit par la cour des comptes (au vu de ses pouvoirs et de position constitutionnels).
- La proposition est présentée formellement au parlement et mise au vote.

Au cours de ce processus, les contacts sont fréquents au niveau du personnel entre la cour des comptes et le parlement. Cela permet de veiller à ce que la demande soit acceptable et réalisable pour la cour des comptes des Pays-Bas. Par conséquent, la réponse de la cour des comptes est presque toujours positive.

(c) La cour des comptes prête régulièrement assistance à la commission des dépenses d'État en y affectant provisoirement un employé parmi son personnel.

Les autres commissions parlementaires et le parlement dans son ensemble bénéficient d'un soutien *ad-hoc*, prenant la forme de partage de connaissances ou de personnel.

(d) La méthodologie de la cour des comptes des Pays-Bas ne dépend que d'elle-même ; le parlement n'est pas concerné.

6. Autres fonctions possibles

(a) La cour des comptes ne joue pas de rôle formel dans le processus législatif. La cour des comptes dispose en revanche de la possibilité de communiquer tout commentaire au parlement ou au ministre concerné.

(b) Formellement, le budget de la cour des comptes (de même que celui d'autres conseils supérieurs de l'État) fait partie du budget du Ministre des Affaires intérieures ; c'est donc lui qui soumet au parlement le budget proposé. En cas de désaccord, la cour des comptes peut soulever la question devant la commission des dépenses d'État, mais doit compter sur les membres de la Chambre basse pour proposer des amendements au budget. La règle tacite veut que le parlement se montre prudent dans l'exercice de ses droits budgétaires, car une implication excessive risquerait de nuire à l'indépendance de la cour des comptes. Formellement cependant, il est possible pour le parlement de réduire ou augmenter le budget de la cour des comptes.

(c) Le travail de la cour des comptes n'est pas évalué par le parlement au sens strict du mot. La cour des comptes présente annuellement son rapport au parlement en séance à huis clos de la commission des dépenses d'État. Au cours de cette séance et d'autres réunions entre le conseil et la commission, les membres ont l'occasion d'exprimer leurs avis sur la cour des comptes et son travail. En outre, les parlementaires commentent fréquemment dans les médias les rapports d'audit et l'institution dans son ensemble.

(d) La régularité des dépenses de la cour en tant qu'instance d'audit de l'État doit, naturellement, également être contrôlée. Le système d'audit est le suivant : la cour nomme un contrôleur interne, qui audite les comptes annuels et la gestion financière de l'année en question. Le contrôleur interne adresse son rapport à la commission d'audit. Le service d'audit ministériel du Ministère des Affaires intérieures exploite ces résultats, effectue un audit complémentaire s'il y a lieu, et fait son rapport au ministre. Le cycle est bouclé une fois que la cour, dans le cadre de l'audit de régularité de tous les postes du budget, examine les audits des services d'audit ministériel, dont celui du Ministère des Affaires intérieures sur les Hauts conseils d'État (qui incluent la cour elle-même). En cours de processus, il se peut que la cour tombe sur des carences en gestion financière, qu'elle signale alors dans son audit de régularité. La cour a conscience de devoir montrer l'exemple et tente d'agir en conséquence.

(e) Le conseil de la cour des comptes se compose de trois membres désignés sur décret royal ; lors d'une procédure distincte, l'un d'eux est nommé président. Ce décret royal est en fait une décision gouvernementale.

En cas de vacance au conseil, le parlement est averti et la cour des comptes soumet une liste de six candidats. D'après cette liste et celle de nouveaux candidats éventuels proposés par le parlement lui-même, une recommandation est adressée au gouvernement, qui prend alors la décision. Les membres sont nommés à vie, mais partent en retraite (au plus tard) à l'âge de septante ans. Un membre ne peut être destitué que par la cour suprême des Pays Bas.

La législation sur la cour des comptes est stipulée dans la loi sur les comptes gouvernementaux. Dans cette loi, il est dit que le ministre des Finances a l'obligation de consulter la cour des comptes à propos de toute modification ayant une incidence sur ladite cour.

ANNEXE 8 : RELATIONS ENTRE LE BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DE NORVÈGE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES¹¹

1. Rôle et objectifs généraux du parlement et des commissions parlementaires par rapport à la cour des comptes

Le bureau du vérificateur général est l'agence de contrôle du parlement, la législature. Son origine remonte à la constitution norvégienne de 1814 qui stipule que le parlement, pour son mandat de quatre ans, doit choisir cinq vérificateurs généraux pour examiner les relevés financiers du gouvernement. Ces cinq vérificateurs généraux, dont l'un est désigné président, constituent le conseil des vérificateurs généraux, qui fixe les directives générales et est investi de l'autorité de surveillance dans toutes les affaires de politique générale. Les affiliations politiques des vérificateurs généraux tendent à refléter la composition politique du parlement, et le conseil se compose souvent d'anciens parlementaires.

Le bureau du vérificateur général est l'instance de surveillance du parlement. Il soumet des rapports au parlement à la fois sur les résultats des audits qu'il a exécutés et sur ses propres activités. Toutes les publications du bureau du vérificateur général sont publiées comme documents parlementaires officiels et traitées au final en séances plénières du parlement. Tous les résultats ou conclusions soumis par le bureau du vérificateur général sont traités et présentés au nom du parlement par la commission permanente de vigilance et des affaires constitutionnelles.

La commission examine et soumet des recommandations au parlement sur :

- Les annotations du bureau du vérificateur général, avec les réponses et l'approbation des comptes annuels, ainsi que les décisions et mesures recommandées car jugées nécessaires par rapport à l'approbation.
- Le rapport annuel du bureau du vérificateur général sur ses activités, ainsi que le rapport au parlement vérifiant si l'audit des comptes a été effectué conformément aux instructions pour le bureau du vérificateur général.
- Les rapports du bureau du vérificateur général au sujet de la vigilance envers l'administration des intérêts de l'État dans les entreprises publiques, etc., et des sujets concernant les activités du bureau du vérificateur général.

2. Composition et mode de fonctionnement des commissions parlementaires vis-à-vis de la cour des comptes

Après l'élection, tous les parlementaires sont nommés membres des commissions permanentes du parlement. Les modalités d'élection ainsi que les missions des différentes commissions sont énoncées dans les règles de procédure du parlement. Selon ces règles, les groupes de partis doivent autant que possible être représentés proportionnellement dans les commissions.

Comme expliqué, la commission permanente de vigilance et des affaires constitutionnelles examine et soumet des recommandations sur tous les rapports du bureau du vérificateur général. La commission est également autorisée à mener ses propres vérifications dans les ministères. Le but des vérifications engagées par la commission elle-même consiste à se procurer les informations jugées nécessaires pour permettre au parlement de se pencher sur la responsabilité constitutionnelle et parlementaire des membres du gouvernement. En pareil cas, le bureau du vérificateur général peut être prié de rendre son avis ou de faire une déclaration avant qu'une quelconque décision ne soit prise, mais il n'y est pas obligé.

3. Rôle de la commission parlementaire dans l'examen des rapports et autres productions de la cour des comptes

Les rapports d'audit sont peu susceptibles de déboucher sur la destitution d'un ministre. Au lieu de cela, le parlement peut invoquer la responsabilité parlementaire ou politique du gouvernement ou du ministre. Cependant, la critique parlementaire ou politique du ministre responsable est le résultat le plus courant des

¹¹ Rapport reçu le 30 avril 2001 en provenance du bureau du vérificateur général de Norvège.

rapports. Plusieurs auditions publiques fondées sur des rapports d'audit de performances du bureau du vérificateur général ont également été organisées.

Normalement, le président du conseil et d'autres membres du personnel de bureau du vérificateur général sont présents comme observateurs au parlement lors de la séance plénière de débats sur les rapports d'audit.

Les représentants de bureau du vérificateur général sont également présents pendant les auditions publiques de la commission si celles-ci portent sur un rapport du bureau du vérificateur général. De temps à autre, les représentants du bureau du vérificateur général se réunissent quand la commission tient des réunions ordinaires pour discuter des rapports d'audit. Ce n'est toutefois pas la procédure normale.

4. Degré d'indépendance de la cour des comptes vis-à-vis des commissions parlementaires

Suivant le pouvoir législatif conféré au parlement par la constitution, il est tenu de stipuler les dispositions juridiques concernant le mandat, les obligations et l'ampleur du travail d'audit. Le parlement détermine également les ressources financières du bureau du vérificateur général.

La législation actuelle ne régit pas comment le bureau du vérificateur général doit s'acquitter de ses missions. Il existe cependant un consensus entre le parlement et le bureau du vérificateur général sur le fait que ce dernier a une indépendance totale pour ses choix en matière de normes, méthodologie et procédure à appliquer pour effectuer le travail d'audit.

Une relation informelle existe néanmoins entre les membres de la commission et le conseil des vérificateurs généraux et autres représentants du bureau. Des réunions ont parfois été organisées entre la commission et le conseil.

Le bureau du vérificateur général entretient également des contacts réguliers avec la présidence et l'administration du parlement sur les dossiers budgétaires et administratifs.

5. Rôle de la commission parlementaire dans les activités de la cour des comptes dans des domaines tels que (a) le programme d'audit de la cour des comptes, (b) les demandes d'audit ou enquête de la cour des comptes émanant de la commission parlementaire (c) le type d'aide que la cour des comptes prodigue à la commission parlementaire (d) l'influence de la commission parlementaires sur la méthodologie d'audit de la cour des comptes

(a) Le bureau du vérificateur général est libre d'établir ses propres priorités, de planifier son travail conformément à ses attributions et de choisir les méthodes appropriées pour s'acquitter de ses missions.

(b) Les dispositions juridiques régissant le bureau du vérificateur général ne posent pas de règles à que le parlement ou la commission ordonne de réaliser un travail d'audit spécifique lors de certains audits de performances. Selon le droit coutumier cependant, seul le parlement en séance plénière peut demander qu'un travail d'audit spécifique soit effectué. La commission n'est pas considérée comme dotée de ce pouvoir. Aujourd'hui, la limitation de la quantité des demandes semble faire l'unanimité parmi les politiciens.

(c) Si la commission a besoin d'informations complémentaires sur la conclusion spécifique d'un audit, dans la plupart des cas, elle adresse une demande aux ministères. Les copies de la correspondance entre la commission et les ministères sont normalement soumises au bureau du vérificateur général, mais ce n'est pas toujours le cas. De temps à autre, la commission prie le bureau du vérificateur général de lui transmettre davantage d'informations. Les contacts et communications entre la commission et bureau du vérificateur général, quand ils portent sur des rapports d'audit, ne sont stipulés dans aucune disposition juridique, pas plus qu'ils ne suivent une procédure établie.

(d) Tout le travail d'audit repose sur des normes et directives d'audit adoptées par le conseil des vérificateurs généraux. La commission n'a aucune influence sur la méthodologie d'audit du bureau du vérificateur général.

6. Autres fonctions possibles, telles que (a) la fonction de la cour des comptes en matière de processus législatif, (b) l'approbation du budget annuel de la cour des comptes, (c) l'évaluation du travail de la cour des comptes par la commission parlementaire, (d) l'audit de la cour des comptes (et le type d'audit effectué), (e) la nomination ou le limogeage du président de la cour des comptes, l'approbation de la législation de la cour des comptes, etc.

(a) Le bureau du vérificateur général n'exerce aucune fonction spéciale en matière de processus législatif ; il est totalement indépendant des pouvoirs exécutifs (gouvernement et autres administrations publiques). Normalement, le bureau du vérificateur est cependant invité à commenter les propositions de loi des pouvoirs exécutifs avant qu'elles ne soient envoyées au parlement pour adoption définitive.

(b) Le bureau du vérificateur général prépare un projet de budget annuel, qui est transmis directement au présidium du parlement. Le présidium prépare la proposition budgétaire, en même temps que le budget du Parlement lui-même, pour adoption définitive par le parlement en séance plénière. Normalement, le présidium du parlement n'a pas la compétence pour modifier le projet de budget de bureau du vérificateur général. Le présidium a pourtant le pouvoir de le faire, et pendant la préparation de la proposition de budget au parlement lui-même, le président du conseil des vérificateurs généraux doit faire un exposé sur le projet de budget lors d'une réunion avec le présidium. L'adoption définitive a lieu sans aucune suppression ni aucun retranchement.

(c) Ni la commission ni le parlement n'évalue spécifiquement le travail du bureau du vérificateur général. Néanmoins, la commission fait souvent des commentaires sur son travail avec des recommandations au parlement dans le rapport annuel du bureau du vérificateur général sur ses activités.

(d) Les comptes du bureau du vérificateur général sont contrôlés par un comptable public agréé par l'État, nommé par le présidium du parlement comme contrôleur financier. Le rapport d'audit est soumis au parlement avec le relevé financier de bureau du vérificateur général approuvé par les vérificateurs généraux.

(e) Les vérificateurs généraux sont élus pour un mandat de quatre ans et constituent le conseil des vérificateurs généraux. Membre du conseil étant considéré comme un poste de confiance, ils ne peuvent pas être limogés au cours de la période électorale.

La législation qui régit le bureau du vérificateur général n'est pas en cours de révision. Le bureau du vérificateur général lui-même a élaboré une nouvelle législation dont le projet a été envoyé au parlement en janvier de cette année. Le projet fait désormais l'objet d'une audition externe au sein des pouvoirs exécutifs (ministères). Le parlement discutera probablement du projet dans le courant de l'année.

Un point important à stipuler dans la nouvelle législation est le statut indépendant du bureau du vérificateur général (indépendance tant vis-à-vis du gouvernement que du parlement). Par exemple, il est considéré comme important pour le bureau du vérificateur général de décider lui-même quelles missions d'audit inclure dans son programme de travail. En revanche, le bureau du vérificateur général aspirera toujours à une relation et à un dialogue étroits avec le parlement et la commission permanente de vigilance et des affaires constitutionnelles. Ainsi, même si ni le parlement ni la commission ne déposent de demandes formelles, les demandes plus informelles seront toujours honorées quand le bureau du vérificateur général déterminera le programme de travail d'audit.

Selon le projet, seul le parlement en séances plénières aura le pouvoir de donner des instructions au bureau du vérificateur général pour qu'il procède à des enquêtes d'audit spécifiques. Il est primordial que tout le travail d'audit se fonde sur l'évaluation du risque et de la pertinence juridique. Le bureau du vérificateur général dispose d'une quantité donnée de ressources et, dans ce contexte, doit décider comment les allouer aux diverses missions qu'il effectue. La nécessité pour le parlement de donner de telles orientations au bureau du vérificateur général doit donc probablement être considérée en comparaison avec le besoin du bureau du vérificateur général de planifier et hiérarchiser les ressources financières et humaines nécessaires à ses obligations et responsabilités légales.

ANNEXE 9 : RELATIONS ENTRE LA COUR DES COMPTES PORTUGAISE ET LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES¹²

Les principales relations entre la cour des comptes (*Tribunal de Contas*) et le parlement sont aux mains de la commission économique et financière. Bien qu'il n'y ait aucune règle ni réglementation pour veiller au caractère apolitique des commissions parlementaires, la cour, en vertu de l'article 7 de la loi n° 98/97, est indépendante, et jouit de l'autonomie et de l'exonération de responsabilité ; de plus, ses membres, qui ne peuvent être relevés de leurs fonctions, sont exclusivement assujettis à la loi.

Selon la constitution de la République, le parlement ne peut valider le compte général de l'État que par l'intermédiaire de la cour des comptes. En réalité, et bien que ce soit un acte typiquement consultatif, l'opinion de la cour des comptes est un instrument important de l'analyse des comptes de l'État. Elle évalue l'activité financière concernée, processus qui aboutit au communiqué d'une décision quant à la régularité et à la légalité de l'application du budget. Elle évalue également l'économie, la rationalité et l'efficacité de la gestion réalisée et la fiabilité des systèmes de contrôle interne.

La cour aide techniquement le parlement dans le champ de cette mission.

De la même manière, on peut considérer la relation de collaboration qui peut naître entre ces deux instances selon les termes du point 2 de l'article 36 du n° de loi n° 8/97, qui sanctionne la possibilité pour la cour de communiquer au parlement les informations qu'elle a recueillies, que ce soit pendant l'application du budget ou jusqu'à la publication du *compte général de l'État*.

En outre, dans le cadre de l'application du budget de l'État, et dans l'optique de relations sans cesse plus étroites avec le parlement, destinataire principal de l'activité de la cour, la loi prévoit que le parlement puisse demander à la cour de « fournir des rapports intercalaires sur les résultats du contrôle budgétaire tout au long de l'année, ainsi que toutes les clarifications nécessaires à l'évaluation du budget de l'État et du rapport sur le compte général de l'État » ou, plus encore, « de lui communiquer les informations, rapports ou opinions relevant des fonctions de contrôle financier respectives ».

Au delà du strict domaine de l'application du budget, le parlement peut également prier la cour de procéder à des audits de l'activité effectuée par n'importe laquelle des entités, publiques ou privées, sujettes à ses pouvoirs de contrôle.

Enfin, le parlement peut prier la cour des comptes de lui fournir les informations, rapports ou opinions relevant des fonctions respectives du contrôle financier, spécifiquement la présence du président, ou de rapporteurs des séances des commissions parlementaires ou de la collaboration technique du personnel des services d'assistance, en vertu des termes du point 4 de l'article 11 de la loi n° 98/97.

La participation de la cour des comptes à la rédaction de projets législatifs de nature financière sur demande d'avis consultatifs par le parlement est tout aussi importante.

En ce qui concerne le programme et la méthodologie d'audit de la cour, les commissions parlementaires n'ont aucune influence.

Le parlement approuve une partie de la législation de la cour des comptes ainsi que le budget annuel (source du budget de l'État).

Le rapport d'activités annuel de la cour, de même que la certification des comptes de la cour, sont présentés à la commission économique et financière, à titre d'information uniquement. Les commissions parlementaires n'ont aucun pouvoir d'évaluation du travail de la cour.

La nomination ou le limogeage du président de la cour incombe au président de la République, sur proposition de l'exécutif.

Pour plus d'informations, voir *The Court of Auditors Today* sur le site Web www.tcontas.pt (version anglaise)

¹² Rapport reçu le 2 mai 2001 de la cour des comptes du Portugal.

ANNEXE 10 : ROYAUME-UNI : LA COMMISSION DES COMPTES PUBLICS¹³

1. Origines de la commission des comptes publics

- La commission des comptes publics a été instaurée pour la première fois en 1861 à l'initiative de William Gladstone, alors Chancelier de l'Échiquier. Ceci faisait suite à un rapport de la commission spéciale sur les deniers publics de 1857, qui recommandait que des comptes comparant les dépenses avec les fonds votés par le parlement soient présentés par tous les services gouvernementaux et soumis annuellement à une commissions de la Chambre des communes.
- La création de la commission des comptes publics fut suivie cinq ans après par la loi de 1866 sur le Ministère des Finances et les services d'audit (*Exchequer and Audit Departments Act*), qui obligeait tous les services gouvernementaux à soumettre leurs comptes à un audit indépendant. Cette loi a également créé le poste de vérificateur des comptes en associant les fonctions de contrôleur du Ministère des Finances avec celles des commissaires d'audit.
- Selon les termes de la loi de 1866, le vérificateur des comptes autorisait l'octroi de fonds aux services, examinait chaque compte d'affectation et remettait les résultats de ses vérifications à la commission des comptes publics. La commission des comptes publics faisait ensuite part de ses conclusions à la Chambre des communes.

2. Fonctionnement de la commission des comptes publics

- La commission des comptes publics exerce conformément au règlement intérieur 148 de la Chambre des communes. Il s'agit d'une commission omnipartite indépendante comptant quinze parlementaires, dont le secrétaire financier au Trésor. La commission ne cherche pas à s'occuper de politique ; son but consiste à examiner si les fonds votés par le parlement ont été dépensés conformément aux souhaits de ce dernier. Ses membres sont sélectionnés par la commission de sélection selon la représentation des partis à la Chambre des communes. Par convention, le président de la commission des comptes publics a toujours été un membre expérimenté de l'opposition officielle, habituellement ex-ministre. Le Président actuel est le député David Davis, ancien ministre d'État aux Affaires étrangères.
- Les attributions de la commission englobent la totalité des services gouvernementaux centraux, des agences exécutives et des organes publics exécutifs non ministériels. Elles couvrent également le service national de santé, les établissements d'enseignement supérieur et de perfectionnement, ainsi qu'environ 1700 autres instances qui reçoivent des subventions des services gouvernementaux. Le total des dépenses et recettes relevant des attributions de la commission dépasse les 600 milliards de livres par an.
- Les relations de la commission des comptes publics avec le vérificateur des comptes sont au cœur de son travail. Les enquêtes de la commission des comptes publics sont basées sur les comptes, rapports et mémorandums présentés au parlement et à la commission par le vérificateur des comptes, qui préside le bureau d'audit national (NAO). Le vérificateur des comptes est le contrôleur externe légal de tous les services et administrations gouvernementaux et d'un large éventail d'autres organes publics. En vertu de la loi nationale sur les audits de 1983, il est également habilité à adresser au Parlement des rapports sur l'économie, la rationalité et l'efficacité avec lesquelles ces organes ont utilisé leurs ressources.
- Ceci se traduit par une relation étroite entre la commission des comptes publics et le vérificateur des comptes. Le président et la commission des comptes publics se réunissent régulièrement pour discuter des dossiers d'intérêt commun, le vérificateur des comptes et la commission tenant des réunions « délibératives » régulières pour évoquer les travaux futurs.

3. Comptables

- Le système des comptables est une autre caractéristique fondamentale des rouages de la commission des comptes publics. Un « comptable » est nommé par le Trésor pour chaque vote parlementaire et pour chaque agence exécutive et organe public non ministériel. Le comptable est normalement le secrétaire permanent d'un service ou le directeur d'une agence exécutive ou d'un organe public non ministériel. Un

¹³ Rapport reçu le 4 mai 2001 du bureau d'audit national britannique.

comptable a la responsabilité personnelle de s'assurer que la gestion financière est convenable au sein de son organisation et de justifier sa gestion des fonds publics auprès de la commission.

4. Auditions de la commission des comptes publics

- Si la commission décide de recueillir une déposition sur la base d'un rapport du vérificateur des comptes, elle convoque le comptable concerné pour qu'il fasse cette déposition. Le comptable est examiné en même temps que l'administrateur des comptes auprès du Trésor, haut fonctionnaire du Trésor qui au nom du gouvernement répond sur les questions plus générales de gestion des fonds publics ne relevant pas des attributions du comptable. Le vérificateur des comptes bénéficie du statut de témoin permanent devant la commission des comptes publics, et son adjoint assiste à toutes les auditions.
- Bien que la commission des comptes publics soit consciente que les comptables auront largement délégué leurs responsabilités, ceci n'enlève rien à leur devoir de rendre compte auprès de la commission et du parlement de tous les postes de dépenses dont ils sont responsables.
- Les séances de la commission se déroulent normalement en public et peuvent être télévisées ou enregistrées pour radiodiffusion. Un compte rendu in extenso des dépositions est produit dans tous les cas et normalement disponible publiquement comme rapport de la Chambre des communes.

5. Rapports de la commission des comptes publics

- A l'issue d'une séance de dépositions, et de la considération de toute autre déposition préparée sur demande de la commission pendant l'audition, cette dernière se réunit pour examiner un projet de rapport du président. Le rapport final contiendra un certain nombre de résultats et recommandations, ainsi que le compte rendu des dépositions de l'audition.
- En soumettant ses recommandations, la commission s'emploie à développer l'expertise dans des domaines particuliers et à propager les bonnes pratiques. Par exemple, le rapport de la commission intitulé *Optimisation des ressources lors des privatisations (Getting Value for Money in Privatisations)* rassemblait les résultats et recommandations clés issues de plus de 35 privatisations examinées par la commission.
- Les recommandations de la commission des comptes publics adoptent une approche prospective afin de s'assurer que les leçons sont retenues pour l'avenir. Ces dernières années, la commission a contribué à l'essor de techniques de gestion publique novatrices telles que la mesure des performances et la comptabilité des ressources.
- La Chambre des communes dispose d'une opportunité annuelle de discuter des rapports que la commission a produits tout au long de l'année. Par convention, le président de la commission engage le débat et récapitule certains des rapports publiés par la commission pendant les 12 mois précédents. Le secrétaire financier au Trésor, ministre du gouvernement, répond lors de ce débat. Ce débat clôt le cercle de responsabilités, qui commence par l'approbation des budgets ou estimations des services par le parlement.

6. Comptes-rendus du Trésor

- En vertu d'une convention de longue date, le gouvernement est censé répondre à un rapport de la commission des comptes publics dans les deux mois. Les réponses sont connues sous le nom de comptes-rendus du Trésor (*Treasury Minutes*), terme qui reflète le fait qu'elles sont coordonnées par le Trésor, qui répond à toute recommandation affectant la totalité du gouvernement.
- Plus de 90 % des recommandations de la commission sont acceptées chaque année, et au cours des trois dernières années, le travail du bureau d'audit national et de la commission des comptes publics s'est traduit par une économie d'1,3 milliard de livres, soit une moyenne de 427 million par an.

ANNEXE 11 : BRÈVE ÉTUDE SIGMA POUR LE GROUPE DE TRAVAIL D'EXPERTS EN AGENTS DE LIAISON SUR LES RELATIONS ENTRE LES COURS DES COMPTES ET LE PARLEMENT (AVEC UNE ATTENTION SPÉCIALE AUX CAS DES ÉTATS-UNIS ET DE L'AUSTRALIE)

1. Synthèse

Une cour des comptes efficace est un élément intégral de la structure du gouvernement, élément dont la mission est de contribuer à tenir le secteur public pour redevable et à exercer son influence afin d'en renforcer l'intégrité et améliorer l'économie, la rationalité et l'efficacité de ses activités. Y parvenir exige toutefois de la cour des comptes qu'elle maintienne un équilibre fragile.

D'un côté, la cour des comptes doit être indépendante des autres institutions car cette indépendance, alliée à la compétence et à l'intégrité de son personnel, constitue le socle de sa crédibilité, et par conséquent de son influence. D'un autre côté, la cour des comptes ne doit pas être distante des institutions du gouvernement au point d'être volontiers ignorés par ceux qui détiennent le pouvoir de mettre en œuvre ses conclusions et recommandations. Cet équilibre est particulièrement délicat dans les relations de la cour des comptes avec le parlement, qui, dans la plupart des démocraties, constitue un canal essentiel de l'application des recommandations de cour des comptes. Ces considérations sont au cœur même de cette étude.

Les cours des comptes de différents pays atteignent et maintiennent cet équilibre potentiellement précaire de différentes manières. Les cours des comptes de l'Australie et des États-Unis fonctionnant dans des environnements gouvernementaux très différents, leurs liens avec leurs corps législatifs respectifs ont pris des formes très différentes. Pourtant, chacune ont su établir et préserver, sur de nombreuses années, à la fois les circuits de communication indispensables à l'efficacité, et l'indépendance qui constitue le socle crucial de la crédibilité.

2. Australie

Introduction : Le cour des comptes de l'Australie est le bureau d'audit national australien (ANAO), avec un effectif actuel d'environ 270 personnes. Il est dirigé par le vérificateur général de l'Australie, qui est, en vertu de loi, un membre indépendant du parlement du Commonwealth australien. Le vérificateur général est nommé par le Gouverneur général de l'Australie, mais uniquement sur approbation de la commission mixte des comptes publics et d'audit (JCPAA).

Il effectue un mandat d'une durée fixe de dix ans et ne peut être nommé de nouveau. Il ne peut être démis de ses fonctions que via le vote d'une résolution de révocation (pour cause d'inconduite ou d'invalidité physique ou mentale), approuvée à la fois par la chambre des représentants et le sénat.

La loi établissant le bureau du vérificateur général stipule que ce dernier :

bénéficie d'un pouvoir discrétionnaire total dans l'exercice de ses fonctions ou pouvoirs. Le vérificateur général n'est notamment soumis à aucune instruction de quiconque en matière de :

- (a) Décision de procéder ou non à un certain audit.
- (b) Manière dont un certain audit doit être mené. (c) Priorité à accorder à tout dossier particulier.

Cette loi ainsi que la législation connexe constituent le fondement du degré extrême d'indépendance du vérificateur général, et donc du bureau d'audit national australien.

Environnement gouvernemental : Le Commonwealth d'Australie est doté d'une structure fédérale, composée de six états et deux territoires. La conception du gouvernement national (fédéral) est dérivée du modèle britannique (de Westminster), avec de nettes différences toutefois. Le chef d'État est le Gouverneur général, qui représente en principe la reine d'Angleterre. Le rôle du Gouverneur général est cependant en grande partie honorifique, ses quelconques pouvoirs étant sévèrement limités. En théorie par exemple, il est habilité à dissoudre le parlement. En réalité cependant, ceci n'intervient que sur demande du gouvernement.

Le parlement du Commonwealth se compose de deux instances, à savoir la chambre des représentants et le sénat. La chambre compte 148 membres représentant les circonscriptions avec des nombres d'électeurs à peu près égaux (en raison des importantes disparités de densité de population à travers l'Australie, les circonscriptions diffèrent énormément en superficie). L'ensemble de la chambre doit se soumettre à des

élections au moins tous les trois ans, des élections se tenant toutefois souvent plus tôt que cela, à la discrétion du gouvernement.

Il y a 76 sénateurs, soit douze pour chacun des six états et deux chacun pour le Territoire de la Capitale australienne (Canberra et environs) et le Territoire du Nord. Les sénateurs représentant les états effectuent des mandats échelonnés de six ans, la moitié étant renouvelée par des élections tous les trois ans. Les sénateurs représentant les deux territoires effectuent le même mandat que les membres de la chambre, trois ans ou moins, selon la longévité de la chambre. Les sénateurs sont élus selon un système de représentation proportionnelle. Ceci tend à récompenser les candidats des petits partis, dont plusieurs sont représentés au sénat.

Le gouvernement, dirigé par le Premier ministre, est constitué par le parti ou la coalition disposant de la majorité à la chambre. Fréquemment en fait, le gouvernement fait face à un sénat dont la majorité se compose d'un parti ou d'une coalition d'opposition. Les ministres du gouvernement peuvent être membres de la chambre ou du sénat. Le gouvernement n'est pas assuré de la majorité au sénat.

Pour être promulguée, une loi doit être approuvée à la fois par la chambre et le sénat. Un projet de loi peut être déposé par n'importe quel membre de l'une ou l'autre instance. La plupart cependant proviennent de la chambre et sont déposées par le gouvernement. Le sénat semble percevoir son rôle premier non pas comme celui d'une institution à l'origine de lois, mais examinant la législation votée par la chambre et examinant les autres activités du gouvernement.

La plupart des désaccords législatifs entre la chambre et le sénat se résolvent par compromis. Cependant, en cas de différend inconciliable sur un dossier important, signifié par le refus du sénat à deux reprises de voter un projet de loi qui a été voté à deux reprises par la chambre, après un intervalle de trois mois, le gouvernement peut dissoudre la chambre et le sénat, en vue de nouvelles élections des deux instances. Cet événement, appelé « double dissolution », s'est produit six fois au 20^e siècle, le plus récemment en 1987. Bien que rarement utilisée, cette procédure suscite probablement une vive incitation (absente, par exemple, du bicamérisme des États-Unis) à résoudre les différends par la compromis.

Le parlement du Commonwealth est principalement en relation avec le bureau d'audit national par l'intermédiaire de sa commission mixte des comptes publics et d'audit (JCPAA). Cette commission compte seize membres, dont dix nommés par la chambre et six par le sénat. Le président et une majorité de membres sont issus du parti du gouvernement. Le vice-président est toujours d'un parti d'opposition. La commission mixte des comptes publics et d'audit est dotée d'un personnel professionnel (secrétariat), complété par des personnes détachées du bureau d'audit national, des observateurs du bureau d'audit national et du Ministère des Finances, ainsi que des conseillers.

Comme son nom l'indique, le rôle de la commission mixte des comptes publics et d'audit (établie en 1913) consiste à passer au crible les performances des agences de Commonwealth en matière de dépense des fonds qui leur sont affectés par le parlement. A ce titre, elle reçoit et étudie tous les rapports du vérificateur général qui ont été transmis au parlement. Les obligations légales de la commission concernent également un éventail d'autres sujets spécifiques liés aux comptes publics. Néanmoins, elle jouit d'une vaste autorité pour rendre compte de toute situation liée aux rapports du vérificateur général ou aux comptes ou relevés financiers du Commonwealth. Cette vaste autorité confère à cette commission un pouvoir discrétionnaire considérable qui lui permet d'entreprendre ses propres enquêtes et, dans une large mesure, de fixer ses propres priorités. Cette commission n'est donc pas limitée à l'examen des questions portées à sa connaissance par le bureau d'audit national. En fait, elle peut lancer des enquêtes sur d'autres sujets dont elle a été informée, et le fait régulièrement.

Parmi ses autres fonctions, la commission mixte des comptes publics et d'audit examine les propositions de budget annuel du bureau d'audit national et soumet ses recommandations à cet égard, pour incorporation au budget général du gouvernement. Le gouvernement n'est pas tenu de se conformer aux recommandations de la commission. Toutefois, en raison de la stature de la commission mixte des comptes publics et d'audit et de la haute estime dont jouissent le vérificateur général et le bureau d'audit national, tout écart notable par rapport à ces recommandations est susceptible d'être remis en cause par les parlementaires.

Lancements d'audits : Le bureau d'audit national opère une large gamme complète d'audits, dont les audits de relevés (attestations) financiers d'État et les audits de performances évaluant l'économie, la rationalité et l'efficacité de la gestion du secteur public. Autre produit important du bureau d'audit national, les guides de meilleures pratiques (*Better Practice Guides*), destinés à assurer la large diffusion des bonnes pratiques de

gestion élaborées dans certaines organisations. Ces guides sont généralement élaborés sur la base des informations recueillies au cours du processus d'audit.

Comme évoqué plus haut, la loi garantit au vérificateur général une indépendance totale pour fixer l'agenda du bureau d'audit national : sélectionner les sujets d'audit¹⁴, affecter du personnel et élaborer le programme d'audit. La protection statutaire à cet égard ne pourrait guère être plus explicite. Si le vérificateur général décide qu'il est nécessaire ou souhaitable de contrôler les relevés financiers ou les performances d'une agence du Commonwealth, il en a clairement l'autorité. De même, il peut refuser d'entreprendre un audit s'il estime qu'il serait plus judicieux de consacrer les effectifs du bureau d'audit national à un autre travail. Personne n'a le pouvoir de lui ordonner d'agir autrement. Il serait néanmoins naïf de supposer que le vérificateur général prend ces décisions sans se soucier de l'environnement institutionnel dans lequel il exerce. Le vérificateur général est un membre (indépendant) du parlement. Ses liens (et ceux du personnel du bureau d'audit national) avec le parlement, particulièrement la commission mixte des comptes publics et d'audit, sont très poussés. Il est inévitable que le vérificateur général cerne les besoins et intérêts des parlementaires et les prenne en considération lorsqu'il se fixe les priorités du bureau d'audit national.

Les sujets d'audit de performances sont sélectionnés pour deux motifs : d'abord, se concentrer sur les audits dont on attend les plus fortes retombées en termes d'amélioration de la responsabilité, de l'économie, de la rationalité et de l'efficacité administrative ; en second lieu, assurer la couverture adéquate des activités des entités dans les limites des ressources disponibles. Les points de vue de la commission mixte des comptes publics et d'audit et d'autres entités du secteur public et parlementaire sont sollicités quand des audits sont prévus. Les suggestions des différents membres et des sénateurs sont les bienvenues, mais idéalement, elles doivent passer par la commission mixte des comptes publics pour être considérées. Parfois, le bureau d'audit national reçoit directement de la part des ministres, y compris du Premier ministre, et d'autres parlementaires, dont des membres d'opposition, des demandes d'engager des audits particuliers. Ces demandes et suggestions sont étudiées avec soin lors du processus de planification du bureau d'audit national et peuvent être approuvées à la discrétion du vérificateur général.

Il ne s'agit pas de suggérer que le bureau d'audit national est sujet à un processus de demande d'audit comparable de quelque façon à celui que rencontre la direction de l'audit du congrès américain (USGAO) dans ces relations avec le congrès (voir plus loin dans ce document). Cependant, tout comme cela vaut pour la plupart des autres cours des comptes, le bureau d'audit national est sensible aux besoins du parlement du Commonwealth et cherche à satisfaire ces besoins dans la mesure de la compatibilité avec ses autres responsabilités.

Procéder à des audits : Les performances effectives d'un audit relèvent entièrement de la responsabilité, et du contrôle, du bureau d'audit national et de son personnel de professionnels. Ils élaborent le programme d'audit, cohérent avec les objectifs et le champ d'application approuvés par le vérificateur général. Ce champ d'application, naturellement, peut être modulé ou étendu si cela est jugé nécessaire au vu de questions qui surgissent au cours de l'audit. Tous les audits doivent être conformes aux normes établies par le vérificateur général. Les performances d'un audit sont encadrées par les manuels du bureau d'audit national, qui établissent notamment les garde-fous procéduraux et autres propres à assurer la cohérence et la fiabilité des résultats. Quand il procède à un audit, le bureau d'audit national est légalement habilité à exiger que l'entité contrôlée lui accorde l'accès à ses archives et autres documents. Le bureau d'audit national a également autorité pour exiger que les réponses aux questions soient fournies sous serment, bien que cette procédure soit rarement nécessaire.

Terminer l'audit et remettre le rapport : une fois que le bureau d'audit national a terminé l'élaboration d'un rapport proposé sur un audit, le vérificateur général est légalement tenu d'en fournir un exemplaire à l'agence ou autre entité qui fait l'objet de l'audit. Si le destinataire adresse des commentaires écrits moins de 28 jours avant de recevoir le rapport proposé, le bureau d'audit national doit prendre en compte ces commentaires avant d'établir le rapport final. Une fois que le vérificateur général a approuvé le rapport final, il est remis à la commission mixte des comptes publics et d'audit, au ministre des Finances, au ministre responsable de l'entité contrôlée et à l'agence affectée ou autre entité. Le rapport est ensuite rendu public.

Activité après remise d'un rapport final du bureau d'audit national : l'examen des rapports du vérificateur général est l'un des éléments principaux du programme de travail de la commission mixte des

¹⁴ Les audits de performances des entreprises nationales à part entière ne sont engagés que sur demande du ministre responsable, du ministre des Finances ou de la commission mixte des comptes publics et d'audit. Cette restriction ne s'applique ni aux audits de relevés financiers ni aux audits de performances d'autres entités du secteur public.

comptes publics et d'audit (comme indiqué plus haut, cette commission peut également ouvrir des enquêtes sur sa propre initiative). Quand la commission mixte des comptes publics et d'audit termine ses travaux sur un sujet, elle dresse un rapport qui est remis à la fois à la chambre et au sénat, ainsi qu'à tous les ministres et agences intéressés.

La nature de la réponse de gouvernement à un rapport de la commission mixte des comptes publics et d'audit dépend de la teneur du rapport. Si le rapport aborde des questions administratives, le secrétaire des Finances répond à la commission sous forme de compte rendu financier contenant la réponse synthétisée de toutes les agences compétentes à chacune des recommandations de la commission mixte des comptes publics et d'audit. Normalement, le compte rendu financier parvient à la commission mixte des comptes publics et d'audit dans les six mois à compter de la remise du rapport. Si elle n'est pas satisfaite de la réponse figurant dans le compte rendu financier, elle peut décider de rouvrir son enquête.

Si un rapport de la commission mixte des comptes publics et d'audit émet des recommandations politiques, la réponse du gouvernement est habituellement préparée par le ministre responsable, qui présente normalement cette réponse au parlement dans les trois mois. Elle n'est pas rare que cette réponse suscite un débat parmi les parlementaires.

Conclusion : le vérificateur général et le bureau d'audit national ont noué une relation étroite avec le parlement du Commonwealth tout en réussissant à préserver l'indépendance indispensable. Cette indépendance trouve un fondement particulièrement clair et explicite dans les textes. Il est évident que cette indépendance a été renforcée par le respect hautement mérité qu'ont le parlement, le gouvernement et le grand public pour le vérificateur général et le bureau d'audit national.

Le commission mixte des comptes publics et d'audit a joué un rôle important pour forger et soigner les relations adéquates. Elles servent non seulement de canal efficace via lequel les rapports du bureau d'audit national sont portés à la connaissance du parlement, mais également de tampon et d'importante source de soutien pour le vérificateur général et le bureau d'audit national.

Dans d'autres circonstances, le rôle de la commission mixte des comptes publics et d'audit pourrait être perçu comme une menace pour l'indépendance du bureau d'audit national. Le commission mixte des comptes publics et d'audit surveille le bureau d'audit national, sa voix étant déterminante quant à son allocation budgétaire. De plus, elle est présidée par un membre du parti du gouvernement et compte une majorité de membres issus de ce parti. En théorie, elle pourrait utiliser ses pouvoirs pour exercer une pression considérable sur le bureau d'audit national, en l'empêchant potentiellement d'entreprendre des audits auxquels s'oppose le gouvernement ou de rapporter des résultats que le gouvernement considérerait comme gênants, pour des raisons politiques ou autres.

En fait cependant, pour des raisons peut-être uniques à l'Australie, cette menace théorique ne s'est jamais concrétisée. La longue tradition d'impartialité politique de la commission mixte des comptes publics en est clairement l'une des explications. Le fait que presque tous les rapports de la commission sont délivrés avec le soutien unanime de ses membres est d'ailleurs significatif. Un autre facteur clé est assurément le prestige dont jouissent le vérificateur général et le bureau d'audit national. Toute menace sérieuse à leur indépendance, aussi légère soit-elle, serait probablement rendue publique en très peu de temps, avec la forte probabilité que ceci ait de lourdes conséquences politiques pour le parti instigateur de cette atteinte.

Dans ces circonstances, il semble raisonnable de conclure que la capacité du vérificateur général et du bureau d'audit national à entretenir à la fois des relations de travail fructueuses avec le parlement et l'indépendance nécessaire à leur travail n'est assurément pas compromise dans un avenir prévisible.

3. États-Unis

Introduction : Aux États-Unis, la cour des comptes s'appelle Direction de l'audit du congrès américain (USGAO), dont l'effectif actuel est d'environ 3200 personnes. Il s'agit d'une agence indépendante au sein de la branche législative du gouvernement. Le président de la direction de l'audit du congrès américain, dit vérificateur général, est nommé par le président des États-Unis parmi une liste de candidats soumise par le congrès. Cette liste est préparée par une commission parlementaire, dont des membres du sénat, de la chambre des députés et des deux grands partis politiques. Une fois que le président a fait son choix, le sénat doit confirmer la nomination.

Le vérificateur général effectue un mandat d'une durée fixe de quinze ans et ne peut être nommé de nouveau. Il ne peut être démis de ses fonctions que par une résolution votée à la fois par la chambre des députés et le

sénat, évènement qui ne s'est jamais produit. Au terme de son mandat, le vérificateur général part en retraite avec son plein salaire et ne peut être nommé dans aucune autre instance du gouvernement des États-Unis. Tous les autres poste de la direction de l'audit du congrès américain sont pourvus selon les mérites. Ces employés bénéficient de la même échelle de traitement et de la même protection contre le licenciement arbitraire que les autres fonctionnaires des États-Unis¹⁵.

Ces dispositions institutionnelles, entre autres, garantissent que la direction de l'audit du congrès américain jouisse d'une indépendance pratiquement totale vis-à-vis de la branche exécutive du gouvernement. Par exemple, le budget proposé par la direction de l'audit du congrès américain doit figurer sans modification dans la proposition de budget du président.

Les relations entre la direction de l'audit du congrès américain et le congrès sont beaucoup moins simples qu'avec l'exécutif. Certains aspects de ces relations pourraient être perçus comme sources de menaces potentielles envers l'indépendance institutionnelle de la direction de l'audit du congrès américain, même si, pour des raisons qui seront abordées plus loin, ces menaces ne se sont jamais concrétisées.

Environnement gouvernemental : Pour cerner au mieux les relations de la direction de l'audit du congrès américain avec le congrès, il faut l'appréhender comme un corollaire de la complexité caractéristique du système gouvernemental des États-Unis, dont l'un des principes fondamentaux est la division ou le partage des pouvoirs. Le congrès est bicaméral. Le sénat compte 100 membres, à savoir deux de chacun des 50 états. La chambre des députés compte 435 membres, représentant des circonscriptions de populations approximativement égales. Tous sont élus sur le principe que le vainqueur est celui qui remporte le plus de suffrages. Ceci peut toutefois être une pluralité (dans les cas où il y a plus de deux candidats) plutôt qu'une majorité. Les ministres (dits *secretaries*) sont nommés par le président, sous réserve du consentement du sénat, et ne peuvent exercer simultanément ni à la chambre ni au sénat.

Les projets de loi peuvent être déposés par n'importe quel membre de la chambre ou du sénat. Le gouvernement n'a aucun privilège spécial à cet égard et doit solliciter l'appui de son projet de loi auprès d'un membre. Les lois ne peuvent être promulguées qu'avec l'approbation du sénat et de la chambre et l'aval du président. Si le président rejette une proposition de loi, elle ne peut être promulguée que si elle est par la suite réapprouvée à une majorité des deux tiers à la fois de la chambre et du sénat.

La structure des pouvoirs partagés se complique davantage encore du fait que les sénateurs et les députés sont élus en tant qu'individus, séparément de l'élection du président. Il n'y a aucune garantie de parvenir à une majorité, que ce soit à la chambre ou au sénat, du même parti politique que le président. Ces dernières années, la situation la plus courante en fait est que le président soit confronté à un congrès où la chambre, le sénat ou les deux sont contrôlés par le parti d'opposition.

Un autre facteur important est que la discipline de parti au congrès des États-Unis est beaucoup plus faible que dans la plupart des démocraties parlementaires. Les sénateurs et députés étant élus en tant qu'individus dans des circonscriptions géographiques précises, les électeurs s'attendent notamment à ce qu'ils défendent les intérêts de leur circonscription. Ainsi, sur des dossiers susceptibles d'avoir de nettes répercussions sur la circonscription d'un parlementaire (ou sur des groupes importants au sein de cette circonscription), il n'est pas rare que ce dernier défende ces intérêts plutôt que de voter automatiquement pour la position adoptée par les dirigeants du parti politique où il est en principe encarté.

En outre, les deux principaux partis politiques des États-Unis sont moins marqués idéologiquement que ceux de la plupart des autres démocraties parlementaires. Généralement le parti républicain est en quelque sorte à la droite des démocrate. Il existe toutefois un chevauchement considérable au centre, certains républicains étant à gauche de certains démocrates. Par conséquent, il n'est pas rare que des parlementaires se démarquent des dirigeants de leur parti pour des motifs idéologiques, ainsi que pour défendre les intérêts de leurs électeurs.

Non seulement la discipline de parti est faible, mais le pouvoir est également fragmenté structurellement au sein du congrès. Les nombreuses commissions permanentes de la chambre et du sénat (ainsi que les présidents de ces commissions) sont beaucoup plus puissantes par rapport à la direction globale des deux instances que dans la plupart des démocraties parlementaires. Par exemple, le président de la commission contrôle

¹⁵ Bien que la loi établissant la direction de l'audit du congrès américain prévoie un poste de vérificateur général adjoint, à pourvoir de la même manière que celui du vérificateur général, il est vacant depuis de nombreuses années. Actuellement, le haut fonctionnaire en second de la direction de l'audit du congrès américain, dit directeur de l'exploitation, est un fonctionnaire de carrière nommé par le vérificateur général

largement le calendrier et la teneur de la législation proposée à l'examen du sénat ou de la chambre. Plus important encore, dans le cadre des relations de la direction de l'audit du congrès américain avec le congrès, ces présidents contrôlent également en grande partie l'agenda de la supervision parlementaire des agences et activités de la branche exécutive dans leurs juridictions respectives. Ils jouent le rôle principal pour décider sur quels dossiers le congrès se penchera, à quels problèmes il s'attaquera et quelles mesures correctives il envisagera.

Les relations de la direction de l'audit du congrès américain avec le congrès reflètent cette structure fragmentée. Le fait qu'il n'existe aucun pendant des commissions des comptes publics à l'œuvre dans nombre d'autres démocraties parlementaires est significatif. La commission des affaires gouvernementales au sénat et la commission de réforme gouvernementale à la chambre sont ce qui s'en approche le plus. Ces deux commissions sont chargées de surveiller la direction de l'audit du congrès américain (de même qu'un large éventail d'autres sujets) et reçoivent une part disproportionnée de ses rapports d'audit. En revanche, ces commissions n'ont aucun pouvoir spécial ni aucune stature spéciale par rapport aux autres commissions permanentes. Même la responsabilité de la surveillance de la direction de l'audit est partagée avec les commissions des attributions de la chambre et du sénat, qui contrôlent en grande partie le budget de la direction de l'audit et modifient couramment les montants proposés¹⁶.

Reflet de la fragmentation du pouvoir au congrès, la direction de l'audit doit être préparée à travailler avec n'importe quelle commission de la chambre ou du sénat. Elle présente régulièrement ses rapports, au moins de temps en temps, à la quasi-totalité d'entre elles.

Lancements d'audits : en vertu de la loi, n'importe quel membre de la chambre ou du sénat peut demander à la direction de l'audit de lancer un audit particulier¹⁷. Par ailleurs, la direction de l'audit peut engager des audits sur sa initiative, une fois approuvés par le vérificateur général¹⁸.

En réalité, les audits peuvent être proposés de l'une quelconque des manières suivantes :

- Par un mandat du congrès dans son ensemble, ou bien du sénat ou de la chambre, formulé dans une loi ou une résolution.
- Par une lettre au vérificateur général émanant de la direction de la chambre ou du sénat (le président de la chambre ou le chef de la majorité ou de la minorité à la chambre ou au sénat).
- Par une demande du président ou du doyen de la minorité (membre le plus expérimenté du parti minoritaire de la commission) d'une commission de la chambre ou du sénat, sous forme de lettre au vérificateur général ou d'instructions dans un rapport de la commission.
- Par une lettre adressée au vérificateur par un membre individuel.
- À l'initiative du personnel de la direction de l'audit du congrès américain.

La majorité écrasante des audits de la direction de l'audit du congrès américain (jusqu'à 90%) sont officiellement consignés comme ayant été engagés à la suite de demandes des présidents des commissions. Ce fait est toutefois quelque peu fallacieux. Lors de l'élaboration de son agenda d'audit, la direction de l'audit applique un processus de planification rigoureux, étendu et ouvert. Ce processus implique des discussions approfondies avec les fonctionnaires de l'administration, des experts externes et des membres et agents du congrès. Au cours de ces discussions, on échange des points de vue sur les questions, problèmes et risques qui ont été soulevés par les divers participants, le débat étant ouvert sur la priorité relative avec laquelle il convient de se pencher au mieux sur ces points au moyen de la procédure d'audit. Des propositions d'audit

¹⁶ Exemple extrême, au milieu des années 1990 s'est produite une série de compressions budgétaires qui ont mené, au bout de plusieurs années, à une réduction d'environ un tiers des effectifs de la direction de l'audit. Il est important de noter cependant que ces réductions s'inscrivaient dans le cadre d'une initiative économique d'ensemble et qu'elles ne se sont accompagnées d'aucun effort visant à altérer la priorité ni la teneur du travail de la direction de l'audit du congrès américain.

¹⁷ Par souci de concision et de commodité, le terme *audit* sert dans ce document à désigner la palette complète des travaux menés par la direction de l'audit du congrès américain. Ceci comprend non seulement l'audit des relevés financiers (audits d'attestation), mais également divers types d'audits de performances, d'évaluations de programme et de recherches sur les options politiques.

¹⁸ Selon la loi, le président des États-Unis peut également solliciter un audit, mais aucune preuve n'atteste qu'un quelconque président l'ait jamais fait.

émergent souvent de ces échanges sans trace tangible de l'origine réelle de l'idée. La proposition peut alors être adoptée par une commission compétente et constituer le préalable à une lettre au vérificateur général afin de solliciter l'audit en question. Ainsi, une part considérable des demandes d'audit des commissions provient en fait des suggestions de la direction de l'audit du congrès américain.

Le potentiel d'un gros volume de demandes issues de sources diverses a conduit la direction de l'audit à fixer des priorités explicites pour répondre à ces demandes, à savoir :

1. La plus haute priorité est accordée aux mandats parlementaires, aux demandes des présidents de la chambre ou du sénat et aux demandes des présidents des commissions. Il est important de noter que les demandes des présidents de la minorité de la chambre et du sénat et des commissions de ces instances sont traitées sur un pied d'égalité avec les demandes de leurs homologues de la majorité. Ceci vise à éviter les insinuations de partialité à l'endroit des travaux de la direction de l'audit. Une priorité élevée est accordée aux demandes des présidents de commission en considération du fait que ces personnes sont les mieux placées pour stimuler une réaction efficace aux résultats des audits.
2. Le rang prioritaire suivant concerne les demandes émanant de membres individuels au sujet de dossiers relevant de la juridiction d'une commission où ils siègent.
3. Le priorité la plus faible concerne les demandes émanant de membres individuels au sujet de dossiers ne relevant de la juridiction d'aucune commission où ils siègent.

Le vérificateur général et ses proches collaborateurs décident comment répartir les ressources en effectifs de la direction de l'audit parmi les nombreux types de travaux et de domaines sur lesquels des audits pourraient porter. Cette répartition, qui reflète l'appréciation du vérificateur général sur les priorités relatives, n'est pas nécessairement proportionnelle au volume de demandes d'audit reçues ou qui pourraient être anticipées dans les divers domaines. Ainsi, dans chaque catégorie de priorités, et particulièrement en ce qui concerne les demandes des présidents de commission, le travail demandé dans un domaine particulier peut potentiellement dépasser les ressources que la direction de l'audit est disposée à consacrer à ce domaine. Si cette situation survient, le personnel de la direction de l'audit du congrès américain travaille avec les membres et le personnel de la commission concernée pour parvenir à un accord sur la hiérarchie des priorités et l'ordonnancement du travail d'audit afin de répondre au mieux aux besoins de la commission.

En théorie, le volume potentiel de travail dû aux demandes parlementaires risquerait de submerger les ressources limitées de la direction de l'audit et l'empêcher d'engager d'autres opérations d'audit qu'elle estime essentielles. En poussant ce scénario à l'extrême, il est concevable qu'une commission puisse tenter d'empêcher la direction de l'audit de procéder à des audits que, pour une raison ou une autre, elle juge gênants, en la surchargeant d'autres demandes.

Dans la pratique cependant, ce risque théorique s'est avéré relativement facile à écarter. Bien que le procédé ne soit peut-être guère agréable, le vérificateur général et ses proches collaborateurs ont toujours été en mesure de parvenir à un accord avec les présidents des commissions afin de fixer des limites raisonnables à la part des ressources de la direction de l'audit qui peuvent être consacrées au travail relevant d'une même commission.

Une autre garantie de la capacité de la direction de l'audit du congrès américain à entreprendre les audits qu'elle estime importants est la fragmentation du pouvoir au sein du congrès. Si la direction de l'audit considère qu'un audit doit être prioritaire, il est presque toujours possible de lui trouver un parrain qui lui accordera la priorité nécessaire. Si un dirigeant de commission refuse de parrainer l'audit, un autre dirigeant, de la même commission ou d'une autre au sein de la même instance ou de l'autre instance, peut tout à fait se montrer intéressé à cet idée.

En dernière instance, naturellement, la direction de l'audit peut toujours entreprendre l'audit de sa propre initiative, au moyen des ressources certes faibles, mais malgré tout non négligeables, qu'elle garde en réserve pour les opérations qu'elle engage elle-même. Ceci s'est rarement avéré nécessaire. Les réserves destinées aux travaux qu'elle engage elle-même sont plutôt consacrées (a) à la recherche sur les questions qu'il se peut que le congrès ait à traiter à l'avenir (b) au développement des informations présentant un vaste intérêt institutionnel pour le congrès mais sortant de la juridiction de toute commission.

Procéder à des audits : Quand une demande d'audit lui parvient, la direction de l'audit du congrès américain s'engage à répondre par courrier dans les dix jours ouvrables en acceptant ou rejetant la demande. Si la demande est rejetée, le courrier explique pourquoi. Si la demande est acceptée, la réponse indique quand il est

probable que le personnel soit disponible pour s'atteler à l'audit. Après acceptation d'une demande, le personnel de la direction de l'audit du congrès américain rencontre le demandeur afin de clarifier les détails de la demande s'il y a lieu, de discuter du délai anticipé et d'estimer le volume de ressources nécessaire pour effectuer l'audit. L'accord qui en résulte est confirmé par courrier au demandeur, avec une date d'achèvement hypothétique. A mesure que le travail progresse, le personnel de la direction de l'audit fournit des rapports régulier sur l'état d'avancement, informe le demandeur de toute modification importante affectant la portée et le calendrier de l'audit et réalise les exposés pertinents sur les résultats préliminaires et définitifs.

La maîtrise de l'exécution effective d'un audit demeure entièrement entre les mains de la direction de l'audit du congrès américain, seule autorité à même de décider du programme d'audit (compatible avec la portée et les objectifs convenus) et de sélectionner le personnel qui effectuera la tâche. L'audit doit être effectué conformément aux normes en vigueur, établies par le vérificateur général, et doit se conformer aux procédures et obligations stipulées dans les manuels concernés de la direction de l'audit du congrès américain. Pendant le déroulement de l'audit, la direction de l'audit demeure pleinement habilitée à en élargir la portée si cela est jugé nécessaire au vu de questions imprévues surgissant en cours de route. En vertu de la loi, la direction de l'audit du congrès américain a autorité pour examiner la totalité des archives, documents ou autres éléments qu'elle estime pertinente pour un audit. À la conclusion de l'audit, la direction de l'audit conserve l'entière autorité et responsabilité quant aux résultats, conclusions et recommandations qu'elle tire de cet audit.

Terminer l'audit et remettre le rapport : une fois la collecte et l'analyse des données terminées, l'équipe d'audit donne normalement une conférence de clôture avec des fonctionnaires de l'administration concernée afin de valider l'exactitude des données et de discuter des implications de ces informations. La direction de l'audit du congrès américain donne également aux administrations et autres parties impliquées l'occasion d'émettre des commentaires officiels sur tout rapport préliminaire les concernant. Typiquement, elles disposent d'un délai de 30 jours pour adresser ces commentaires, mais en cas de circonstances inhabituelles, la direction de l'audit peut prolonger ou raccourcir ce délai (à sa propre discrétion). Les commentaires soumis dans le délai imparti sont publiés dans le rapport d'audit final, avec leur évaluation par la direction de l'audit du congrès américain. La direction de l'audit peut refuser d'accorder la possibilité d'examiner et commenter un rapport préliminaire si elle estime que cela pourrait entraîner des risques pour les personnes et leur confidentialité, ou compromettre les résultats du travail d'audit.

Le demandeur est informé avant que la direction de l'audit du congrès américain ne soumette pour commentaires un rapport préliminaire aux parties concernées, rapport dont un exemplaire est remis au demandeur à titre d'information. Une fois le rapport final prêt pour publication, le demandeur a la possibilité d'en limiter la distribution générale pendant 30 jours maximum. À l'expiration de cette limite éventuelle, tous les rapports sont mis à la disposition des parties intéressées, de la presse et du public, sauf si la distribution doit être restreinte pour des raisons de sécurité nationale¹⁹.

Parfois, un demandeur décide, pendant le travail d'audit ou à sa conclusion, que l'audit ne répond pas à ses besoins ou, pour une quelconque autre raison, ne présente plus d'intérêt à ses yeux. Il est permis de retirer la demande, sous réserve que le rapport final n'ait pas été encore envoyé en impression. Dans ce cas, la direction de l'audit du congrès américain se réserve le droit de délivrer le rapport sans référence au demandeur (comme s'il était le fruit de sa propre initiative) et procède généralement de la sorte si elle estime que c'est dans l'intérêt général ou si des efforts considérable ont été consacrés à l'audit avant retrait de son parrainage.

Activité après remise d'un rapport final : à l'issue de la diffusion d'un rapport d'audit, toute administration concernée est normalement tenue de soumettre au congrès une réponse formelle exposant les mesures correctives qu'elle compte prendre. Ceci vient en sus des éventuels commentaires que cette administration a soumis à la direction de l'audit du congrès américain au sujet d'une version préliminaire du rapport. Il s'agit d'une manière judicieuse de forcer l'exécutif à prendre officiellement acte des problèmes révélés par l'audit. Souvent, cette procédure ne suffit pas à elle seule à susciter les mesures correctives nécessaire, notamment si les responsables politiques de cette administration ne s'investissent pas pleinement dans les mesures de gestion indispensables pour résoudre les problèmes.

¹⁹ Si la distribution d'un rapport doit être restreinte pour des motifs relevant de la sécurité nationale, la direction de l'audit du congrès américain tente souvent « d'édulcorer » le texte en enlevant les informations classées secrètes afin de produire une version qui véhicule le message fondamental du rapport et qui puisse faire l'objet d'une distribution générale.

La méthode favorite des commissions parlementaires pour chercher à attirer l'attention sur un problème, et de ce fait mettre la pression afin qu'il soit résolu, consiste à tenir des auditions publiques. Ces auditions sur les questions importantes sont fréquemment rapportées dans la presse, certaines étant même considérées comme dignes d'un reportage dans les journaux télévisés. Généralement, elles attirent au moins l'attention véritable de tout fonctionnaire de la branche exécutive susceptible de devoir comparaître et de livrer un témoignage formel sur les affaires qui font l'objet de l'audition.

De nombreuses auditions des commissions parlementaires ne concernent pas les résultats d'audit de la direction de l'audit du congrès américain. Quant c'est le cas, une disposition typique pourrait ressembler à ceci. Le premier témoin est souvent un fonctionnaire de la direction de l'audit du congrès américain appelé à témoigner sur le travail d'audit concerné. Le principal témoin de la direction de l'audit du congrès américain pourrait être le chef de l'équipe d'audit. Selon la nature et la sensibilité des sujets à aborder, le témoin peut toutefois être un plus haut fonctionnaire, y compris le vérificateur général lui-même, en mesure de discuter de problématiques plus globales ou de présenter les résultats de l'audit dans un contexte plus large. Dans ce cas, le haut fonctionnaire est normalement accompagné de membres de l'équipe d'audit pour répondre à toute question détaillée sur l'audit.

La procédure habituelle veut que le témoin soumette une déclaration formelle à l'avance. Souvent, pour gagner du temps, la déclaration formelle est consignée dans le compte rendu officiel de l'audition, seul un résumé relativement bref étant présenté oralement. Les membres de la commission posent ensuite des questions au témoin, qui y répond. La commission traite habituellement les témoins de la direction de l'audit du congrès américain avec un respect considérable, la plupart des questions visant à souligner et renforcer les conclusions de l'audit. Néanmoins, il arrive parfois que l'on s'écarte de ce schéma. Certains membres peuvent tenter d'amener le témoin à faire des déclarations qui ne sont pas étayées par les preuves de l'audit. D'autres peuvent tenter de défendre l'administration ou le programme critiqué dans l'audit en posant des questions plus hostiles dans l'optique de saper la crédibilité ou la portée des conclusions de l'audit.

Les fonctionnaires et le personnel de la direction de l'audit du congrès américain témoignent habituellement à plusieurs centaines d'auditions de la commission chaque année. Ils se préparent soigneusement à ces auditions, non seulement en rédigeant la déclaration formelle, mais, en particulier, en veillant à être prêts à répondre efficacement, et respectueusement, aux questions tant amicales qu'hostiles.

Après audition du témoin de la direction de l'audit, le témoignage suivant est généralement celui d'un fonctionnaire de l'administration concernée par l'audit. On applique la même procédure : une déclaration liminaire du témoin, suivie des questions des membres de la commission. Cependant, si l'administration s'est montrée réticente à accepter les conclusions de l'audit ou à mettre en œuvre les mesures correctives, l'interrogatoire peut être approfondi et hostile. Pour le témoin, le désir d'épargner un tel désagrément à son administration peut être une incitation, aussi mineure soit-elle, à mettre en œuvre les mesures correctives qu'appelle un audit. Après le témoin de l'administration, d'autres parties peuvent témoigner, y compris des experts externes et les personnes qui auraient été affectées par les problèmes signalés dans l'audit.

La direction de l'audit du congrès américain n'a aucun pouvoir pour imposer les recommandations de ses audits, hormis en persuadant autrui de réagir à ces résultats. La participation aux auditions des commissions parlementaires s'étant avérée être un élément particulièrement précieux de la stratégie de persuasion, le personnel de la direction de l'audit du congrès américain s'évertue être disponible. Ce procédé n'est pas le seul possible. Pratiquement tous les rapports d'audit sont des documents publics accessibles aux médias. L'attention de la presse envers un rapport d'audit pouvant être une importante incitation à prendre les mesures correctives, la direction de l'audit du congrès américain s'efforce de coopérer avec les représentants des divers médias. Elle ne donne pas de conférences de presse, mais participe, si on l'y invite, à celles organisées par une autre partie, par exemple le parraineur d'un rapport d'audit. En outre, le personnel de la direction de l'audit du congrès américain répond aux questions des journalistes qui demandent des éclaircissements sur les sujets traités dans des rapports d'audit publiés.

Dans sa quête visant à faciliter la mise en œuvre des recommandations des audits, le personnel de la direction de l'audit peut conseiller les commissions parlementaires en matière de rédaction des remèdes législatifs adéquats. Sur demande, les juristes de la direction de l'audit peuvent élaborer des projets de loi cohérents avec les recommandations des audits publiés, pour considération par la commission compétente. De même, sur demande, le personnel de la direction de l'audit du congrès américain rencontre des fonctionnaires de l'administration pour discuter du meilleur moyen de résoudre les problèmes constatés dans un audit. Dans l'un

ou l'autre cas, l'intervention finale est du ressort du congrès ou de l'administration concernée, selon les circonstances.

Autres affaires : À l'occasion, il se peut qu'une commission parlementaire demande que des employés de la direction de l'audit y soient affectés afin d'y travailler comme membres du personnel de cette commission. Ces détachements sont généralement approuvés si les ressources le permettent et si le personnel doté des qualifications requises est disponible. Ils sont toutefois sujets à quelques règles très strictes :

- Le personnel ne peut être affecté qu'à des commissions, et non pas à des bureaux personnels ni aux bureaux de dirigeants de la chambre ou du sénat.
- Le personnel détaché ne peut se livrer à des activités ni discussions partisans, mais doit être confiné aux travaux de la commission.
- La mission doit porter sur un projet ou objectif particulier précisé à l'avance.
- La durée d'une mission ne peut dépasser un an.

Conclusion : il ressort évidemment de cette étude que la direction de l'audit du congrès américain collabore très étroitement avec le congrès des États-Unis. Les liens sont nombreux et étendus, notamment avec les nombreuses commissions permanentes de la chambre et du sénat. Dans d'autres circonstances, des liens aussi étroits entre une cour des comptes et son parlement pourraient constituer une menace pour l'indépendance de la cour des comptes. Aux États-Unis cependant, cette menace n'a jamais pris corps.

Plusieurs raisons expliquent comment la direction de l'audit du congrès américain a pu préserver son indépendance dans cet environnement. La première est que l'engagement institutionnel envers l'indépendance et l'objectivité, renforcé par les vérificateurs généraux successifs depuis la création de l'organisation en 1921, est fondamental dans la culture de la direction de l'audit du congrès américain. Son personnel résiste spontanément (et farouchement) à tout ce qu'il perçoit comme une tentative d'exercer une influence malvenue sur le sens ou la teneur de son travail, même au risque de s'aliéner des sénateurs ou députés influents.

Une garantie plus importante encore de l'indépendance de la direction de l'audit tient sûrement à la nature du congrès lui-même. La fragmentation du pouvoir et sa faible discipline interne, caractéristiques probablement inhérentes à la structure gouvernementale des États-Unis, semblent rendre hautement improbable que le congrès puisse exercer une pression systématique sur la direction de l'audit au point de sérieusement menacer son indépendance. D'ailleurs, l'opinion est fort répandue au congrès, du moins parmi nombre de ses membres les plus influents, comme quoi la crédibilité solidement établie de la direction de l'audit est un bien trop précieux pour que le congrès, en tant qu'institution, permette son affaiblissement au nom d'un mécontentement dû aux implications politiques ou politiques d'un quelconque audit ou d'une série d'audits.

4. Conclusions

Pour être aussi efficace que possible, une cour des comptes doit être libre de fonctionner indépendamment, sans être soumise à l'influence indue d'autres centres de pouvoir, mais doit également tisser des liens adéquats avec ces mêmes centres de pouvoir.

L'indépendance est primordiale pour assurer l'objectivité du travail d'audit et, alliée à la compétence professionnelle du personnel, établir le fondement de la crédibilité des résultats des audits. Des liens et relations efficaces sont vitaux pour s'assurer que les rapports d'audit bénéficieront de l'attention qu'ils méritent de la part des personnes dépositaires de l'autorité nécessaire pour prendre les mesures correctives ou veiller à ce que d'autres s'en chargent.

Ni l'un ni l'autre facteur n'est en lui-même suffisant. Une focalisation excessive sur l'indépendance peut menacer les liens qui sont indispensables à l'exploitation optimale des résultats des audits. Une focalisation excessive sur les liens avec les centres du pouvoir peut saper l'indépendance, fondement essentiel de la crédibilité des procédures d'audit. Il est de la responsabilité de chaque cour des comptes, et des centres de pouvoir auxquels elle est liée (habituellement, mais pas toujours, les parlements), de veiller à atteindre et préserver le bon équilibre de ces facteurs.

Cette étude a brièvement décrit la relation entre la cour des comptes et le parlement de deux pays, à savoir l'Australie et les États-Unis, où cet équilibre est préservé depuis de nombreuses années. La façon dont on y est parvenu est très différente dans les deux pays, reflet des importantes dissimilitudes de structure gouvernementale et de culture politique qui les distinguent. Ces exemples peuvent faire ressortir des éléments

qui, judicieusement adaptés, conviendraient à un autre pays. Ni l'un ni l'autre toutefois, pris dans son ensemble, ne doit être perçu comme un modèle pour d'autres pays.

Toutes les cours des comptes sont confrontées à la même nécessité d'établir et préserver le bon équilibre entre indépendance et liens avec les centres de pouvoir. Il n'existe aucun modèle ni ensemble de dispositions à même d'assurer l'accomplissement de cet objectif dans toutes les cours des comptes. En dernière instance, on ne peut parvenir à l'équilibre adéquat pour une cour des comptes particulière qu'en cernant parfaitement la spécificité de l'environnement gouvernemental du pays où elle est censée œuvrer.