

**LA PROTECTION DES INTÉRÊTS FINANCIERS DES  
ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

**Thèse pour le doctorat en droit**

Présentée et soutenue publiquement le 16 mars 2017 par

**Monsieur Alpha Oumar CAMARA**

**Jury**

DIRECTEUR DE RECHERCHE

**Jean-Christophe MARTIN**, Professeur de droit public

RAPPORTEURS

**Thierry GARCIA**, Professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes

**Marie-Pierre LAFRANCHI**, Professeure de droit public à Aix-Marseille Université

SUFFRAGANT :

**Josiane-Auvret FINCK**, Professeure de droit public à l'Univeristé Nice-Sophia Antipolis,  
Directrice du LADIE



## REMERCIEMENTS

*Je remercie très chaleureusement le Professeur Jean-Christophe MARTIN, directeur de thèse de grande qualité, qui a accepté de diriger cette thèse. C'est grâce à sa disponibilité, à ses conseils, aux nombreux entretiens qu'il m'a accordés et à l'élégance dont il a fait montre que cette recherche voit son aboutissement. Je garde de lui sa méthode juridique qui m'a permis, à travers ses observations, ses critiques et ses remarques pertinentes, d'améliorer la qualité de ce travail. Sans cette contribution bienveillante, il m'aurait été difficile de conduire à terme cette thèse. Sans me tromper, il aura été mon premier jury. J'ai pour lui un sentiment de respect admiratif et lui témoigne de ma reconnaissance infinie.*

*Je remercie aussi la Directrice du LADIE, la Professeure Josiane AUVRET-FINCK, pour toutes les conditions idéales d'accueil et de travail au sein du laboratoire.*

*Je remercie également les membres du jury pour le temps si précieux qu'ils ont mis pour la lecture et faire leurs observations spontanées. J'admire leur disponibilité.*

*Je remercie ensuite mes enseignants de la Guinée qui, malgré les difficultés et les circonstances locales, ont transmis les bases de la connaissance qui m'ont facilité les études en France. C'est pour dire aussi que notre propre volonté ne suffit pas, il faut en plus que nous rencontrions des enseignants motivés qui donnent d'eux-mêmes pour l'avenir. C'est à ce titre que j'exprime ma gratitude particulièrement à Messieurs Alpha Mohamed KALLO et Mohamed Sikhé CAMARA, enseignants à Conakry, pour m'avoir considérablement marqué par leurs récits d'études en France et par la qualité de leurs enseignements à l'Université Kofi Annan de Guinée, où pour la première fois nos chemins se sont croisés. Ils ont su retenir personnellement mon attention en renforçant ma volonté de faire de hautes études loin de mon pays natal. Qu'ils trouvent ici l'expression ma parfaite reconnaissance.*

*Enfin, je remercie mes parents de m'avoir fait confiance et soutenu à chaque étape de mes études. Je leur dédie cette thèse.*

*À M'Ballou FOFANA*

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

### I-Annuaire-Recueils-Revues

AFDI : Annuaire français de droit international

AJ pénal : Actualité juridique pénale

AJDA : Actualité juridique de droit administratif

AJNU : Annuaire juridique des Nations Unies

AJFP : Actualité juridique de la fonction publique

Arch. phil. dr. : Archives de philosophie du droit

Bull. crim. : Bulletin criminel

D : Recueil Dalloz

DA : Dalloz actualités

Dir. : Directive

FH : Finances hospitalières

Gaz. pal. : Gazette du palais

JCP pénal : Jurisclasseur de droit pénal

JCP : Jurisclasseurs périodiques

JDI : Journal du droit international

JO : Journal officiel

JOCE : Journal officiel des Communautés européennes

JOUE : Journal officiel de l'Union européenne

LPA : Les petites affiches

PUF : Presse universitaire française

RA : Revue audit

RCADI : Recueil des cours de l'Académie du droit international de la Haye

RCC : Revue de la concurrence et de la consommation

RCDIP : Revue critique de droit international privé

RDE : Répertoire de droit européen

RDP : Revue de droit public et de science politique en France et à l'étranger

RDPC : Revue de droit pénal et criminologie  
Rec. CIJ : Recueil des arrêts de la Cour internationale de justice  
Règl : Règlement  
Rep. cont. admn. Dalloz : Répertoire de contentieux administratif Dalloz  
Rep. inter. Dalloz : Répertoire de droit international Dalloz  
Rep. pén. Dalloz : Répertoire de droit pénal Dalloz  
Rés. : Résolutions  
Rev. EUROSAT : Revue de l'EUROSAT  
Rev. pouvoirs. : Revue pouvoirs  
RF gest. : Revue de finances et de gestion  
RFDA : Revue française de droit administratif  
RFDC : Revue française de droit constitutionnel  
RFFP : Revue française de finances publiques  
RFPA : Revue française d'administration publique  
RGDIP : Revue générale de droit international public  
RIDC : Revue internationale de droit comparé  
RISA : Revue internationale des sciences administratives  
RIVCP : Revue internationale de la vérification des comptes publics de l'INTOSAI  
RMCUE : Revue des marchés communs et de l'Union européenne  
RP : Revue pyramides  
RSC : Revue de science criminelle  
RTD com. : Revue trimestrielle de droit communautaire  
RTDE : Revue trimestrielle de droit européen  
TGP : Tribune de Gestion publique

## **II-Juridictions internationales**

CCUEMOA : Cour des comptes de l'Union économique et monétaire ouest africaine  
CEDH : Cour européenne des droits de l'homme  
CIJ : Cour internationale de justice  
CJCE : Cour de justice des Communautés européennes  
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne  
CJUE : Cour de justice de l'Union européenne

CJUEMOA : Cour de justice de l'Union économique et monétaire ouest africaine

TABM : Tribunal administratif de la Banque Mondiale

TAFMI : Tribunal administratif du Fonds monétaire international

TANU : Tribunal administratif des Nations Unies

TAOIT : Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

TCNU : Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies

TFPUE : Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne

TPICE : Tribunal de première instance des Communautés européennes

TPIUE : Tribunal de première instance de l'Union européenne

### **III-Juridictions nationales**

CA : Cour d'Appel

Cass. : Cour de cassation

CC : Cour des comptes française

CE : Conseil d'Etat

Crim. : Chambre criminelle de la Cour de cassation

TGI : Tribunal de grande instance

Trib. Corr. : Tribunal correctionnel

### **IV-Organisations internationales et sigles divers**

AFROSAI : Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

AGNU : Assemblée générale des Nations Unies

AIEA : Agence Internationale de l'Energie Atomique

AISCCUF : Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français

APOC : Programme africain de lutte contre l'onchocercose

ARABOSAI : Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

BAD : Banque africaine de développement

BCDPC : Bureau des Nations Unies pour le contrôle des drogues

BCE : Banque centrale européenne  
BCEAO : Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest  
BM : Banque mondiale  
BSCI : Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies  
CAROSAI : Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Caraïbes  
CCC : Comité des commissaires aux comptes  
CCI : Corps commun d'inspection  
CCQAB : Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires de l'ONU  
CEDEAO : Comité économique des Etats d'Afrique de l'Ouest  
CEE : Comité économique européenne  
CEE : Communauté économique européenne  
CEEA : Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom)  
CFPI : Commission de la Fonction publique internationale  
CICR : Comité international de la Croix rouge  
COCOBU : Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen  
CREFIAP : Conseil régional de formation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne  
CSA : Comité de suivi des audits de l'Union européenne  
CSNU : Conseil de sécurité des Nations Unies  
ECOSOC : Conseil économique et social des Nations Unies  
EUROSAI : Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe  
FAO : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture  
FED : Fonds européen de développement  
FEOGA : Fonds européen de développement agricole  
FINUL : Force intérimaire des Nations Unies au Liban  
FISNUA : Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abiyé  
FMI : Fonds monétaire international  
FMLSTP : Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme  
HCR : Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés  
IAI : Institut des auditeurs internes  
ICD : Institut de coopération et de développement



IEDDH : Instrument européen pour la démocratie et le développement

IEV : Institut européen de voisinage

IFI : Institutions financières internationales

INTOSAI : Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques

IP : Instrument de partenariat

IPS : Instrument contribuant à la paix et la stabilité

ISCN : Institutions supérieures de contrôle nationales

MANUTO : Mission d'appui des Nations Unies au Timor Oriental

MINUAD : Opération hybride de l'Union africaine et des Nations Unies au Darfour

MINUAR : Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda

MINUL : Mission des Nations Unies au Liberia

MINUSS : Mission des Nations Unies au Soudan du Sud

MONUSCO : Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo

MUNIK : Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo

MUNISTAH : Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti

NU : Nations Unies

OIF : Organisation internationale de la Francophonie

OIT : Organisation internationale du travail

OLACEFS : Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Amérique latine et des Caraïbes

OMD : Organisation mondiale des douanes

OMI : Organisation maritime internationale

OMP : Opération de maintien de la paix

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONU : Organisation des Nations Unies

ONUCI : Organisation des Nations Unies en Côte d'Ivoire

ONUDI : Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

ONUSIDA : Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida

OPS : Organisation panaméricaine de la santé

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

PAM : Programme alimentaire mondial

PE : Parlement européen

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

REFJ : Réseau européen de formation judiciaire

RJE : Réseau judiciaire européen

SAI : Service d'audit interne de l'Union européenne

TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TUE : Traité sur l'Union européenne

UA : Union africaine

UE : Union européenne

UEMOA : Union économique et monétaire ouest africaine

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

UNITAID : Dispositif international pour l'achat des médicaments

UNRWA : United Nations for Recovery and Works Agency (Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine)

## SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIERE PARTIE : LE VOLET FINANCIER DE LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	24
TITRE I : LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	26
CHAPITRE I : LE CADRE NORMATIF DU CONTROLE FINANCIER .....	27
CHAPITRE II : LA PROCEDURE D'AUDIT AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	76
TITRE II : LES FORMES DE CONTROLE FINANCIER.....	124
CHAPITRE I : LES AUDITS FINANCIERS AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	125
CHAPITRE II : D'AUTRES FORMES DE CONTROLE FINANCIER .....	201
DEUXIEME PARTIE : LES SANCTIONS CONTRE LES INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	227
TITRE I : LA LUTTE PENALE CONTRE LA CORRUPTION PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	229
CHAPITRE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES PENAUX ETABLIS PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	231
CHAPITRE II : LA PARTICIPATION DES ETATS A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	261
TITRE II : LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LES IRREGULARITES FINANCIERES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	293
CHAPITRE I : LES NOTIONS DE FRAUDE ET D'IRREGULARITES FINANCIERES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	295
CHAPITRE II : LES POURSUITES ET SANCTIONS DES IRREGULARITES ET DE LA FRAUDE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	339
CONCLUSION GENERALE .....	376



## INTRODUCTION GENERALE

Les scandales financiers occupent, partout, l'actualité des organisations internationales. Aucune organisation internationale n'en est véritablement à l'abri. La lecture d'articles de presse, de coupures de journaux ou de dépêches<sup>1</sup> sur la gestion financière des organisations internationales permet de s'en convaincre. En parcourant quelques articles de journaux, on apprend, par exemple, que l'utilisation de leurs ressources financières est de plus en plus affectée par la mauvaise gestion, le détournement de fonds, la corruption<sup>2</sup>, la fraude<sup>3</sup> et les irrégularités financières<sup>4</sup>. Tous ces articles de presse mettent en cause, majoritairement, leurs structures de gestion financière et pointent du doigt les lacunes, le manque et l'insuffisance de leurs mécanismes de contrôle financier. Ils leur rappellent la nécessité de se doter de structures adéquates capables de protéger efficacement leurs ressources financières. Les articles de presse et les rapports produits sur les scandales financiers qui les concernent renseignent sur l'ampleur du phénomène. Quelques indications peuvent illustrer les pertes financières qu'ils leur causent: la Commission européenne révèle chaque année le montant perdu par l'Union européenne en fraude et en corruption. Dans son rapport annuel de 2015<sup>5</sup>, la Commission européenne a estimé à 637 millions d'euros les pertes financières subies par l'Union européenne. En 2014, par exemple, elle avait signalé des milliers d'« *irrégularités déclarées comme frauduleuses* »<sup>6</sup> qui ont entraîné des pertes financières estimées à plusieurs millions d'euros. Pour l'Organisation des Nations Unies (ONU), les pertes financières enregistrées dans le cadre des opérations de maintien de la paix sont estimées à plusieurs

---

<sup>1</sup> V : <http://www.panapress.com/Le-DESA-de-l-ONU-au-centre-d-un-scandale-financier--13-641853-18-lang4-index.html> (consulté le 24 mars 2014).

<sup>2</sup> V. D. SPARBERG, « Contrer la corruption et la fraude », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 27, n° 3, 2009, pp. 9-11.

<sup>3</sup> Sur les indices de la fraude et des atteintes aux intérêts financiers des OI, v : D.G. FULWIDER, « Reconnaître les indicateurs de la fraude », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 26, n° 2, 1999, pp. 10-14 ; D. SPARBERG, « Contrer la corruption et la fraude », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, *op. cit.*, pp. 9-11.

<sup>4</sup> Rapport A/53/849 du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation, 3 mars 1999, p. 9.

<sup>5</sup> Rapport 2015 de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, COM (2016) 472 final.

<sup>6</sup> Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne - lutte contre la fraude, Rapport annuel 2012, COM (2013) 548 final ; Rapport annuel 2015 de la Commission au Parlement européen et au Conseil COM(2016) 472 final.

milliards de dollars. Les rapports des commissaires aux comptes des Nations Unies font état de plusieurs cas de fraude et de détournement de fonds évalués à des centaines de milliers de dollars<sup>7</sup> pour sa Commission économique pour l'Afrique (CEA). Aussi, par exemple, les appels d'offres des Nations Unies relatifs, entre autres, aux contrats d'achats constituent l'un des domaines les plus affectés par les activités illégales et les pertes financières. L'ONU se voit accusée de favoritisme dans les marchés publics à l'égard de plusieurs Etats<sup>8</sup>. La sincérité de ses appels d'offre est contestée par plusieurs Etats membres comme les Etats Unis, la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne<sup>9</sup>. Les termes de rédaction de ses appels d'offre en matière d'achat de matériels d'opérations de maintien de la paix sont la source de nombreuses accusations d'irrégularités financières. Celles-ci ont été confirmées par le Bureau des services du contrôle interne de l'ONU qui soutient que de telles pratiques au sein des Nations Unies «*démontrent encore le besoin urgent de prendre des mesures visant à réduire les risques de collusion* »<sup>10</sup>. Aussi, ses différentes Missions de maintien de la paix sont parfois qualifiées «*d'espaces par excellence de corruption* »<sup>11</sup> préjudiciables à ses activités dans les pays en développement.

Les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits de l'homme s'en font l'écho. Fin 2013, Transparency international recensait de nombreux risques de corruption<sup>12</sup> dans les Missions onusiennes de maintien de la paix et a estimé que les dépenses qui leur sont liées ont été évaluées à des milliards de dollars<sup>13</sup>. Elle a aussi noté que les manœuvres corruptrices décelées dans ses missions sont le plus souvent liées à la pratique des pots de vin, au vol, à des irrégularités dans la passation de marchés publics, à l'absence de supervision efficace de leur réalisation, au détournement de fonds et de salaires, à la

---

<sup>7</sup> Rapport AG/48/572, rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes, N.Y, 1993, p. 9 ; AG NU A/47/500 Financial reports and audited financial statements, and reports of the board of auditors, N.Y, 1992.

<sup>8</sup> V. l'article du journal Slate Africa : « Comment la Russie se bat pour que l'ONU reste corrompue, du refus des réformes aux actions de blocage », document traduit par A. BOURGUILLEAU, disponible sur : <http://www.slate.fr/story/74537/russie-onu> (consulté le 24 mars 2014).

<sup>9</sup> *Op. cit.*

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> V. Rapport de Transparency international sur la corruption dans les missions des Nations Unies à travers le monde, 2013, p. 72 ; C. COSLIN, « Argent, pouvoir et politique : les risques de corruption en Europe, le rapport 2012 publié par Transparency international », *AJ pénal*, 2013, p. 84.

<sup>13</sup> Le montant a correspondu à exactement sept milliards de dollars. V. Transparency international, rapport sur la corruption dans les Missions des Nations Unies à travers le monde, *op. cit.*, 2013, p. 72.

concussion et à l'absence de planification des Missions des Nations Unies<sup>14</sup>. Cela traduit la faiblesse de ses mécanismes de contrôle financier<sup>15</sup> relatifs à la lutte contre la corruption et la fraude, qui ne permettent pas de prévenir et de réprimer efficacement toutes les activités illégales. Parmi les recommandations contenues dans son rapport de 2013, Transparency international a recommandé à l'ONU, à ses institutions, agences, programmes et fonds<sup>16</sup> de se doter de mécanismes de contrôle financier<sup>17</sup> interne<sup>18</sup> et externe (notamment l'investigation, l'enquête)<sup>19</sup>, de prendre des mesures visant à combattre la corruption en son sein et de rendre efficace sa lutte contre les activités illégales.

Ce rapport de Transparency international ainsi que ceux du Bureau des services de contrôle interne de l'ONU ont permis de porter à la connaissance du grand public le gaspillage et d'importantes irrégularités financières au sein des Nations Unies. Au total, leur montant s'élève à environ deux cent cinquante millions de dollars<sup>20</sup>. Les efforts du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) ont permis de récupérer la moitié du montant perdu en fraude, en corruption et ont mis en lumière la nécessité pour l'ONU de se doter d'organes de contrôle<sup>21</sup> financier interne et externe, comme le lui a suggéré Transparency international.

Tout comme l'ONU, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et l'Union européenne (UE), qui nous serviront d'exemples dans cette étude, sont aussi concernées par la corruption, la fraude et les irrégularités financières. Pour ce qui est de l'UEMOA, son secteur d'activité le plus affecté reste essentiellement les marchés publics

---

<sup>14</sup> V. : H. MARS, « Les Missions des Nations Unies sont toutes corrompues », disponible sur : <http://www.lenouvelliste.com> (consulté le 24 mars 2014).

<sup>15</sup> V. Rapport A/ 56/ 471/ de la Cinquième Commission administrative et budgétaire de l'ONU sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU (point 121); sur la situation financière de l'ONU, v. le programme de travail (A/C.5/56/L.40/ Rev. 1) de la Cinquième Commission administrative et budgétaire de l'ONU.

<sup>16</sup> Sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes des Nations Unies, v. : Rapport A/ 56/ 823 du Secrétaire général de l'ONU sur les activités du BSCI (point 130).

<sup>17</sup> Sur la question, v. : [http://www.radiotelevisioncaraibes.com/presse/lettre\\_ouverte\\_madame\\_sandra\\_honor.htm](http://www.radiotelevisioncaraibes.com/presse/lettre_ouverte_madame_sandra_honor.htm) (consulté le 24 mars 2014); V. Rapport de la Cinquième Commission administrative et budgétaire de l'ONU sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU (point 121), *op. cit.*

<sup>18</sup> Cf. Titre I de la Première partie de la présente étude.

<sup>19</sup> Corps commun d'inspection, *Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies*, Genève, Nations Unies, 2011, p. 45 ; Corps commun d'inspection, *La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies*, Genève, Nations Unies, 2011, p. 45. Sur l'enquête et l'investigation au sein des organisations internationales, cf. Titre II de la Première partie sur l'audit externe et d'autres formes de contrôle financier.

<sup>20</sup> V. le lien suivant: <http://www.un.org/press/fr/2000/20000602.agab579.doc.html> (consulté le 24 mars 2014).

<sup>21</sup> Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur le renforcement des services de contrôle interne : modalités de financement (A/61/810) et Rapport A/61/880 du Comité consultatif pour les questions d'audit et budgétaires ; Rapport AG/AB/690 intitulé : « La Commission examine six rapports d'enquête du BSCI », 4 mars 2001, disponible sur [www.un.org/press/fr/2002](http://www.un.org/press/fr/2002) (consulté le 24 mars 2014); V. L'audit financier interne (Titre II de la Première partie).

qu'elle finance dans ses Etats membres. Ils sont conclus au mépris de ses normes juridiques. Et le manque de contrôle approprié sur la gestion et sur l'utilisation de ses ressources perpétue les pratiques occultes de passation des marchés publics. Quelques indicateurs de la bonne gouvernance<sup>22</sup> permettent d'évaluer la gravité du problème de la corruption et de la fraude dans l'UEMOA. L'indice Mo Ibrahim de la gouvernance africaine<sup>23</sup>, qui est un indicateur de la corruption en Afrique, notamment dans l'espace UEMOA, permet de mesurer le taux de corruption dans la passation et l'exécution des marchés publics dans quelques Etats membres de cette Union<sup>24</sup>. Aussi, l'Observatoire des pratiques anormales (OPA) de l'UEMOA, qui est l'instrument de suivi de l'évolution de la corruption au sein des Etats membres de l'UEMOA et ceux de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), révèle dans son vingt-troisième rapport la hausse des perceptions illicites, des pots de vin dans les marchés publics et évalue les progrès enregistrés par ses Etats membres dans la protection des intérêts financiers de l'UEMOA. Ce rapport<sup>25</sup> salue les performances de ses Etats membres dont les efforts ont permis d'endiguer les pratiques illicites portant atteinte aux intérêts financiers de cette organisation internationale (OI)<sup>26</sup>.

Ces différents exemples révèlent que les mécanismes de contrôle financier n'ont pas pris en compte toutes les dimensions de la lutte contre la fraude et la corruption contre les intérêts financiers des OI. Les actions traditionnellement exercées pour protéger les intérêts financiers des OI ont consisté à appliquer des normes budgétaires qui portent en grande partie sur des principes de droit budgétaire et de droit financier inspirés de ceux de certains États. Nonobstant leur utilité, ces normes financières n'assurent pas toujours une meilleure protection des intérêts financiers des OI car, en leur sein, les principes budgétaires ne sont pas appliqués de la même manière qu'au sein des États membres. On peut comprendre la

---

<sup>22</sup> EUROSAL, « La bonne gouvernance dans le secteur public : le rôle des ISC », *Rev. EUROSAL*, n° 18, 2002, pp. 15-19.

<sup>23</sup> L'Indice Mo Ibrahim « constitue l'ensemble de données quantitatives le plus complet sur l'état de la gouvernance en Afrique. Compilé à partir de différentes sources et en partenariat avec les experts de plusieurs institutions africaines, l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique (IIGA) fournit une évaluation annuelle de l'état de la gouvernance dans chacun des pays du continent ». Source : document de synthèse de la Fondation Mo Ibrahim de la gouvernance en Afrique, 2013, p. 46, disponible sur <http://www.moibrahimfoundation.org/fr/downloads/2013/2013-IIAG-synthese.pdf> (consulté le 25 mars 2014).

<sup>24</sup> Selon le rapport 2012 de l'indicateur Mo Ibrahim de la gouvernance africaine, la Côte d'Ivoire est classée parmi les pays les plus corrompus de l'UEMOA et de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) où elle occupe la 11<sup>e</sup> place sur 15 pays les plus corrompus, <http://www.ward.org> (consulté le 25 mars 2014).

<sup>25</sup> V. « Les routes s'assainissent mais les pots de vin résistent » sur <http://www.ward.org> (consulté le 25 mars 2014).

<sup>26</sup> Le 23<sup>e</sup> rapport de l'OPA de l'UEMOA cite entre autres les performances du Ghana.



différence d'application en effectuant une comparaison de la mise en œuvre du principe de sincérité<sup>27</sup> par les OI et les États. Celles-ci ne peuvent avoir d'intérêt suffisant pour son application que lorsqu'elles disposent d'une institution pouvant sanctionner les éventuelles violations qui en sont faites. C'est ce que font, par exemple, la Cour des comptes de l'UE et celle de l'UEMOA<sup>28</sup>. L'ONU et ses institutions financières internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) ne font en revanche pas application de ce principe de la même manière que les États. Depuis plusieurs années, l'ONU, à l'instar de l'UE, consacre la transparence de gestion en matière budgétaire<sup>29</sup>, axée sur plusieurs types de contrôle<sup>30</sup> (interne et externe) de ses ressources financières. Elle trouve son fondement dans les normes d'audit professionnelles<sup>31</sup> applicables dans le secteur public, les normes internationales de comptabilité et les règlements financiers<sup>32</sup> des OI.

Ainsi, face à la faiblesse et à l'insuffisance des principes traditionnels du droit budgétaire<sup>33</sup> dans la protection de leurs ressources financières, les OI ont adopté dans leurs règlements financiers des dispositions sur les mécanismes de contrôle financier qui leur permettent de vérifier l'exactitude de toutes leurs opérations financières. Par conséquent, on constate la création de services d'audit dans un nombre croissant d'OI, et qui sont en passe d'être l'une des formes les plus abouties de contrôle financier. C'est le cas de l'ONU avec le BSCI, de l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (OTAN), qui dispose d'un contrôleur financier, ou encore de l'UE, de l'UEMOA, de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE), qui disposent par exemple toutes de mécanismes de contrôle financier basés sur les fonctions d'audit.

---

<sup>27</sup> C. CHAMARD-HEIM, « La sincérité et les organisations internationales », *RFFP*, n° 111, 2010, p. 63.

<sup>28</sup> N. MEDE, « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique », *RFFP*, n° 90, 2005, p. 259 ; S. YONOBA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 61-77.

<sup>29</sup> Rapport de l'ONU sur l'examen global du système de gouvernance de contrôle de l'ONU, des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, vol. 5, NY, 2006, p. 140.

<sup>30</sup> Rapport (ST/ESA/PAD/SER.E/138) sur le 20<sup>e</sup> symposium ONU/ INTOSAI sur la vérification des comptes publics, Vienne, 2009, p. 31.

<sup>31</sup> Normes IPSAS, (Normes de l'Institut des auditeurs internes) sont des normes appliquées par plusieurs OI: ONU, UE, OCDE, etc. V. : J.F. DES ROBERT, J. COLIBERT, *Normes IPSAS et le secteur public*, Dunod, « Col. Management public », 2008, p. 296.

<sup>32</sup> Règl. (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget de l'UE et abrogeant le règlement (CE, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil.

<sup>33</sup> G. ISSAC, « Les principes fondamentaux du système budgétaire des Communautés européennes », J. MOLINIER et G. ISSAC, *Les systèmes budgétaires européens*, Paris, La documentation française, « Note et études documentaires », n° 4184-4185, 1975, 62 p ; J. MOLINIER, « La discipline budgétaire en droit européen », *LPA*, 1997, p. 32.

La pratique courante est d'instituer dans les OI deux niveaux de contrôle financier : le contrôle financier interne et le contrôle financier externe. C'est le cas des organisations du système des Nations Unies qui, nonobstant l'existence du Comité des commissaires aux comptes, ont recours aux institutions supérieures de contrôle financier de certains de leurs États membres<sup>34</sup>. Les cours des comptes de la République française, de la République Sud africaine, du Canada sont parmi les institutions étatiques de contrôle les plus sollicitées dans le contrôle externe de l'ONU, de ses fonds, agences et programmes. Ces contrôles sont effectués sur la base d'accords de coopération<sup>35</sup> conclus entre les OI et les institutions supérieures de contrôle financier de ces États membres.

En dépit de leur nécessité, ces contrôles financiers ne permettent pas seuls d'endiguer toutes les activités illégales qui portent atteinte aux intérêts financiers des OI. Ils assurent un rôle préventif dans la détection des principales irrégularités en les portant à la connaissance des autorités exécutives des OI. Ainsi, l'aspect financier est complété par la lutte pénale<sup>36</sup> contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI.

---

<sup>34</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes, Commissaire aux comptes d'organisations internationales », *RFAP*, n° 126, 2008, pp. 319-332 ; Accord-cadre financier et administratif entre l'Union européenne et les Nations Unies du 29 avril 2003, disponible sur : <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Accord-cadre-financier-et-administratif-entre-la-Commission-europ%C3%A9enne-et-les-Nations-Unies.pdf> (consulté le 25 mars 2014) ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Union européenne et Nations Unies : le Choix du multilatéralisme" (COM (2003) 526) ; Recommandation 1411(1999) de l'Assemblée générale parlementaire du Conseil de l'Europe; R. ZAWLOWSKI, *Les finances et le droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale, Examen sur la base de l'Organisation mondiale de la santé et certaines autres organisations*, Paris, Cujas, 1970, p. 223.

<sup>35</sup> Accord-cadre financier et administratif entre l'UE et les Nations Unies, *op. cit.*

<sup>36</sup> Rapport A/53/849 du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation, 3 mars 1999, p. 9 ; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal COM (2012) 363 final du 11/07/2012 ; Conclusions de l'Assemblée nationale française adoptées par la Commission des affaires européennes sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal du 4 déc. 2012, p. 2, disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/europe/conclusions/Concluttefraude.pdf> (consulté le 25 mars 2015), Cf. Deuxième partie de cette étude consacrée aux sanctions contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI.

## I. La notion de protection des intérêts financiers des organisations internationales

La protection des intérêts financiers des OI nécessite au préalable de définir les notions essentielles qui correspondent, d'une part, au volet financier de la protection des intérêts financiers des OI, qui porte sur le contrôle financier (A) et, d'autre part, de définir celles qui renvoient à l'aspect pénal qui permet de préciser les atteintes aux intérêts financiers des OI (B).

### A. Le contrôle financier dans les organisations internationales

Il existe plusieurs définitions du contrôle financier données par les institutions de contrôle financier des OI. Parmi celles-ci, nous retenons, en raison de son acceptation universelle<sup>37</sup> et de son autorité, de sa clarté et de sa simplicité, celle de la Cour des comptes européenne, qui bénéficie d'une longue expérience et semble suffisamment outillée en matière de contrôle financier. Elle définit le contrôle financier comme un « *examen des activités et des opérations d'une entité en vue de s'assurer qu'elles sont exécutées ou fonctionnent conformément à des objectifs, à des budgets, à des règles et à des normes. L'objet de cet examen est de relever, à intervalles réguliers, les écarts qui pourraient nécessiter l'application de mesures correctives* »<sup>38</sup>. Le contrôle financier vise donc à examiner périodiquement si les opérations financières réalisées par les OI leur ont permis d'atteindre leurs objectifs. La Cour des comptes européenne définit le contrôle financier comme, à la fois, un « *examen des comptes et des états financiers et un examen de la légalité et de la régularité des opérations par un contrôleur, en vue d'exprimer ou non une opinion. Il doit se traduire concrètement par « l'examen des comptes et des états financiers de l'entité contrôlée afin de s'assurer que: a) toutes les opérations et seulement celles-ci ont été correctement engagées, liquidées, ordonnancées, payées et enregistrées; b) des mesures appropriées ont été prises afin d'enregistrer exactement et de protéger tous les actifs, tels que: — la trésorerie, — les*

---

<sup>37</sup> La définition du contrôle financier proposée par la Cour des comptes européenne correspond à celle de l'Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

<sup>38</sup> P. EVERARD, D. WELTER, *Sélection des termes et expressions utilisées en matière de contrôle externe des finances publiques de la Cour des comptes européenne*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1989, p. 213.

*investissements, — l'inventaire des immobilisations, — les stocks* »<sup>39</sup>. Autrement dit, le contrôle financier est un examen de la gestion financière des OI et vise à protéger leurs intérêts financiers. Deux types de contrôle répondent à deux fonctions distinctes :

### 1. Le concept de contrôle financier interne

Le contrôle financier interne<sup>40</sup> est défini comme un examen des comptes des OI accompli par un « *service au sein d'une entité, chargé par sa direction d'effectuer des contrôles et d'évaluer les systèmes et les procédures de l'entité afin de minimiser les probabilités de fraudes, d'erreurs ou de pratiques inefficaces* »<sup>41</sup>. Le contrôle de la gestion financière peut être défini comme un « *contrôle portant sur tous les niveaux de la gestion du point de vue de l'économie, de l'efficacité et de l'efficacité au stade de leur programmation, de leur exécution et de leur supervision* »<sup>42</sup>. Ce principe de la bonne gestion financière est fréquemment désigné par le « principe des 3 E »<sup>43</sup>. Il correspond également à l'ensemble des systèmes et aux procédures de contrôle financier interne. Ainsi, il est défini comme « *l'ensemble du système de gestion financière et de contrôle financier (centralisé et déconcentré) mis en place par une entité ayant des responsabilités budgétaires ; il se traduit par des autorisations à priori faisant appel à des techniques d'échantillonnage et à des procédures de compte-rendu, ainsi que par des systèmes d'audit interne à posteriori, en veillant à assurer en permanence la remontée des constats et des recommandations émanant*

---

<sup>39</sup> P. EVERARD, D. WELTER, *Sélection des termes et expressions utilisées en matière de contrôle externes des finances publiques de la Cour des comptes européenne*, op. cit. p. 213.

<sup>40</sup> Dans certaines OI, les notions de contrôle financier et d'audit financier sont parfois utilisées comme synonymes. Cf, Titre II de la Première partie de cette étude sur les audits financiers.

<sup>41</sup> P. EVERARD, D. WELTER, *Sélection des termes et expressions utilisées en matière de contrôle externe des finances publiques de la Cour des comptes européenne*, op. cit. p. 213. Pour l'exercice d'une bonne activité de contrôle interne ou d'audit interne en leur sein, les OI doivent garantir l'indépendance des auditeurs internes et permettre à l'organe ou au service qui l'exerce de pouvoir directement rendre compte de ses activités à leur direction ou à leurs autorités exécutives. C'est-à-dire aux chefs d'administration d'OI. Notamment le Secrétaire général de l'ONU, les présidents de Commissions (Commissions de l'UE et de l'UEMOA). C'est à cette condition que la fonction de contrôle interne permet le bon emploi de leurs fonds publics. Elle est souvent désignée par le contrôle de la gestion financière ou le contrôle de performance. V. : chapitre I du titre I de la première partie de cette étude.

<sup>42</sup> P. EVERARD, D. WELTER, *Sélection des termes et expressions utilisées en matière de contrôle externe des finances publiques de la Cour des comptes européenne*, op. cit. p. 213.

<sup>43</sup> G. MONTAGNIER, « Audit de gestion à la Cour des comptes européenne et auprès des juridictions financières françaises », *LPA*, n° 112, 1997, p. 15.

des deux sources de façon à fournir un outil de gestion qui garantisse l'économie, l'efficacité et l'efficacité dans l'utilisation de ces moyens financiers »<sup>44</sup>.

## 2. Le concept de contrôle financier externe

La fonction de contrôle financier externe<sup>45</sup> est exercée au sein des OI par « *un organisme externe et indépendant de l'entité contrôlée, ayant, d'une part, pour objet de donner une opinion sur les comptes et les états financiers, la régularité et la légalité des opérations et/ou sur la gestion financière et, d'autre part, d'établir des rapports correspondants* »<sup>46</sup>. Il correspond à la certification des comptes des OI, qui consiste en un ensemble d'opérations qui permettent d'attester la fiabilité de leurs comptes, c'est-à-dire de donner « *une opinion professionnelle sur les comptes et les états financiers par un contrôleur externe habilité* »<sup>47</sup> à cet effet.

Ces modalités de contrôle permettent de détecter différents types d'atteintes aux intérêts financiers des OI.

### B. Les atteintes aux intérêts financiers des organisations internationales

Les atteintes aux intérêts financiers des OI consistent dans la corruption<sup>48</sup> (1), la fraude (2) et les irrégularités<sup>49</sup> qui occasionnent des pertes financières pour les OI (3).

---

<sup>44</sup> R. de KONING, « Le contrôle financier interne public dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne », *TGP, op.cit.*, pp. 4-5.

<sup>45</sup> Cf. Titre II de la Première partie de la présente étude.

<sup>46</sup> Titre II de la Première partie de cette étude.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>48</sup> D. SPARBERG, « Contrer la corruption et la fraude », *Rev. internationale de vérification des comptes publics, op. cit.*, pp. 9-11.

<sup>49</sup> D'autres infractions non moins importantes qui sont des conséquences de l'infraction de corruption peuvent également porter atteintes à leurs ressources. C'est le cas du blanchiment de capitaux.

## 1. La corruption

Les normes juridiques de protection des intérêts financiers des OI contiennent des définitions claires et précises des infractions qui portent atteinte aux OI. Ainsi, l'infraction de corruption est définie dans des instruments juridiques internationaux<sup>50</sup> et nationaux<sup>51</sup>. Parmi les instruments juridiques internationaux qui définissent la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, on peut citer la Convention des Nations Unies contre la corruption dite Convention de Mérida du 31 octobre 2003, adoptée<sup>52</sup> par l'Assemblée générale des Nations Unies. Entrée en vigueur deux années plus tard<sup>53</sup> cette convention dépasse très largement la seule protection des intérêts financiers des OI. Son champ d'application, très large, va de la définition, de la prévention et de la répression de la corruption (publique et privée) à la coopération internationale en passant par le recouvrement des avoirs et la confiscation des produits de la corruption. Parmi les définitions contenues dans cette convention, seule nous intéresse, pour reprendre exactement sa terminologie, celle de la « *corruption d'organisations internationales publiques* »<sup>54</sup>. Les dispositions de la Convention des Nations Unies définissant cette infraction constituent le socle de la lutte, au niveau international, pour la protection des intérêts financiers des OI. Les définitions qu'elle en donne sont reprises aussi bien par les États membres de l'ONU que dans d'autres traités et accords d'OI sur la corruption comme ceux de l'Union africaine (UA), de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou ceux conclus par quelques États membres de l'UEMOA.

Au sein de l'UE, les définitions de la corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont contenues dans plusieurs instruments juridiques. Les principaux sont la Convention relative à la protection des intérêts financiers de la Communauté du 27 juillet

---

<sup>50</sup>V. HEUZE, « La corruption en droit international », *Rép. intern. Dalloz*, 2009, p.8 ; V. aussi le numéro spécial de la *revue du Grasco* de septembre 2012 consacrée à la corruption internationale et nationale sur : <http://www.grasco.eu> (consulté le 24 mars 2014).

<sup>51</sup>J. LELIEUR, « La loi du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption : quelles avancées du droit français par rapport aux exigences du droit international ? » *Dalloz actualités*, 2008 ; J-P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics, commentaires des dernières conventions internationales ratifiées par la France », *Dalloz*, 2000, p. 307 ; LELIEUR et PIETH, « Dix ans d'application de la convention OCDE contre la corruption transnationale », *Dalloz*, 2008, p. 1086.

<sup>52</sup> Elle a été adoptée après qu'elle ait été approuvée par le Comité spécial chargé de sa négociation.

<sup>53</sup> V. Résolution 58/4 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 décembre 2005.

<sup>54</sup> C. CUTAJAR, « Analyse du droit positif en matière d'atteintes à la probité », *AJ pénal*, 2013, p. 70 ; P. MOULETTE, « Le rôle de l'OCDE dans la lutte contre la corruption », *AJ pénal*, 2013, p. 82.

1995<sup>55</sup>, son Protocole d'accord additionnel<sup>56</sup>, la Convention relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires de l'UE et ceux des États membres du 26 mai 1997<sup>57</sup>. Ces différents instruments juridiques sont désignés par l'expression générique "instruments de protection des intérêts financiers de l'UE" (instruments PIF), auxquels il faut ajouter le Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>58</sup>.

Au niveau des États membres, les définitions des infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI sont éparpillées dans plusieurs instruments juridiques. On les trouve essentiellement dans leurs codes pénaux (c'est le cas des États membres de l'UEMOA, qui ne disposent pas de convention spécifique de protection des intérêts financiers de l'UEMOA et de ceux d'autres OI), dans leurs codes des marchés publics qui interdisent les activités frauduleuses dans la passation des marchés publics financés par les OI (les États membres de l'UEMOA, la France notamment), leurs codes des douanes et leurs codes fiscaux.

## 2. La fraude

La fraude<sup>59</sup> portant atteinte aux intérêts financiers des OI peut être définie comme une déclaration mensongère en vue de s'octroyer sans droit des ressources financières d'une OI,

---

<sup>55</sup> Acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C* 316 du 27 novembre 1995.

<sup>56</sup> La Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, complétée par le protocole du 27 septembre 1996, établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'UE, *JO C* 313 du 23 octobre 1996, p. 2 ; Protocole du 29 novembre 1996, établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'UE, concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de Justice des Communautés européennes de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (entrés en vigueur le 17 octobre 2002) ; Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant un Protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C* 313 du 23 octobre 1996 ; Acte du Conseil du 19 juin 1997 établissant le deuxième Protocole à la Convention relative à la Protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JOC* 221 du 19 juillet 1997.

<sup>57</sup> Acte du Conseil du 26 mai 1997 établissant la Convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du Traité sur l'UE, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'UE, *JO C* 195 du 25 juin 1997.

<sup>58</sup> Le *Corpus juris*, ouvrage élaboré par des experts européens de droit pénal à la demande de l'UE, est un ensemble de règles juridiques dont le but est de protéger pénalement les intérêts financiers de l'UE et de créer un espace judiciaire pénal européen unifié. V : M.D. MARTY (dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p. 179.

<sup>59</sup> P. FAUCHERAUD, « La lutte contre la fraude douanière : un impératif pour l'Union européenne », *RMUE*, n° 1, 1995, p. 75 ; Commission européenne, Rapport sur l'intensification de la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire, COM (87) 572, §1.

<sup>59</sup> L. KUHL, « Approche typologique », O. PIERROTTE (dir.), *La Protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne*, Paris, La documentation française, « Travaux de la CEDECE », 1997, p. 207 ; P. BRANA, *Fraudes communautaires : quels choix pour une lutte efficace ?* Assemblée nationale « Documents d'information de l'Assemblée nationale », 2001, 118 p.

comme une omission d'informer les autorités exécutives des OI en violation d'une obligation de les informer de toute déclaration injuste, incomplète. Elle peut aussi consister à détourner leurs ressources financières destinées à financer, à aider ou à subventionner un projet quelconque. Il peut s'agir par exemple d'un projet d'aide publique au développement d'une OI en faveur des pays en développement.

Les instruments juridiques des OI déterminent plusieurs catégories de fraude<sup>60</sup>. Les principales sont la « *fraude entraînant une perte financière pour l'organisation internationale* »<sup>61</sup> et la « *fraude entraînant un avantage financier pour celui qui la commet* »<sup>62</sup>. Cette terminologie de fraude est celle qu'utilisent les OI du système des Nations Unies<sup>63</sup>. Par comparaison, l'UE, dans le Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection de ses intérêts financiers, fait mention de deux types de fraude : la fraude au budget de l'Union et la fraude en matière de passation des marchés publics. Elle définit la première comme une « *infraction pénale (...) affectant le budget de l'Union européenne, en matière de dépenses comme en matière de recettes, lorsque l'un des comportements suivants a été commis soit intentionnellement soit par imprudence ou négligence grave : a) présenter devant l'autorité compétente des déclarations incomplètes inexactes ou basées sur de faux documents, concernant des faits importants (pour l'octroi d'une aide ou d'une subvention ou pour la liquidation d'une dette fiscale) pouvant porter préjudice au budget communautaire ; b) omettre de fournir des informations sur les mêmes faits aux autorités compétentes au mépris d'une obligation d'informer ; c) détourner des fonds communautaires correspondant à une subvention ou à une aide régulièrement obtenue* »<sup>64</sup>.

---

<sup>60</sup> C. FLAESCH-MOUNGIN, « La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire », *CDE*, 1998, pp. 393-436.

<sup>61</sup> V. la note de synthèse A/AC/243/1994/L.3 établie par l'Assemblée générale des Nations Unies sur les cas présumés de fraude à l'Organisation des Nations Unies : « Etudes de la possibilité soit d'instituer de nouveaux mécanismes juridictionnels et de nouvelles procédures, soit d'élargir le mandat des mécanismes existants et d'améliorer leur fonctionnement ainsi que les procédures connexes », p. 2.

<sup>62</sup> Note de synthèse établie par l'Assemblée générale des Nations Unies sur les cas présumés de fraude à l'Organisation des Nations Unies, *op. cit.*, p. 2.

<sup>63</sup> *Idem*, p. 2.

<sup>64</sup> Article premier du Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'UE, M. DELMAS-MARTY (dir.), *op. cit.*, Paris, Economica, 1997, p. 47 ; v. A. BIEHLER, S. GLEB, N. PARRA, H.E. ZEITLER, *Analyse du livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés et la création d'un Procureur européen*, étude réalisée pour la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, PE 315.762/rev, p. 81.



La seconde est définie « *comme une infraction pénale (...) commise à l'occasion d'une procédure d'adjudication en matière de passation des marchés lorsque les faits de fraude sont susceptibles de porter atteintes aux intérêts financiers de l'Union. La fraude consiste dans l'accord occulte sur les offres avec les concurrents, ou la menace, la promesse ou la tromperie des concurrents, ou dans la collusion avec le fonctionnaire chargé de l'adjudication* »<sup>65</sup>. Contrairement à la fraude au budget qui est une infraction spécifique<sup>66</sup> à l'UE, la fraude en matière de passation des marchés publics est retenue par la plupart des OI et leurs Etats membres. Les codes pénaux et les codes des marchés publics des Etats membres d'OI (Etats membres entre autres de l'UEMOA<sup>67</sup> et la France<sup>68</sup>) en font mention. Ces normes juridiques sanctionnent les entraves à la concurrence, à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics financés par les OI. Au sein de l'UEMOA, par exemple, deux directives de la Commission de l'UEMOA définissent les types de fraude et les infractions préjudiciables aux marchés publics de l'UEMOA. Ces deux directives portent sur la procédure de passation, d'exécution, de réglementation des marchés publics et de délégation de service public<sup>69</sup> en son sein. Parmi les fraudes commises contre l'UEMOA, on peut également citer la fraude douanière. Elle est définie par les codes douaniers de ses Etats membres.

Outre la fraude et la corruption, d'autres activités ont des conséquences graves sur les ressources financières des OI. Elles sont désignées par le vocable d'irrégularités financières.

---

<sup>65</sup> Article 2 du Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'UE, *op.cit.*, pp. 51-32.

<sup>66</sup> Cf, Titre II de la Deuxième partie de cette étude.

<sup>67</sup> V. les articles du code malien des marchés publics qui incriminent les délits de favoritisme et de corruption dans les marchés publics : articles 112, 113, 114, 116 (sur la fraude dans les marchés publics), 117 et 119 (sur la corruption dans les marchés publics au Mali) du code pénal malien de février 2002. V. aussi la loi n° 2009-02 du 7 août 2009 portant code des marchés publics et des délégations de service public en République du Bénin.

<sup>68</sup> V. Article 432-14 du code pénal français sur le délit de favoritisme et relatif aux atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics, voir aussi par exemple l'article 150 du code pénal béninois sur les entraves à la concurrence, les pratiques de collusion, l'influence sur le contenu de l'appel d'offres, la fausse facture ou la surfacturation, les informations ou déclarations fausses en vue d'obtenir le marché, la participation pendant l'exécution du marché aux actes et pratiques frauduleuses préjudiciables aux intérêts de l'autorité contractante susceptibles d'affecter la qualité de la prestation ou leur prix. L'incrimination de délit de favoritisme dans les marchés publics est prévue par des dispositions d'autres pays de l'UEMOA comme le Sénégal (article 40), la Côte d'Ivoire (articles 184, 185, 186 et 187 sur les irrégularités, les actes et les pratiques frauduleuses dans la passation des marchés publics).

<sup>69</sup> Directive n° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005.

### 3. Les irrégularités financières dans les organisations internationales

Les irrégularités financières sont des faits susceptibles de provoquer des pertes financières pour les OI. Elles sont nombreuses et variées. Certaines sont le fait d'une « *erreur volontaire, d'une omission ou d'une simple négligence, ou de l'incapacité de prévoir les conséquences négatives* »<sup>70</sup> de l'acte dommageable. On les désigne par la notion d' « *irrégularités causées par des erreurs* »<sup>71</sup>. D'autres résultent d'« *une négligence lourde ou d'une infraction intentionnelle aux réglementations, aux règles, aux instructions administratives ou politiques établies pertinentes, d'une contravention délibérée aux normes de conduite établies* »<sup>72</sup>. Toutes ces irrégularités n'ont pas les mêmes conséquences financières et, par voie de conséquence, ne sont pas sanctionnées de la même manière. C'est ce qui explique l'intérêt de la distinction entre les nombreuses irrégularités financières involontaires qui découlent de l'utilisation des ressources financières de celles qui sont commises intentionnellement. La distinction se fait suivant le principe de la bonne gestion financière ou le principe de bon emploi des fonds publics des OI. C'est à cet effet que l'origine des irrégularités est importante. Parmi toutes les irrégularités financières préjudiciables aux intérêts financiers des OI, en l'absence de pratiques corruptrices ou de l'intention frauduleuse en vue de nuire à l'OI, celles commises par les gestionnaires de ressources financières ou les personnes qui ont la charge de telles ressources n'entraînent pas de réparation ni de sanctions disciplinaires ou pénales. On en attribue fréquemment la source à la pression et à la contrainte. Pour les pertes dues aux erreurs, le Secrétaire général de l'ONU a admis qu'« *il serait contraire à l'intérêt bien compris de chercher réparation des pertes financières qui se sont produites, que ces pertes soient effectives ou fictives, c'est-à-dire correspondant à des économies non réalisées* »<sup>73</sup>. En revanche, les irrégularités financières dues aux négligences lourdes et à la violation des réglementations financières des OI sont celles qui ont pour but de tirer illégalement profit de leurs ressources financières.

---

<sup>70</sup> Rapport A/53/849 du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation, 3 mars 1999, p. 9.

<sup>71</sup> Cette distinction est faite régulièrement par l'ONU dans les rapports du Secrétaire général sur les états financiers.

<sup>72</sup> Cf, Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation, *op. cit.*, p. 2.

<sup>73</sup> *Idem*, p. 12.

Elles donnent lieu à des sanctions disciplinaires et éventuellement à des poursuites judiciaires devant les cours et tribunaux d'États membres d'OI. Leur réparation s'impose également et peut être faite grâce à l'exercice d'actions judiciaires devant les tribunaux administratifs internationaux<sup>74</sup>.

L'ensemble de ces activités illégales (irrégularités financières, corruptions, fraudes), qui constituent les principales infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers des OI, facilitent parfois la commission d'autres activités illégales contre leurs intérêts financiers, qu'il paraît nécessaire de protéger.

## **II. Nécessité de protéger les intérêts financiers des organisations internationales**

Dans un contexte de crise financière des OI<sup>75</sup>, la protection des intérêts financiers des OI aux moyens d'audits financiers et la lutte contre les infractions qui les affectent sont plus que nécessaires pour la bonne utilisation de leurs ressources financières. La transparence dans l'utilisation de leurs ressources financières participe à la promotion de la bonne gouvernance en leur sein. A ce titre, la transparence financière est un moyen efficace de lutter contre le déficit démocratique<sup>76</sup> symbolisé dans les OI par l'opacité financière et la commission des infractions préjudiciables à leurs intérêts financiers que dénoncent les organisations de défense des droits humains comme Transparency international<sup>77</sup>. Cette organisation non gouvernementale note parmi les faiblesses de la protection des intérêts financiers des OI, notamment de l'UE, l'opacité, l'accès insuffisant du public à l'information, les risques accrus de corruption en matière de passation des marchés publics qui sont de nature à faire perdre la crédibilité et la confiance dans les OI, à faire douter de l'intégrité des personnes qui ont reçu la charge d'utiliser leurs biens publics, et de susciter la méfiance de l'opinion publique.

La réussite des missions de l'OI et le contrôle de l'utilisation et de la destination de ses ressources sont liés. C'est par exemple ce qu'a mis en lumière l'audit sur une période de six

---

<sup>74</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leurs jurisprudences », *RCADI*, vol. 092, 1957, p. 157; L. JANICOT, « Les tribunaux administratifs internationaux », *RFDA*, 2007, p. 1245.

<sup>75</sup> J. SALMON, P-F. SMETS, « La crise financière et constitutionnelle de l'ONU devant la XIX<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale », *Socialisme*, n° 73, 1966, pp. 44-58.

<sup>76</sup> D. de COURCELLES, « Le déficit démocratique : une crise générale de la démocratie ? » *LPA*, n° 130, 2012, p.13.

<sup>77</sup> V. Rapport de Transparency international, « Argent, pouvoir et politique : les risques de corruption en Europe, 2012 », *AJ pénal*, 2013, p. 84.

ans de l'aide financière accordée par l'UE à l'Égypte, effectué par la Cour des comptes européenne, relevant des dysfonctionnements et l'utilisation opaque des fonds publics européens. Ceci lui a fait dire qu'« *il est temps d'adopter une approche plus ciblée (...) et de garantir une meilleure utilisation de l'argent du contribuable européen* »<sup>78</sup>. Cela est valable pour toute OI et suppose que le contribuable ait une meilleure information sur la gestion de l'argent public. Ainsi, se déclinant en plusieurs composantes, la transparence financière<sup>79</sup> dans les OI est une garantie inscrite dans les règlements financiers et les règles budgétaires de nombreuses OI. L'accès à l'information financière des OI permet en outre de révéler leurs activités aux États membres. Car, les recettes des OI reposent largement sur la contribution des États membres. D'où l'enjeu pour les contribuables des États membres de savoir la manière dont sont gérées les ressources publiques. Il est notamment garanti par un contrôle financier<sup>80</sup> efficace dont le but est de leur rendre compte de la gestion financière de celles-ci<sup>81</sup>. C'est ce qui explique l'existence des rapports<sup>82</sup> de contrôle financier, notamment d'audit des commissaires aux comptes<sup>83</sup> ou de cours des comptes d'OI publiés sur les sites des OI. Le simple fait de prévoir la publication de leurs travaux est un moyen dissuasif permettant la protection de leurs intérêts financiers. Ces contrôles financiers inspirent la crainte des gestionnaires des fonds publics d'OI et les incitent à plus de transparence dans l'exercice de leurs missions. La transparence<sup>84</sup> dans l'information financière permet une meilleure

---

<sup>78</sup> J. J. MEYEL, « L'UE épinglée pour son « aide financière » inefficace », *Le Figaro*, juin 2013.

<sup>79</sup> G. ORSONI, « Communautés européennes, éléments de transparence budgétaire », *RFFP*, n° 40, 1992, p. 131, D. STRASSER, « Les finances publiques communautaires face aux exigences et nécessités », *RAE*, n° 1, 1992, p. 60 ; D. STRASSER, « Les métamorphoses du budget général des Communautés européennes, effets sur sa transparence », *RFFP*, 1992, p. 150 ; CJUE, 1er juillet 2008, Royaume de Suède et Turco c. Conseil, C-39/05 P et 52/05 P, point 59.

<sup>80</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », *RFAP*, n° 126, 2008, pp. 319-332.

<sup>81</sup> J. J. MEYEL, « L'UE épinglée pour son « aide inefficace » à l'Égypte », *Le figaro*, *op.cit.*

<sup>82</sup> V. Rapport d'audit 2013 de la Cour des comptes européenne sur les aides de l'UE à l'Égypte et l'article de J. J. MEYEL : « l'UE épinglée pour aide inefficace à l'Égypte », *Le figaro*, *op. cit.*

<sup>83</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », *op. cit.* pp. 319-332.

<sup>84</sup> L. GRARD, « La transparence, un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne », *Communication et organisation*, disponible sur <https://communicationorganisation.revues.org/2351> (consulté le 24 mars 2014); P. SADRAN, « Le miroir sans tain, réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », *Mélanges en hommage à J. ELLUL, Religion société et politique*, PUF 1983, pp. 797-807 ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, et au Comité économique et social du 2 juin 1993, « Transparence dans la Communauté », *JOCE*, n° C 166 du 17 juin 1993, p. 4 ; F. LAFAY, « L'accès aux documents du Conseil de l'Union européenne : contribution à une problématique de transparence en droit communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 33, 1997, p. 37 ; P. BISCHOFF, « L'Union européenne et la protection des données, la société

connaissance des activités financières des OI. Le contrôle financier offre aussi l'occasion d'apprendre des informations sur le fonctionnement des organes et des structures des OI et sur les règles de protection de leurs finances.

Afin d'endiguer les infractions qui leur sont préjudiciables, la transparence doit être le souci constant des OI dans la passation des marchés publics qu'elles financent car, la plupart de ceux-ci sont le terrain privilégié de la corruption, de la fraude et d'autres activités illégales assimilées à ces infractions. C'est le cas des Missions et opérations de maintien de la paix des Nations Unies et des marchés publics de l'UE qui servent à financer des projets de développement dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Les directives et règlements financiers d'OI contiennent des dispositions qui tendent à garantir la publicité et la transparence dans les marchés publics<sup>85</sup>. De la transparence financière dépend la crédibilité des OI<sup>86</sup>.

Comme les Etats, les OI promeuvent la bonne gouvernance économique et la bonne gestion financière, qui sont l'une de leurs exigences et recommandations principales à l'égard de leurs Etats membres<sup>87</sup>, notamment dans les projets d'aide publique au développement<sup>88</sup> de l'UE, de l'UA, de l'UEMOA, de l'ONU, du PNUD et des institutions financières internationales (le FMI, la BM, etc.). Promouvoir la bonne gouvernance dans les OI, c'est notamment lutter contre la corruption, la fraude, les irrégularités financières, la mauvaise gestion et le gaspillage de leurs ressources financières<sup>89</sup>. C'est aussi se doter d'instruments

---

de l'information à l'épreuve des droits de l'homme », *RMCUE*, n° 421, 1998, pp. 537-543 ; Rapport 2003/C321/01 de la Commission européenne « Mieux légiférer », 1<sup>er</sup> déc. 1998.

<sup>85</sup> W. ZIMMER, « Marchés publics », *Rép. communautaire Dalloz*, 2006, p. 61.

<sup>86</sup> P. RICAR, « En dépit d'efforts de transparence, la Banque centrale européenne ne convainc pas », *op. cit.* p. II.

<sup>87</sup> Sur la bonne gouvernance et l'aide publique au développement : v. M.B. GOTOBIA, *La problématique de l'exercice des droits et devoirs par les États africains au Sud Sahara au regard des principes de bonne gouvernance*, Thèse, Nice-Sophia Antipolis, 2002, pp. 322-344 ; Université de printemps de finances publiques, *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde : Actes de la IV<sup>e</sup> Université de printemps de finances publiques, 16 et 17 juin 2008*, Paris, LGDJ, 2008, p. 328 ; J.J. GABAN, *L'aide publique française au développement*, DF, Paris, 2005, p. 176 ; M. ALI AHMED, *L'aide publique de l'OPÉP au développement*, Thèse, Université Nice-Sophia Antipolis, 1986, pp. 210-215 ; F. PACQUEMENT, « L'aide publique au développement : un sujet des finances publiques internationales », *RFFP*, n° 125, p. 261.

<sup>88</sup> V. La « bonne gouvernance » et « les politiques d'aide au développement », in *Courrier international*, juin 2005, disponible sur <http://www.courrierinternational.com/breve/2008/10/08/le-palmares-de-la-bonne-gouvernance> et <http://www.courrierinternational.com/article/2005/06/09/les-mysteres-de-l-aide-internationale-fantome> (consulté le 24 mars 2014)

<sup>89</sup> « En vertu de la charte des Nations Unies, la notion d'intégrité à laquelle sont soumis les fonctionnaires internationaux comprend des qualités telles que l'honnêteté, la bonne foi, l'impartialité et l'incorruptibilité. Ces qualités sont aussi fondamentales que celles de compétence et d'efficacité, également inscrites dans la Charte »,

juridiques de contrôle qui favorisent une utilisation efficace et efficiente de leurs finances. La bonne gouvernance comporte trois dimensions<sup>90</sup> : la bonne gouvernance économique, la bonne gouvernance sociale et la bonne gouvernance politique. Ces trois dimensions sont prises en considération par toutes les OI et institutions multilatérales de financement qui en font l'exigence principale et le critère essentiel d'obtention des projets d'aide au développement<sup>91</sup> et d'appréciation d'autres domaines. La bonne gouvernance implique en outre la démocratie<sup>92</sup>, la compétitivité et l'efficacité de l'économie de marché. La bonne gouvernance englobe la bonne gestion financière<sup>93</sup> qui consiste à utiliser les ressources des OI en tenant compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience et du rapport coût/efficacité. « *Le principe d'économie prescrit que les moyens mis en œuvre par l'institution en vue de la réalisation de ses activités soient rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix*<sup>94</sup> » et « *sa finalité qui est le principe d'efficience vise le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Le principe d'efficacité vise l'atteinte des objectifs spécifiques fixés et l'obtention des résultats escomptés* »<sup>95</sup>.

Pointer du doigt les erreurs d'utilisation financière, le gaspillage, la mauvaise gestion, la corruption et la fraude aux finances des OI permet de donner des indices révélateurs d'activités illégales contre leurs intérêts financiers. Il en ressort qu'un rapport étroit existe entre le contrôle financier et la protection pénale des intérêts financiers des OI. L'un appuie l'autre, ils sont indissociables<sup>96</sup>.

---

In *Norme de conduite requise des fonctionnaires internationaux*, disponible sur <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsF.pdf> (consulté le 24 mars 2014).

<sup>90</sup> PNUD, *La gouvernance en faveur du développement humain durable, Document de politique générale du PNUD*, New York, 1997, pp. 3-4.

<sup>91</sup> Article 20 al. D de l'Accord de partenariat économique Afrique caraïbes Pacifique.

<sup>92</sup> M-C., KATHIA, « Droit international et démocratie », *Diogène*, n° 220, 2007, pp. 36-48 ; V. Nations Unies, *La démocratie et les Nations Unies, Journée internationale de la démocratie*, 2013, disponible sur [https://www.un.org/fr/events/democracyday/demo\\_un.shtml](https://www.un.org/fr/events/democracyday/demo_un.shtml) (consulté le 17 avril 2014).

<sup>93</sup> Art. 2 du règlement financier des Communautés européennes en vigueur de 1973 à 1990 et art. 27 du Règlement financier en vigueur de l'UE.

<sup>94</sup> J. MOLINIER, « Budget-Principes budgétaires », *JC Traités*, 2010, p. 40.

<sup>95</sup> J. MOLINIER, « budget-Principes budgétaires », *op. cit.*, p. 40.

<sup>96</sup> *Supra*, nécessité de protéger les intérêts financiers des OI.

### III. Les facteurs d'atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales

Les facteurs d'atteinte aux intérêts financiers des OI sont multiples et varient selon les OI. On peut retenir celles qui sont imputables à la mauvaise gestion (A) et à la faiblesse de leurs structures de contrôle (B).

#### A. La mauvaise gestion des ressources financières

Dans la majorité des scandales révélés par la presse ou d'études consacrées à la protection des intérêts financiers des OI, c'est généralement et au premier rang la mauvaise gestion des services responsables des ressources financières qui est mise en cause. Au sein de l'UE, la Commission européenne, en tant qu'autorité d'exécution du budget, n'échappe pas aux accusations de fraude, de corruption ou d'irrégularités entraînant des pertes financières pour l'Union<sup>97</sup>. Ce fut également le cas du Secrétariat général des Nations Unies dans l'affaire « Pétrole contre nourriture »<sup>98</sup> ayant impliquée plusieurs responsables onusiens et responsables publics nationaux dans le cadre du programme financé par le pétrole irakien. Parmi les causes de la mauvaise gestion des services gestionnaires des ressources financières des OI, les rapports d'audit, d'enquête et d'investigation effectués à la suite des affaires de corruption et de fraude soulignent les violations de la réglementation en matière d'utilisation des ressources financières, de passation des marchés publics et de la réalisation de l'aide publique au développement. Les documents internes de certaines OI permettent d'appréhender<sup>99</sup> le problème de la mauvaise gestion. Dans d'autres, il est difficilement possible de connaître son coût<sup>100</sup>. Le silence des OI sur ce point leur permet de se mettre à

---

<sup>97</sup> D. GEORGAKAKIS, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1999, 2000, p. 20.

<sup>98</sup> « Cahier documentaire sur le Golfe « Pétrole contre nourriture » : une affaire qui met à mal l'ONU », *Le monde diplomatique*, disponible sur : <https://www.monde-diplomatique.fr/cahier/irak/a12390> (consulté le 20 août 2005) ; M. FORTEAU, « La formule « Pétrole contre nourriture » mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », *AFDI*, vol. 43, n° 1, 1997, pp. 132-150.

<sup>99</sup> N. PASSAS, « Approche sociologique vers une typologie des causes des vulnérabilités des fraudes et abus », O. PIERROTTE (dir.), *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne*, op. cit, pp. 18-28.

<sup>100</sup> C'est le cas des organisations internationales africaines comme l'UEMOA et l'UA qui ne publient pas sur leurs sites officiels les documents sur la corruption, la fraude et la mauvaise gestion de leurs services, organes et agences.

l'abri des critiques et de la méfiance de l'opinion publique. Cette dissimulation empêche de cerner toute la profondeur du problème géré parfois de façon confidentielle<sup>101</sup> ; ce qui est tout à fait contraire à la démocratie et à la transparence au sein des OI<sup>102</sup>.

Si la mauvaise gestion est à l'origine de bon nombre d'atteintes aux intérêts financiers des OI, elle n'est pourtant pas la seule. La prise en compte d'autres éléments comme la faiblesse des mécanismes de contrôle est utile.

## **B. La faiblesse des mécanismes de contrôle financier**

Rares sont les OI dont les structures de contrôle financier arrivent à accomplir efficacement leurs missions. Dans certaines OI, la taille très petite des services de contrôle financier par rapport aux structures dont ils doivent contrôler l'utilisation des ressources et certifier la bonne gestion financière constitue un obstacle au contrôle régulier et fréquent de leurs finances publiques. Cela pose la question de la capacité de contrôle de ces structures. C'est le cas du Commissariat aux comptes de l'ONU chargé de vérifier les comptes de plus d'une vingtaine d'organismes des Nations Unies. Dans d'autres OI, c'est le manque de ressources financières et de personnels qualifiés qui affecte leurs structures de contrôle. Les ressources qui leur sont consacrées ne leur permettent pas d'accomplir totalement leurs missions. Aussi, les personnes qui animent ces structures de contrôle n'ont pas toujours les formations adéquates et les compétences requises pour auditer la gestion des ressources financières. Le contrôle financier nécessite plusieurs compétences difficilement réunies dans le personnel de contrôle financier des OI. Ces compétences concernent entre autres les domaines de la comptabilité, des finances, du droit et de l'audit. Parfois, ce sont les mécanismes de contrôle qui semblent n'être pas adaptés aux fonctions de contrôle. Cette inadaptation fait douter de la fiabilité des contrôles effectués par les structures qui en sont chargées. Des rapports d'OI sont à ce propos très critiques. Dans son rapport s'étendant sur la période 2010-2012 relatif aux aides de la Politique agricole commune, la Cour des comptes européenne a déclaré que « *l'UE ne dispose pas de mécanisme fiable pour vérifier le bien-*

---

<sup>101</sup> A. GARRIGOU, « Le boss, la machine et le scandale », *Politix*, n° 17, 1992, p. 735; P. LASCOUMES, *Elites irrégulières, Essais sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997, 304 p ; J. NICOLAS, *L'Europe des fraudes*, Bruxelles, PNA, 1999, p. 20.

<sup>102</sup> D. GEORGAKAKIS, « La République contre la propagande d'État ? Création et échecs du Commissariat général à l'information », *Revue française de science politique*, n° 5, 1998, pp. 606-624 ; P. ARMAURY, *Les deux premières expériences de l'information en France*, Paris, LGDJ, 1969, 692 p.



*fondé des aides versées aux agriculteurs* »<sup>103</sup>. Il remet en cause également la fiabilité<sup>104</sup> des contrôles effectués par les Etats membres de l'UE.

Aussi, malgré l'existence de règlements qui prévoient dans certaines OI des services de contrôle financier, notamment d'audit permettant d'assurer une gestion saine et efficace de leurs deniers publics, ceux-ci n'ont pas encore atteint un niveau de développement et acquis une expérience leur permettant d'assurer efficacement leurs missions de contrôle en vue d'éradiquer les infractions préjudiciables aux intérêts financiers des OI qu'ils doivent protéger. Celles-ci se voient obligées de faire appel à l'expertise et aux ressources de cabinets et de sociétés d'audit privés susceptibles de réaliser le contrôle de leurs ressources financières. Tel est l'état des structures de contrôle financier particulièrement de l'audit interne des OI comme l'UEMOA et les principales institutions financières internationales (IFI) des Nations Unies, notamment le Fonds monétaire international (FMI).

C'est seulement en 2012 que l'UEMOA a manifesté un intérêt particulier pour les formes de contrôle avancées des ressources financières par son appel à manifestation d'intérêt pour la réalisation d'une étude sur l'introduction de l'audit interne dans les services publics et les entreprises de ses Etats membres<sup>105</sup>.

L'absence de répartition sans ambiguïté des tâches et les conflits d'autorité entre les chefs des structures de gestion des ressources financières sont également des sources d'atteintes aux intérêts financiers des OI. Une totale confusion régnant autour des autorités (commissaires) en charge des finances des OI n'est pas de nature à situer les responsabilités, notamment pénales, des auteurs de corruption, de fraude et d'irrégularités financières<sup>106</sup>. Le rapport d'audit des organes de l'Union africaine<sup>107</sup> réalisé en 2008 par un panel de personnalités importantes a permis de révéler les risques liés à l'imprécision des normes juridiques relatives au contrôle financier des organes de gestion financière des OI, en l'espèce celle de la Commission de l'Union africaine.

---

<sup>103</sup> Rapport de la Cour des comptes 2012 disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000069/0000.pdf> (consulté le 30 janvier 2015).

<sup>104</sup> Rapport de la Cour des comptes européenne 2010, disponible sur [http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar12/ar12\\_fr.pdf](http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/ar12/ar12_fr.pdf) (consulté le 30 janvier 2015).

<sup>105</sup> UEMOA : <http://www.uemoa.int/Documents/Appels/> (consulté le 27 mars 2014).

<sup>106</sup> V. Rapport final de la Commission VOLCKER en l'affaire « Pétrole contre nourriture », disponible sur <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm> (consulté le 27 mars 2014).

<sup>107</sup> L. CORREAU, « La Commission de l'UA : un corps malade », *RFI*, 29 janvier 2008, disponible sur : [http://www1.rfi.fr/actufr/articles/097/article\\_62076.asp](http://www1.rfi.fr/actufr/articles/097/article_62076.asp) (consulté le 27 mars 2014).

#### IV. Intérêt de la thèse

Aucune OI ne peut fonctionner et remplir correctement ses missions si ses ressources financières ne bénéficient pas d'une protection suffisante. Cela suppose que les OI disposent à la fois de mécanismes de contrôle financier et des instruments juridiques pénaux capables de lutter contre les atteintes à leurs intérêts financiers. D'où la nécessité de réfléchir sur les formes de protection financière et pénale pouvant endiguer les problèmes qui mettent à mal leur fonctionnement et provoquent des crises financières<sup>108</sup> en leur sein ou les rendant financièrement incapables d'atteindre leurs objectifs. Mieux, ces problèmes soulèvent la question de la bonne gouvernance au sein des OI. Or, les études sur la protection des intérêts financiers des OI semblent rares en droit international. Contrairement à celles consacrées au financement<sup>109</sup>, au budget<sup>110</sup>, à la crise financière<sup>111</sup> et à l'autonomie financière<sup>112</sup> des OI, les recherches juridiques sur la protection des intérêts financiers portent essentiellement sur une seule OI, l'Union européenne. Ainsi, en s'appuyant sur l'exemple de l'UE, la présente thèse permet d'aborder les difficultés de la protection des intérêts financiers des OI. Pour cela, outre l'UE, deux OI (l'ONU et l'UEMOA) sont prises en considération pour analyser les mécanismes de protection des intérêts financiers des OI à la lumière de quelques scandales financiers les plus connus.

---

<sup>108 108</sup> Y. BEIGBEDER, « La crise financière et les travaux du Comité des dix-huit », *AFDI*, vol. 32, n° 1, 1986, pp. 426-438.

<sup>109</sup> M. BERTRAND, « Le financement des organisations internationales », *RFFP*, n° 52, 1995, p. 253 ; F. DORMOY, « Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU », *AFDI*, vol. 39, n° 1, 1993, p. 131.

<sup>110</sup> A. PELLET, « Budgets et programmes aux Nations Unies-Quelques tendances récentes », *op. cit.*, pp. 242-282, J.P. JACQUE, « Budget », *Rép. communautaire Dalloz*, 2000, pp. 1-14 ; MSD. LECHANTRE, *Le budget de l'Union européenne*, Paris, La documentation française, « Col. Réflexe Europe », 2004, p. 176 ; C-A COLLIARD, « Finances publiques internationales : les principes budgétaires dans les organisations internationales », *Revue de science financière*, pp. 437-460.

<sup>111</sup> Y. BEIGBEDER, « La crise financière et les travaux du Comité des dix-huit », *AFDI*, vol. 32, n° 1, 1986, pp. 426-438.

<sup>112</sup> A. POTTEAU, *Recherches sur l'autonomie financière de l'Union européenne*, Dalloz, « Col. Nouvelle bibl. des thèses », 2004, p. 722.

## V. Problématique

Afin d'aborder le sujet de la présente recherche, il est nécessaire de déterminer au préalable le volet financier de la protection des intérêts financiers des OI. Cela conduit, notamment, à se poser les questions suivantes : comment est organisée la fonction de contrôle financier au sein des OI ? Existe-t-il une procédure de contrôle efficace sur l'utilisation de leurs ressources financières ? Dans l'affirmative, cette procédure peut-elle être appliquée à l'ensemble des formes de contrôle financier qu'elles utilisent ? Tient-elle compte des particularités de chaque forme de contrôle financier, dont les audits financiers, l'enquête et l'investigation sont les plus utilisés. Si les réponses à ces différentes questions permettent d'aborder le volet financier de la protection des intérêts financiers des OI (Première partie), elles contribuent aussi à questionner l'efficacité du cadre normatif financier, afin d'envisager des moyens de lutte pénale. Ainsi donc, face à l'insuffisance du contrôle financier de leurs ressources financières, l'autre enjeu auquel sont confrontées les OI est celui des sanctions contre les infractions qui portent atteinte à leurs intérêts financiers. Ces sanctions portent sur les infractions fréquemment commises : la corruption, la fraude et les irrégularités financières. On peut dès lors se poser les questions suivantes : les OI disposent-elles d'instruments juridiques leur permettant de sanctionner efficacement les infractions portant atteinte à leurs intérêts financiers ? En vue de cette protection, comment s'effectue la lutte pénale pour la protection de leurs intérêts financiers ? Les réponses à ces questions permettent d'examiner les poursuites et les sanctions contre les infractions qui portent atteinte à leurs intérêts financiers (Deuxième partie).

## **PREMIERE PARTIE : LE VOLET FINANCIER DE LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Les OI mobilisent plusieurs moyens pour la protection de leurs intérêts financiers, avec des buts et des objectifs différents. Leurs moyens de protection ont un but préventif ou dissuasif et sont encadrés par un ensemble de normes juridiques qui régissent leur exercice. Parmi les moyens qu'elles utilisent le plus, les audits financiers paraissent comme l'un des instruments les plus efficaces de leur protection financière. Cela conduit à faire une distinction entre eux et à établir la préférence générale qu'elles accordent aux types d'audits en fonction de leur importance. Parmi la pluralité d'audits<sup>113</sup> qui s'offrent aux OI, on peut citer entre autres l'audit financier, l'audit informatique et l'audit d'organisation ou de qualité. Tous ces audits ne jouent pas le même rôle dans la protection de leurs intérêts financiers. Les audits financiers, en fonction de leur but et de leur objectif, sont ceux utilisés dans le cadre de la protection financière. Ils permettent de vérifier la régularité et la sincérité de leurs comptes financiers annuels, et par voie de conséquence, la bonne gestion de leurs ressources financières. Ils portent essentiellement sur les informations financières de celles-ci. Ils sont généralement prévus par leurs instruments juridiques, notamment leurs règles de gestion financière comme les règlements financiers, les directives et les résolutions<sup>114</sup> qui organisent leur existence juridique, leur fonctionnement ainsi que la procédure et les modalités de leur exercice qui tiennent compte, outre les normes juridiques des OI, de celles des organisations professionnelles d'audit qui font autorité. C'est la pratique adoptée dans la majorité des OI, entre autres celles du système des Nations Unies ou au sein de l'UE et de l'UEMOA. D'autres formes de contrôle financier aussi efficaces viennent s'ajouter aux audits financiers des OI. Ce sont l'enquête et l'investigation. Leur efficacité est prouvée, notamment au sein de l'ONU où elles ont largement contribué à la réforme des structures et mécanismes de contrôle interne.

---

<sup>113</sup> H. BOULANGER, « Le point sur... l'audit interne dans le secteur public », *RFAP*, n° 148, 2013, p. 1029-1041 ; G. MONTAGNIER, « Audit de gestion à la Cour des comptes européenne et auprès des juridictions financières », *LPA*, n° 112, 1997, p. 15 ; L. LEVOYER, « De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationale », *LPA*, n° 131, 2002, p. 9.

<sup>114</sup> Rés. A/RES/48/218 B de l'Assemblée générale des Nations Unies du 12 août 1994.

Ces différents moyens de protection des intérêts financiers des OI bénéficient d'un encadrement juridique et d'une procédure de contrôle d'ensemble (Titre I). Cependant, eu égard à la diversité des formes de contrôle financier, il s'établit des particularités juridiques propres à chaque forme de contrôle (Titre II).

## **TITRE I : LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

La fonction de contrôle financier permet aux OI de s'assurer de la bonne gestion de leurs ressources financières. Comme telle, elle vise à protéger leurs intérêts financiers. Pour cela, le contrôle financier est régi par un encadrement juridique qui pose les bases nécessaires pour exercer la fonction de contrôle financier en leur sein. Cet encadrement juridique, pouvant être considéré comme le cadre juridique commun aux différents mécanismes de contrôle financier, est applicable à tous les types de contrôle financier que disposent les OI, avec toutefois quelques particularités liées aux différents mécanismes de contrôle financier, dont les audits financiers, l'enquête et l'investigation. Ce cadre juridique commun détermine les normes de référence, ainsi que les sources du contrôle financier. Il permet de garantir la qualité et la crédibilité de la fonction de contrôle financier et a l'avantage de la présenter comme une activité ordonnée, avec des normes juridiques, s'effectuant sur plusieurs étapes. En outre, la fonction de contrôle financier obéit à une procédure qui constitue son essence. C'est, en effet, la procédure de contrôle financier qui fixe la méthode pour exercer la fonction de contrôle financier. La prise en compte de cette procédure est très importante, car elle permet d'aboutir à l'établissement du rapport de contrôle financier, qui contient les opinions, l'avis du contrôleur financier et les recommandations qu'il fait aux chefs d'administration des OI contrôlées. C'est pour cette raison qu'un contrôle financier ne peut se faire sans avoir déterminé au préalable la procédure devant être suivie par les contrôleurs financiers des OI. Ainsi, la fonction de contrôle financier repose sur un cadre normatif qui précise l'ensemble des règles juridiques qui régissent la fonction de contrôle financier (Chapitre I) et précisent la procédure à suivre par les contrôleurs financiers des OI (Chapitre II).

## CHAPITRE I : LE CADRE NORMATIF DU CONTROLE FINANCIER

Le cadre normatif est constitué de l'ensemble des normes juridiques qui régissent le contrôle financier<sup>115</sup> dans les OI. Elles renvoient à l'indépendance, à l'objectivité et à d'autres normes juridiques définies par les normes de référence qui leur sont appliquées. Ces normes juridiques sont nombreuses et variées. Certaines normes juridiques sont l'œuvre des OI. Elles les édictent dans le cadre de l'exercice de leur activité normative, précisément en matière d'audits financiers (externe et interne). Elles portent aussi sur des règles générales qui régissent l'appartenance aux OI. De caractère obligatoire, leur application s'impose à ce titre aux auditeurs. D'autres normes juridiques sont élaborées par des organisations professionnelles d'audit. Celles-ci participent activement à la mise en place d'un cadre normatif commun et à l'harmonisation des pratiques de contrôle financier dans le secteur public et au sein des OI. Pour qu'une institution de contrôle financier, notamment d'audit interne d'une OI, applique une norme de référence d'une organisation professionnelle d'audit, il faut que cette application soit, au préalable, rendue possible par une règle juridique de l'OI dont les ressources financières sont auditées. C'est le cas, entre autres, au sein de l'UE et de l'ONU qui font recours par exemple aux différentes *normes IPSAS*<sup>116</sup> élaborées par la Fédération internationale des auditeurs et celles de l'Institut des auditeurs internes.

Sont abordés dans ce chapitre l'indépendance, l'objectivité des auditeurs (Section I) et les normes de référence pour la pratique professionnelle de l'audit au sein des OI (Section II).

---

<sup>115</sup> L'audit et le contrôle financier sont utilisés comme synonymes.

<sup>116</sup> V. § 2 de la Section II du Chapitre premier.

## **Section I : L'indépendance et l'objectivité des auditeurs d'organisations internationales**

L'indépendance et l'objectivité de l'auditeur financier sont des conditions essentielles d'exercice de sa mission. Elles sont affirmées dans les normes juridiques des OI sur la profession d'audit (externe et interne). Ces notions se déclinent en plusieurs variantes qui constituent des garanties essentielles de l'exercice de l'activité d'audit (Paragraphe 1) et sont exprimées dans de nombreux instruments juridiques internationaux d'audit (Paragraphe 2).

### **Paragraphe I : Définitions de l'indépendance et de l'objectivité de l'auditeur**

Le cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit définit l'indépendance de l'auditeur comme « *l'absence de subordination à des conditions qui menacent la capacité de l'activité d'audit interne ou du responsable de l'audit d'accomplir l'activité d'audit interne d'une manière objective* »<sup>117</sup>.

Cette définition de l'indépendance<sup>118</sup> renvoie à une autre notion : celle de l'objectivité de l'auditeur qui n'est pas expressément définie par le cadre de référence international. D'où la nécessité de définir également ce que c'est que l'objectivité. Le rapport sur la fonction d'audit dans le système des Nations Unies définit cette notion comme une « *aptitude impartiale qui permet aux auditeurs (...) d'accomplir leur mission de telle sorte qu'ils soient certains de la qualité de leurs travaux, sans le moindre compromis* »<sup>119</sup>. L'objectivité de l'auditeur implique donc son impartialité, la certitude de la qualité de ses travaux et l'absence de tout acte pouvant le compromettre dans l'atteinte de ses résultats. Comme actes compromettants, on peut citer, à titre d'exemple, les conflits d'intérêts, un acte contraire à l'éthique<sup>120</sup> et à la déontologie de la profession.

---

<sup>117</sup> Cadre de référence international des pratiques professionnelles, normes 1110 de l'Institut des auditeurs internes.

<sup>118</sup> C. P. D. HAURET, « L'indépendance perçue de l'auditeur », *RF gest.*, n° 147, 2003, pp. 105-117.

<sup>119</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, JIU/REP/2010/5 Genève, 2010.

<sup>120</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, *op. cit.* p. 40.



L'auditeur, dans l'exercice de ses fonctions, fréquente les personnes et les services dont la gestion est auditée et qui pourraient être ses supérieurs hiérarchiques. Cela peut altérer la qualité de son travail si des garanties juridiques ne lui sont pas conférées en vue de s'affranchir de la tutelle d'une quelconque autorité pouvant influencer son travail. Cette question se pose, il est vrai, moins aux auditeurs externes qu'à ceux internes qui sont des fonctionnaires des OI.

Les auditeurs externes sont des personnalités ou des institutions financières à la réputation hautement reconnue et qui tiennent à défendre leur renommée. Ils sont difficilement influençables dans la mesure où ils doivent rendre compte à leurs institutions d'origine. C'est le cas pour ce qui est des institutions de contrôle, d'audit des États membres, des sociétés et cabinets d'audit privés. Ils pourraient voir engager leur responsabilité et subir des sanctions disciplinaires lorsque leurs institutions sont moins satisfaites de leurs missions ou travaux. Ce point est un élément constitutif d'indépendance. Les auditeurs internes, eux, ne bénéficiant d'aucune de ces garanties, peuvent être des agents des OI dont ils ont la charge d'auditer la gestion et l'utilisation des ressources financières. Rien n'interdit que l'auditeur interne soit un fonctionnaire de l'OI et, à ce titre, soumis aux dispositions du statut des fonctionnaires des OI. C'est le cas au sein de l'ONU et de l'UE où les auditeurs et contrôleurs internes sont soumis au statut général des fonctionnaires.

Dans les OI, la nomination des auditeurs internes est avant tout l'affaire des chefs d'administration de celles-ci. Par exemple, au sein de l'UE, ce peut-être celui qui représente l'institution ou le Secrétaire général de l'ONU (pour l'ONU) ou encore le président de la Commission (UEMOA). C'est également l'autorité de nomination qui peut procéder à son licenciement. Toutefois, l'autorité de nomination est tenue d'en informer l'autorité budgétaire (c'est ce que recommandent le règlement financier et la règle de gestion financière de l'UE). Dans le cas de l'ONU, la nomination de l'auditeur doit être confirmée à l'issue de l'élection de l'Assemblée générale de l'ONU. Dans ces conditions, comment ne pas être tenté de recevoir des instructions du chef de l'administration ? C'est pour cela que l'auditeur dans les OI bénéficie des règles garantissant son indépendance et son objectivité.

Plusieurs instruments juridiques évoquent la question de l'indépendance et l'objectivité des auditeurs financiers. Parmi ceux-ci, certains sont de sources internes aux OI, élaborées en vertu de leurs constitutions ou actes constitutifs. D'autres sont élaborés lors des sommets et

conférences internationales comme les déclarations de Lima<sup>121</sup> et de Mexico<sup>122</sup> sur l'indépendance et l'objectivité des auditeurs externes.

L'indépendance de l'auditeur se décline en trois aspects<sup>123</sup>, à savoir l'indépendance dans la direction des audits, la non-limitation à l'exercice de ses fonctions et l'impossibilité de recevoir des instructions en ce qui concerne l'exercice de celles-ci. Ces aspects sont mentionnés dans les normes juridiques des OI, notamment le règlement intérieur de l'UE, en son article 100. Celui-ci dispose, à l'alinéa premier, que « *l'auditeur interne jouit d'une complète indépendance dans la conduite de ses audits. Il ne peut recevoir aucune instruction ni se voir opposer aucune limite en ce qui concerne l'exercice de ses fonctions qui, par sa désignation, lui sont assignées en vertu des dispositions du règlement intérieur* ». On retrouve la même exigence autrement formulée dans la norme juridique sur l'indépendance de l'auditeur dans la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU créant le Bureau des services de contrôle interne<sup>124</sup>.

Ainsi, d'après la disposition de cette résolution, ce service « *exerce ses fonctions de manière autonome, sous l'autorité du Secrétaire général et, conformément à l'article 97 de la Charte des Nations Unies, sera habilité à prendre toutes initiatives et exécuter toutes activités qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions et à rendre compte de ces mesures en ce qui concerne le suivi, l'audit (interne), l'inspection, l'évaluation et les investigations exposés dans la présente résolution* »<sup>125</sup>. L'autonomie des membres du Bureau des services de contrôle interne ne doit pas faire penser qu'ils pourront recevoir de leurs supérieurs hiérarchiques des instructions de nature à altérer l'intégrité de leur travail.

Le même souci d'indépendance est partagé par toutes les institutions financières internationales comme la Banque Mondiale (BM), le Fonds Monétaire international (FMI) et la Banque africaine de développement (BAD).

D'autres instruments juridiques organisent l'indépendance et l'objectivité de l'auditeur. Il s'agit essentiellement des normes de la Fédération internationale des comptables (en anglais *International Federation of accountants*) ou IFACI<sup>126</sup>, le code de référence

---

<sup>121</sup> Cf, Titre II de la Première partie sur les audits financiers.

<sup>122</sup> Cf, Titre II de la Première partie sur les audits financiers.

<sup>123</sup> J. RENARD, *Théorie et pratique de l'audit interne*, Paris, Ed. d'organisations, 2002-2004, p. 111.

<sup>124</sup> Rés. 48/218 B de l'AG NU du 1<sup>er</sup> août 1994.

<sup>125</sup> AG des Nations Unies, Rés. A/RES/48/218 B du 12 août 1994.

<sup>126</sup> Sur l'IFAC, v. S II, § 2 les organisations professionnelles et leurs normes de contrôle financier.

international des pratiques professionnelles de l'audit de 2009<sup>127</sup>, de la Confédération européenne des instituts d'audits interne (CEIAI), de l'Institut des auditeurs internes et l'Union francophone de l'audit interne (UFAI). On parle à propos de ces organisations d'une « communauté internationale de l'audit interne »<sup>128</sup>. Sont examinées les normes des OI sur l'indépendance (A) et l'objectivité des auditeurs (B).

### A. Les normes des organisations internationales sur l'indépendance de l'auditeur

La charte d'audit des OI et les normes de l'IFACI exigent l'indépendance de l'auditeur. La norme 1100 de l'IFAC affirme que « l'audit (...) doit être indépendant et les auditeurs (...) doivent effectuer leurs travaux avec objectivité » et interprète<sup>129</sup> cette norme de la manière suivante : « l'indépendance c'est la capacité de l'audit (...) à assumer, de manière impartiale, ses responsabilités. Afin d'atteindre un degré d'indépendance nécessaire et suffisant à l'exercice de ses responsabilités, le responsable de l'audit (...) doit avoir un accès direct et non restreint à la direction générale et au Conseil. Cet objectif peut être atteint grâce à un double rattachement. Les atteintes à l'indépendance doivent être appréhendées à différents niveaux : au niveau de l'auditeur (...); au niveau de la conduite de la mission ; au niveau de l'audit (...) et de son positionnement dans l'organisation »<sup>130</sup>.

En plus de donner la définition de l'indépendance de l'auditeur<sup>131</sup>, l'IFACI explique comment celle-ci doit se manifester. L'indépendance de l'auditeur signifie qu'il jouit pleinement des garanties de cette règle. L'indépendance se traduit également, au sens de la disposition susmentionnée, par l'accès à toute information utile<sup>132</sup> à l'exécution des missions d'audit au sein de l'OI auditée et dans les Etats membres dans le cas des OI d'intégration comme l'UE et l'UEMOA. L'indépendance est aussi fonction du salaire et des ressources

---

<sup>127</sup> Cf, les organisations professionnelles d'audit, Titre I, Chapitre I, Section II, §2.

<sup>128</sup> V. J. RENARD, *Théorie et pratique de l'audit interne*, op.cit., p. 111.

<sup>129</sup> <http://www.ifaci.com/bibliotheque/bibliotheque-en-ligne-telecharger-la-documentation-professionnelle/referentiel-international-de-l-audit-interne/acces-thematique/gestion-du-service-daudit-interne/independance-et-objectivite-199.html> (Consulté le 27 mars 2014).

<sup>130</sup> <http://www.ifaci.com/bibliotheque/bibliotheque-en-ligne-telecharger-la-documentation-professionnelle/referentiel-international-de-l-audit-interne/acces-thematique/gestion-du-service-daudit-interne/independance-et-objectivite-199.html> (consulté le 27 mars 2014).

<sup>131</sup> P. C. D. HAUDRET, « L'indépendance perçue de l'auditeur », *RF gest.*, n° 147, 2003, pp. 105-117.

<sup>132</sup> Art. 100 Règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1) ; v. également J. RENARD, *Théorie et pratique de l'audit interne*, op.cit. p. 111.

dont dispose l'auditeur. Sans un salaire conséquent le mettant à l'abri du besoin, l'auditeur ne peut assurer normalement et déontologiquement ses fonctions et pourra être tenté de corrompre ou de se laisser corrompre par les personnes et services dont il a mission de contrôler l'activité. Cela est évidemment contraire à l'éthique et à la déontologie, mais aussi à la conscience professionnelle<sup>133</sup>. Des ressources financières conséquentes en matière d'audit doivent être prévues dans le budget des OI. C'est à ce titre que les règlements financiers des OI prévoient des dispositions sur la mise à la disposition de leurs auditeurs des ressources financières leur permettant de mieux exercer leurs fonctions en toute indépendance. A cet effet, le règlement financier<sup>134</sup> applicable au budget général de l'UE et ses règles d'application disposent que : « *l'institution met à la disposition de l'auditeur (...) les ressources nécessaires au bon accomplissement de sa fonction d'audit ainsi qu'une charte de mission décrivant en détail ses tâches, droits et obligations* ». On retrouve des normes juridiques presque identiques à celles-ci dans d'autres OI, notamment l'ONU. Les ressources financières sont indispensables à l'auditeur afin de soustraire son activité de la corruption, de la fraude et d'autres comportements préjudiciables à son intégrité, à sa conscience professionnelle et à la morale de l'OI contrôlée. C'est également en raison du lien qui existe entre l'activité d'audit, la corruption et les fraudes dans la mesure où les auditeurs sont des collaborateurs au quotidien des personnes (fonctionnaires, agents des OI) qu'il paraît encore plus utile que les auditeurs internes soient dans des conditions à même de leur assurer une certaine dignité et un sens des valeurs les tenant à l'écart de tout soupçon de mauvais audit.

Outre l'indépendance, l'auditeur des OI se doit d'être objectif dans la réalisation de ses travaux.

---

<sup>133</sup> Voir Norme 1200 de l'IFACI sur la conscience professionnelle de l'auditeur interne.

<sup>134</sup> Article 115 Règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

## B. Les normes des organisations internationales sur l'objectivité de l'auditeur

Pour être objectif, l'auditeur ne doit pas être mêlé de près ou de loin aux activités et à la gestion des ressources financières de l'OI, qu'il audite.

Un acte qui serait contraire à l'éthique et à la déontologie de sa profession peut être considéré comme un conflit d'intérêt pouvant altérer son objectivité dans son audit au travers du rapport qu'il a l'obligation d'adresser à la fin de sa mission aux chefs d'administration des OI. Telle est l'interprétation donnée par l'Institut français de contrôle et d'audit interne (IFACI) de la norme 1120 sur l'objectivité de l'auditeur. Celui-ci considère comme conflit d'intérêt « *une situation dans laquelle un auditeur, qui jouit d'une position de confiance, a un intérêt personnel ou professionnel venant en concurrence avec ses devoirs et responsabilités. De tels intérêts peuvent empêcher l'auditeur d'exercer ses responsabilités de façon impartiale. Un conflit d'intérêt peut exister même si aucun acte contraire à l'éthique ou malhonnête n'a été commis. Un conflit d'intérêt peut créer une situation susceptible d'entamer la confiance en l'auditeur, vis-à-vis du service d'audit interne et en la profession. Un conflit d'intérêt peut compromettre la capacité d'un individu à conduire ses activités et exercer ses responsabilités de manière objective* ». <sup>135</sup>

Les normes de l'Institut français des auditeurs internes et celles de l'Institut des auditeurs indiquent les atteintes pouvant être portées à l'indépendance des auditeurs. Parmi ces atteintes peuvent être cités les conflits d'intérêts dont il a été précédemment question, les limitations du cadre et du champ d'exercice de l'audit, les obstacles et restrictions à la communication <sup>136</sup> de l'auditeur, les obstacles à son accès aux chefs des institutions et des OI, aux dossiers, aux personnes <sup>137</sup> et à leurs biens ainsi que les restrictions possibles au budget et aux ressources financières <sup>138</sup> nécessaires pouvant permettre aux auditeurs d'exercer leurs missions. Il faut souligner que les instruments juridiques qui régissent le fonctionnement de l'activité d'audit au sein des OI interdisent toutes restrictions dans les domaines évoqués. Lorsque des atteintes y sont portées, il y a lieu d'envisager les voies et les moyens dont l'auditeur dispose en vertu des normes juridiques des OI pour faire constater ces atteintes et

---

<sup>135</sup> Norme 1120 de l'Institut français des auditeurs internes : [http:// www.ifaci.com/ bibliothèque/](http://www.ifaci.com/bibliothèque/) (consulté le 27 mars 2014).

<sup>136</sup> Rapport Corps commun d'inspection, *op.cit.*, p.10.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

violations. Dans ce domaine également, les OI se distinguent les unes des autres. Si certaines prévoient des recours hiérarchiques à l'autorité investie du pouvoir de nomination (AIPN), d'autres privilégient la voie de recours juridictionnel. C'est le cas de l'UE qui prévoit les deux possibilités.

Le règlement financier applicable au budget général de l'UE et ses règles d'application permettent à l'auditeur d'exercer un recours juridictionnel devant la Cour de justice de l'UE. En son article 120, le règlement financier de l'UE dispose : « *sans préjudice des voies de recours ouvertes par le statut, il est ouvert à l'auditeur interne un recours direct devant la Cour de justice de l'Union européenne contre tout acte relatif à l'exercice de sa fonction d'auditeur interne. Ce recours doit être formé dans un délai de trois mois à compter du jour de calendrier de la notification de l'acte en cause. Le recours est instruit et jugé dans les conditions prévues à l'article 91, paragraphe 5, du statut des fonctionnaires de l'Union européenne* »<sup>139</sup>.

Contrairement à l'UE, l'ONU ne prévoit aucun recours juridictionnel dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies créant le Bureau des services du contrôle interne de l'ONU<sup>140</sup>. Celui-ci ne dispose d'aucun recours juridictionnel contre les éventuelles atteintes qui seraient portées à l'objectivité mais aussi à l'indépendance de ses auditeurs. Il en est de même pour les agences et institutions spécialisées de l'ONU, de l'UA, de l'UEMOA, entre autres. Le Bureau des services du contrôle interne de l'ONU a simplement la possibilité de dresser dans le rapport qu'il transmet au Secrétaire général les éventuelles atteintes à son objectivité et à son indépendance. C'est à lui qu'il revient d'apprécier les suites à donner aux atteintes et les sanctions à prendre pour les faire cesser ou pour traduire leurs auteurs devant les instances disciplinaires de l'OI.

C'est le cas des services d'audit des organisations du système des Nations Unies et des OI africaines, notamment. Les auditeurs doivent signaler toute atteinte à leur indépendance ou toute ingérence de cette sorte au comité d'audit<sup>141</sup> ou de contrôle financier. Les auteurs (fonctionnaires, agents) d'atteintes à l'indépendance de l'auditeur des OI pourraient se voir appliquer des sanctions disciplinaires parce qu'ils auraient violé les règles de conduite

---

<sup>139</sup> Règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'UE.

<sup>140</sup> Résolution A/Rés/48/218 B, 12 août 1994.

<sup>141</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, JIU/REP/2010/5, *op.cit.*, p. 11.

qu'exige d'elles l'appartenance à l'OI auditée, notamment les règles d'éthique, les chartes de conduite et les plus hautes valeurs morales auxquelles elles ont adhéré lors de leur entrée en fonction.

Si les faits d'atteintes à l'indépendance et à l'objectivité des auditeurs internes sont suivis ou précédés de comportements pouvant être qualifiés d'infractions comme la corruption des auditeurs par les services audités ou encore la fraude, ils pourraient donner lieu à des poursuites pénales devant les cours et tribunaux de l'État membre où ils ont été commis ou sur le territoire duquel les auteurs et complices ont été trouvés. Les garanties (indépendance, objectivité) accordées à l'auditeur ont principalement pour utilité une meilleure protection des intérêts financiers des OI en matière notamment pénale. Son activité permet en effet, lorsqu'elle est menée à bien, de découvrir d'éventuelles irrégularités et fraudes commises au préjudice des ressources financières des OI. C'est pour cela qu'il existe un lien étroit entre l'audit et la lutte contre la fraude aux ressources des OI qui oblige l'auditeur à évaluer ou à identifier les indices de fraude aux ressources des OI.

En contrepartie de ces garanties qui leur sont accordées, les auditeurs doivent respecter un ensemble de règles qui constituent leur déontologie.

## **Paragraphe 2 : La déontologie de l'auditeur**

Dans l'exercice de sa mission, l'auditeur tient compte des principes déontologiques<sup>142</sup> élaborés par l'OI au sein de laquelle il exerce ses fonctions. Il prend également en compte d'autres principes qui sont reconnus par la communauté des auditeurs. L'ensemble de ces principes renvoient, notamment, à l'éthique, à la conscience professionnelle de l'auditeur. Ces principales normes précisent les valeurs et les conduites qu'il doit observer dans l'exercice de sa fonction, dans son comportement et parfois dans sa vie privée (A). Les OI mettent en place des structures chargées de s'assurer de leur respect (B).

---

<sup>142</sup> H. BENNER, I. HAAN, « Le saint : un outil pour évaluer l'intégrité des organismes du secteur public », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 35, n° 2, 2008, pp. 17-22.

## A. Les principes énoncés dans les codes de déontologie

L'exercice de l'activité d'audit des OI ne peut se faire sans déterminer au préalable un minimum de principes qui l'encadrent et constituent la déontologie de la profession<sup>143</sup>. Il en existe une pluralité. En raison de la diversité des OI et de leurs buts, on ne peut construire un « système de normativité professionnelle »<sup>144</sup> applicable à tous les auditeurs qu'elles ont en leur sein. Ces principes déontologiques sont d'abord contenus dans les statuts des fonctionnaires des OI auxquels adhèrent les auditeurs, précisément les auditeurs internes (en tant qu'agents d'OI), sont ensuite repris dans les codes de valeurs, de conduite et de déontologie des auditeurs et enfin dans d'autres instruments d'audit des organisations professionnelles comme les Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Les normes déontologiques n'ont pas la même rigueur d'une OI à l'autre. Par exemple, celles de l'UEMOA n'ont pas la même rigueur que celles de l'UE ou de l'ONU<sup>145</sup>. Ces dernières sont plus renforcées<sup>146</sup>, plus rigoureuses, exigeantes et adaptées aux évolutions de l'actualité sur les activités d'audit dans le secteur public et dans les OI et de la société internationale.

Toutefois, dans l'élaboration des codes de conduite, des codes de valeurs et des codes déontologiques des auditeurs, il doit être tenu compte d'un certain nombre de facteurs politiques et professionnels qui sont à même de garantir les plus hautes qualités professionnelles d'objectivité et d'impartialité des auditeurs internes. Car, malgré leur qualité de fonctionnaires internationaux, les auditeurs continuent d'avoir des relations ou des liens juridiques (de nationalité) avec leurs Etats. Aussi, les directions politiques de leurs Etats peuvent les influencer. Ce qui ne va pas sans conséquence sur la qualité de leurs travaux. D'où la nécessité pour les OI de prévoir dans leurs codes de déontologie des normes qui ont l'avantage de soumettre les auditeurs à la seule autorité de l'administration de l'OI. Aussi, les

---

<sup>143</sup> J. MAESSCHALK, « Une politique d'intégration dans l'Administration : comment dépasser les bonnes intentions ? », *Revue Pyramides*, n° 16, 2008, pp. 15-44 ; J.M MOTTOUL, « Développer une politique d'intégrité », *Revue Pyramides*, n° 16, 2008, pp. 45-62 ; MULAMBA MBUYI, *Déontologie des fonctionnaires internationaux*, op. cit., p. 135 ; MULAMBA MBUYI, *Droit des organisations internationales*, Paris, L'Harmattan, « Col. Note de cours », 2012, p. 169.

<sup>144</sup> A. PLANTEY, « La nécessaire déontologie des agents internationaux », *RISA*, n° 3-4, 1982, pp. 282-286.

<sup>145</sup> Rapport JIU/REP/2010/3 du Corps commun d'inspection « La déontologie dans le système des Nations Unies », Genève, 2010, p. 71.

<sup>146</sup> OCDE, *Renforcer l'éthique dans le service public. Les mesures de l'OCDE*, Paris, Ed. OCDE, 2000, p. 360.



OI doivent concilier les principes déontologiques et l'exercice de leurs libertés fondamentales<sup>147</sup>.

Les normes de conduite qui constituent la déontologie de la profession d'audit renvoient dans l'ensemble à la morale et à l'éthique professionnelle qui traduisent le souci des OI de lutter contre les infractions (la corruption, la fraude, etc.) qui peuvent porter des atteintes graves à leur image et à leur réputation aux yeux de l'opinion publique. Les initiatives prises en ce sens sont nombreuses et forment un cadre constitué de principes moraux qui prennent en compte les buts et des principes démocratiques des OI. C'est ce qui justifie, par exemple, la présence de principes généraux, de règles statutaires<sup>148</sup> et de règles d'éthique<sup>149</sup> dans les « *Normes de conduite requises des fonctionnaires de l'ONU* », dans le code de conduite des fonctionnaires de l'UE ou encore dans le statut du personnel de l'UEMOA. Ces OI cherchent à se doter d'une administration soucieuse de la défense de leur intégrité.

Aussi, les organisations professionnelles d'audit dont les travaux font autorité en la matière reprennent à leur compte les principes et règles déontologiques contenus dans les codes de bonne conduite des OI. Les principes et règles auxquels se réfèrent la plupart des auditeurs des OI sont le code de déontologie de l'Institut des auditeurs internes et celui de l'Institut français des auditeurs internes<sup>150</sup> (IFACI). Ces codes s'articulent autour des principes fondamentaux de loyauté<sup>151</sup>, d'intégrité<sup>152</sup>, d'objectivité, de compétence, de diligence, de confidentialité, de comportement professionnel et de compétence professionnelle des auditeurs.

La loyauté<sup>153</sup> de l'auditeur envers l'OI ne peut pas être interprétée comme interdisant sa soumission à l'OI et, précisément, au plus haut fonctionnaire de celle-ci et au chef de la

---

<sup>147</sup> E. JORION, « Les droits et obligations des fonctionnaires internationaux », *RISA*, 1953, pp. 149-169 ; J.G. Y. MARIN, « Droits et devoirs des fonctionnaires internationaux », *Les fonctionnaires internationaux*, *RCADI*, vol. 041, 1932, pp. 773-786 ; A. PLANTEY, *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, Paris, Edition du CNRS, 1977, 500 p ; S. DALLE-CRODE, *Le fonctionnaire communautaire : droits, obligations et régime disciplinaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 682.

<sup>148</sup> M. N. BARBOZA, « La déontologie des agents internationaux », E. LAGRANGE et J. M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 558-564.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> La bibliothèque en ligne de l'Institut français des auditeurs internes (IFAC) : [www.ifaci.com](http://www.ifaci.com)

<sup>151</sup> M. N. BARBOZA, « La déontologie des agents internationaux », *op.cit.*, pp. 555-564.

<sup>152</sup> Cf. § 1 B statut des fonctionnaires d'OI, pp. 59-61.

<sup>153</sup> V. le « serment professionnel des fonctionnaires de l'ONU », Nations Unies, *Mettre l'éthique en pratique, un guide à l'intention des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies*, disponible sur : [http://www.un.org/fr/ethics/pdf/putting\\_ethics\\_to\\_work\\_fr.pdf](http://www.un.org/fr/ethics/pdf/putting_ethics_to_work_fr.pdf) (consulté le 27 mars 2014).

structure d'audit au plan hiérarchique. L'auditeur doit être toujours animé du souci de défendre les intérêts de celle-ci. En vertu de ce principe de loyauté, l'auditeur ne doit pas tenir compte de son intérêt personnel, ne doit pas se laisser influencer dans l'exercice de sa fonction qui doit être accomplie de manière diligente, c'est-à-dire qu'il applique les règles d'audit dans le respect des délais impartis.

En respectant ce principe général de loyauté, il ne peut communiquer<sup>154</sup>, sauf disposition réglementaire contraire, aucune information acquise dans l'exercice de son activité ou à l'occasion de celle-ci, aux membres de sa famille ni aux tiers. Dans toute communication qu'il aura à faire, il doit garder à l'idée le respect de la confidentialité qui s'applique à lui, nonobstant la cessation de son activité<sup>155</sup>. Durant celle-ci, il doit faire preuve d'un comportement exemplaire de manière à donner à l'OI et à sa fonction une bonne réputation. L'obligation de comportement professionnel<sup>156</sup> l'oblige à tenir compte de la qualité et de la nature de ses travaux, à faire mention des données erronées ou de n'avoir pas à recourir à des manœuvres frauduleuses pouvant nuire aux intérêts du service audité ou à ceux des tiers qui ont intérêt à l'audit. L'auditeur doit avoir un niveau de compétence appréciable et donner pleinement satisfaction dans l'accomplissement de sa mission. Car l'activité des OI requiert d'elles d'avoir un « *personnel possédant les plus hautes qualités et compétences* »<sup>157</sup>, et de tenir compte « *de (leur) rendement et de (leur) intégrité* »<sup>158</sup>. De même, l'auditeur doit agir de bonne foi.

Le code de déontologie contient, en outre, des règles de protection contre les risques d'atteintes aux règles d'éthique<sup>159</sup>. Celles-ci renvoient aux choix de l'auditeur (nomination de l'auditeur interne<sup>160</sup>, mandat de l'auditeur externe<sup>161</sup> et aux conflits d'intérêt). Avant d'exercer sa fonction, l'auditeur doit s'efforcer de déterminer les risques d'atteintes aux règles d'éthique

---

<sup>154</sup> Art. 12 du Règl. n° 07/ 2010/ CM/ UEMOA portant statut du personnel de l'UEMOA du 1<sup>er</sup> oct. 2010.

<sup>155</sup> B. PIGE, *Audit et contrôle*, op. cit. 127 p ; V aussi : art. 12 Règl. portant statut de l'UEMOA préc.

<sup>156</sup> B. PIGE, *Audit et contrôle*, op. cit. p. 127.

<sup>157</sup> V. Art. 27 du statut des fonctionnaires de l'UE ; TPI 28 mars 1996, *Noonan c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-60/92, Rec. p. II-215, point 33, note D. SIMON, Europe, mai 1996, n° 176.

<sup>158</sup> Art. 25 du Règl. N° 07/ 2010/ CM/ UEMOA portant statut du personnel de l'UEMOA du 1<sup>er</sup> oct. 2010.

<sup>159</sup> En 2005, le rapport Deloitte & Touche commandé par le Secrétaire général de l'ONU a relevé plusieurs manquements à l'éthique au sein de l'ONU. Ce rapport note des « carences dans la culture éthique » et « des déficiences importantes en matière de contrôle interne ». Il conclut à l' « extrême vulnérabilité de (l'ONU) à des fraudes ou à des pratiques de corruption potentielles » et souligne la faiblesse des « moyens dont dispose l'Organisation pour soit prévenir soit détecter de telles pratiques » (Source : Centre des nouvelles de l'ONU, l'actualité en bref et les dépêches du service d'information de l'ONU, www.un.org/french/news, consulté le 31 mai 2014).

<sup>160</sup> Cf, Section I du Chapitre I du Titre II de la Première partie de cette étude.

<sup>161</sup> Cf, Section II du Chapitre I du Titre II de la Première partie de cette étude.

et de proposer aux autorités exécutives des OI (Secrétaire général de l'ONU, présidents des Commissions de l'UEMOA et de l'UE) des solutions pouvant les atténuer à défaut d'y mettre fin. Il peut s'agir de remplacer les membres du service d'audit ayant des relations familiales avec le service audité<sup>162</sup>. Il peut également vérifier si les conditions de son indépendance sont réunies. Elle peut être remise en cause par le cumul de mandat. Lorsqu'il existe un cumul de mandat, il doit s'assurer que sa seconde activité n'est pas de nature à compromettre son indépendance, son objectivité et son impartialité qui sont des valeurs essentielles et fondamentales de la mission d'audit au sein des OI. Lorsqu'il y a une incompatibilité manifeste entre l'activité d'audit et un autre mandat qu'il exerce, il doit au préalable, avant d'assumer l'audit, donner sa démission de la seconde fonction s'il souhaite poursuivre sa mission au sein de l'OI auditée. Lorsque celle-ci est effectuée dans le cadre d'une mission complémentaire, il doit également s'assurer qu'il n'y a pas d'incompatibilité avec sa mission d'audit.

L'auditeur peut être au cœur de conflits d'intérêts de plusieurs manières : soit par lui-même ou par le truchement d'un membre de sa famille. Ce dernier cas est le plus fréquent. Lorsqu'il a connaissance d'un conflit d'intérêts qui porte sur sa personne ou sur les siens, il a l'obligation de l'indiquer à l'autorité hiérarchique de l'OI ou de l'institution auditée et éventuellement de cesser dans l'immédiat d'exercer (temporairement ou définitivement) son activité car l'activité d'audit au sein d'une OI ne peut être exercée que dans l'intérêt exclusif de celle-ci. Pour se prémunir contre les conflits d'intérêts des auditeurs, le statut du personnel des OI dispose qu'ils « *ne peuvent exercer aucune profession ni occuper aucun emploi, rémunéré ou non, en dehors de l'organisation sans l'assentiment du Secrétaire général* » de l'ONU ou du Président de la Commission de l'UEMOA. Toutefois, le statut du personnel des OI excepte de ses dispositions les professions ou emplois qui ne sont pas « *incompatibles* »<sup>163</sup> avec les missions de l'auditeur, ne sont pas « *contraires aux intérêts des organisations internationales* »<sup>164</sup> et sont « *autorisées par la loi en vigueur dans le lieu d'affectation* »<sup>165</sup> ou dans « *les lieux d'exercice de la profession ou de l'emploi* »<sup>166</sup>. Si les codes déontologiques et les statuts du personnel affirment que les auditeurs « *ne peuvent être associés à la direction*

---

<sup>162</sup> B. PIGE, *Audit et contrôle, op. cit.*, p. 127.

<sup>163</sup> Art. 1. 2 du Statut de personnel de l'ONU précité.

<sup>164</sup> *Op. cit.*

<sup>165</sup> *Idem.*

<sup>166</sup> *Ibid.*

*d'une entreprise à but lucratif, industrielle, commerciale ou autre, ni avoir des intérêts financiers dans une entreprise de cette nature, s'il doit en découler pour eux-mêmes ou l'entreprise considérée des avantages résultant de l'emploi qu'ils occupent à l'organisation* »<sup>167</sup>, on peut se demander ce qu'il en est du traitement préférentiel. La jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (TAOIT) a répondu à cette question en estimant qu'il doit « *éviter d'aider des organismes privés ou des particuliers dans leurs relations avec l'organisation lorsque cela pourrait donner lieu à un traitement préférentiel réel ou supposé* »<sup>168</sup> et qu'il devrait « [...] *divulguer volontairement à l'avance d'éventuels conflits d'intérêts pouvant surgir dans l'exercice de ses fonctions* »<sup>169</sup>.

Aussi, peut-on se poser la question de se savoir si les auditeurs des OI peuvent défendre leurs intérêts propres lorsque ceux-ci ne sont pas en contradiction avec ceux de l'OI. Si le TAOIT admet la défense des intérêts propres des auditeurs, il l'encadre en précisant que « *les fonctionnaires d'organisations internationales ont absolument le droit de protéger leurs propres intérêts, mais ils doivent agir en respectant leurs obligations de fonctionnaires internationaux* »<sup>170</sup>.

La pratique des OI consiste également à mettre en place toute une série de règles dont le but est d'expliquer davantage et de clarifier les règles d'éthique et déontologie de leurs auditeurs. Cette pratique est plus courante à l'ONU où il existe des « *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux* ». Celles-ci reprennent les valeurs que doivent avoir les auditeurs de l'ONU. Elles concernent notamment l'intégrité, la tolérance, l'impartialité, le tact, la discrétion, l'ouverture d'esprit, l'indépendance, le respect de la diversité et de l'égalité des sexes. Selon la disposition de la Norme 1010 du Cadre de référence international de l'Institut des auditeurs internes, le caractère obligatoire du respect du code de déontologie<sup>171</sup> doit être clairement indiqué dans la charte d'audit. Une charte d'audit qui ne respecte pas *cette « indication viole manifestement le cadre de référence et les standards internationaux de l'audit interne. Ce qui peut entraîner l'exclusion à titre de*

---

<sup>167</sup> Article 1. 2 du Statut du personnel de l'ONU sur les conflits d'intérêts.

<sup>168</sup> V. Jugement n° 3083 du TAOIT, M.C.I c/ Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, 8 fév. 2012, p. 26.

<sup>169</sup> V. Cons. 10, jugement n° 3083 du TAOIT, *op. cit.*, p. 26.

<sup>170</sup> V. Cons. 11 du jugement n° 3099 du TAOIT, M.M.A c/ Organisation européenne pour la recherche astronomique dans l'hémisphère Nord (ESO), 8 fév. 2012, p. 16, Sur les conflits d'intérêts et l'acceptation de don, d'avantage et acceptation de privilège, v. Statuts du personnel des OI dont celui de l'ONU préc.

<sup>171</sup> S. THIERRY-DUBUISSON, *L'audit*, Paris, La Découverte, 2009, 128 p.

*sanctions*»<sup>172</sup>. Si le code de déontologie permet de protéger les auditeurs, il met à leur charge des obligations. C'est ainsi qu'il lui est interdit de « *dissimuler des informations non autorisées* »<sup>173</sup> en les utilisant dans un cadre qui ne relève pas de la mission qui lui a été assignée. En vertu du code de déontologie des auditeurs de l'Institut des auditeurs internes (IAI), il est soumis à la confidentialité. Cela signifie que les données et informations dont il aura à connaître ne peuvent être utilisées à titre privé et ne doivent pas être mises à la connaissance du public.

## B. Le respect des principes énoncés dans le code de déontologie

Le respect des principes déontologiques nécessite la mise en place de structures chargées de leur application. Les OI y procèdent de deux manières. La première consiste à charger un membre du personnel (qui peut avoir la qualité d'auditeur) d'assurer, de contrôler le respect des règles de conduite et d'éthique qui ont été adoptées. La seconde manière d'y procéder consiste à créer un organe collégial qui prend la forme de comité, de bureau d'éthique et de déontologie. C'est cette option qui est choisie par l'ONU dans le cadre de la mise en œuvre de ses règles déontologiques. Son Bureau de déontologie<sup>174</sup> a pour but de permettre au Secrétaire général de l'ONU de disposer de fonctionnaires internationaux qui répondent aux « *plus hautes qualités* » professionnelles comme l'indique le Document final du Sommet mondial de 2005<sup>175</sup>. Il stipule à son paragraphe 161 que « *pour bien respecter les principes et objectifs de la Charte, il (...) faut un Secrétariat efficient, efficace et responsable, dont le personnel exerce ses fonctions en se conformant à l'article 100 de la Charte, dans un environnement où règne la culture de la responsabilité, de la transparence et de*

---

<sup>172</sup> J. RENARD, *Théorie et pratique de l'audit interne*, Paris, Ed. d'organisations, 2002-2004, p. 127.

<sup>173</sup> J. RENARD, *op. cit.* p. 127.

<sup>174</sup> Bureau de déontologie : établissement et mandat, (ST/SGB/2005/22). Sur les questions déontologiques de l'ONU, outre le texte du Bureau de la déontologie voir : Circulaire ST/SGB/2007/11 du Secrétaire général de l'ONU intitulée « Respect de la déontologie à l'échelle du système : organes et programmes ayant une administration distincte » ; Code de déontologie pour le personnel de l'ensemble du système des Nations Unies, adopté suivant les dispositions 161 d) de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant le Document final du Sommet mondial de 2005 et au paragraphe 16 a) de sa résolution 60/254, Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées, (ST/SGB/2005/21) ; Déclaration de situation financière et déclaration d'intérêts, (ST/SGB/2006/6).

<sup>175</sup> [http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005_fr.pdf) (consulté le 27 mars 2014).

*l'intégrité* »<sup>176</sup>. Et qu'« *en conséquence l'Assemblée générale prend acte des réformes en cours entreprises par le Secrétaire général pour renforcer la responsabilisation et le contrôle, pour améliorer la qualité de la gestion et sa transparence et pour faire mieux respecter les règles de déontologie* »<sup>177</sup>. Il a également pour mission de donner des conseils, des orientations qui puissent permettre aux auditeurs et tout autre fonctionnaire des Nations Unies de remplir leurs missions dans le strict respect de la Charte, du Statut du personnel et des Normes de conduites requises des fonctionnaires de l'ONU. Il prend connaissance des « *préoccupations des fonctionnaires* »<sup>178</sup>, les écoute<sup>179</sup>, les guide dans leurs activités et leur permet aussi de concilier le respect des règles déontologiques et leur vie privée. Son indépendance est affirmée à l'égard de l'ONU et de ses administrations. Ses membres doivent être impartiaux, professionnels et garder confidentielles toutes les informations qu'ils auront reçues. Ces critères sont des gages d'une bonne collaboration entre le Bureau et les auditeurs des Nations Unies. Il reçoit aussi des demandes de « *protection des personnes qui signalent des manquements ou qui collaborent à des audits* »<sup>180</sup>.

Quant à l'UE, les principes<sup>181</sup> d'intégrité, de bonne gouvernance et de déontologie de ses auditeurs sont contenus dans le code de conduite<sup>182</sup>, le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de l'Union. Ils sont précisés dans le code de conduite administrative du personnel de la Commission européenne<sup>183</sup>, le code de conduite des commissaires, la déclaration des intérêts financiers des commissaires, les codes de conduite applicables aux autorités publiques, les règles et normes d'éthique applicables aux hauts

---

<sup>176</sup> § 161 du Document final du Sommet mondial de 2005 (A/ Res/60/1 du 23 décembre 2005), disponible sur [http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005_fr.pdf) (consulté le 27 mars 2014).

<sup>177</sup> Document final du Sommet mondial de 2005, § préc., Résolution A/RES/60/248 du 23 décembre 2005, L. DUBOIS, « Article 101 », J.P COT, M. FORTEAU, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3<sup>e</sup> éd, Paris, Economica, 2005, pp. 1337-1351.

<sup>178</sup> Déclaration de la Directrice du Bureau de déontologie de l'ONU disponible sur : [www.un.org/fr/ethics/directormsg.shtml](http://www.un.org/fr/ethics/directormsg.shtml) (consulté le 27 mars 2014).

<sup>179</sup> Message du Secrétaire général de l'ONU disponible sur : [www.un.org/fr/ethics](http://www.un.org/fr/ethics) (consulté le 27 mars 2014).

<sup>180</sup> Rapport A/67/306 du Secrétaire général sur les activités du Bureau de la déontologie de l'ONU du 14 août 2012. Ce rapport indique que pour l'année 2011 (du 1<sup>er</sup> août au 31 juillet), il a reçu 46 demandes de protection contre des représailles. Elles doivent obéir aux dispositions de la circulaire ST/SGB/2005/21 du Secrétaire général de l'ONU.

<sup>181</sup> Ces principes portent également sur l'impartialité, la loyauté et la discrétion des auditeurs internes de l'UE. Leur violation peut donner lieu à des poursuites judiciaires devant les juridictions pénales des États membres de l'Union.

<sup>182</sup> V. « Commission : Code de conduite des fonctionnaires », *Europolitique*, n° 2389, 1999, p. 1.

<sup>183</sup> Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission européenne dans ses relations avec le public du 13 septembre 2000.

fonctionnaires<sup>184</sup>. Ces règles contribuent à améliorer la performance des audits dans la lutte contre la fraude, la corruption et les activités illégales qui portent atteintes aux intérêts financiers de l'UE. Grâce à son réseau de déontologie<sup>185</sup> qui regroupe des correspondants de tous ses services, la Commission procède à des activités de sensibilisation et de formation sur les règles de déontologie de ses auditeurs, ainsi que de l'ensemble de son personnel.

Selon l'interprétation du cadre de référence international de l'IAI, « *le service d'audit interne est en conformité avec les normes lorsqu'il respecte les exigences de la définition de l'audit interne, du code de déontologie et des normes. Les résultats du programme d'assurance et d'amélioration qualité incluent les résultats des évaluations internes et des évaluations externes. Tout service d'audit interne disposera de résultats d'évaluations internes. Les services d'audit interne qui ont plus de cinq ans d'ancienneté disposeront également des résultats de leurs évaluations externes* »<sup>186</sup>. Lorsque la non-conformité a été constatée par les auditeurs, elle doit être communiquée aux directeurs, aux commissaires ou aux secrétaires généraux d'OI, c'est-à-dire aux responsables des services pour le compte desquels l'activité d'audit est effectuée. Les responsables de ces services ont ainsi le pouvoir de réserver des suites disciplinaires et judiciaires suivant la gravité des actes commis.

D'autres instruments juridiques mettent à la charge des auditeurs des règles et valeurs qu'ils doivent respecter et promouvoir pour bien exercer leurs fonctions et contribuer à donner à la fonction une bonne image aux yeux de l'opinion publique. Ces normes non moins importantes font partie de ce qu'on peut appeler les normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne.

---

<sup>184</sup> Communiqué de presse IP/07/1901.

<sup>185</sup> V. : [http://ec.europa.eu/transparency/code/\\_docs/code\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/code/_docs/code_fr.pdf) (consulté le 28 mars 2014).

<sup>186</sup> Interprétation de la norme 1321 du cadre de référence international (IFACI).

## **Section II : Normes de référence de contrôle financier dans les organisations internationales**

Comme toute activité, la fonction de contrôle financier dans les OI est organisée par d'autres instruments juridiques que le contrôleur (l'auditeur) doit respecter dans l'accomplissement de sa mission. Elles peuvent être classées en trois catégories distinctes qui sont constituées de normes édictées par l'OI (à savoir le statut des fonctionnaires, les règlements financiers et les règles de gestion financière) (§1), les normes extérieures aux OI (les normes de qualification et les normes de mise en œuvre associée, les normes de fonctionnement et normes de mise en œuvre associées) et les normes internationales d'audit interne. Le respect de ces normes a pour utilité d'évaluer les risques<sup>187</sup> ou d'identifier les indices<sup>188</sup> de fraude selon les terminologies employées par les normes d'audit (§2).

### **Paragraphe I : Le respect des normes de l'organisation internationale**

Le respect des normes de l'OI au sein de laquelle l'audit est réalisé est la première des obligations de l'auditeur. La plupart des OI prévoient, en matière de contrôle et d'audit, des dispositions dans leurs statuts, leurs règlements financiers ou les normes juridiques portant création de la fonction d'auditeur les principes qu'il doit observer lorsqu'il effectue ses audits. Une bonne connaissance des différents instruments juridiques des OI facilite l'exercice de l'activité de contrôle financier en leur sein. Les instruments juridiques des OI, qui contiennent des normes dont le respect s'impose à eux, peuvent être répartis en deux catégories : les règlements intérieurs (A) et le statut des fonctionnaires (B).

---

<sup>187</sup> La nouvelle norme pour la pratique professionnelle de l'audit interne 1510 A.2 parle de risque de fraude.

<sup>188</sup> La norme ancienne de la pratique professionnelle de l'audit retenait l'expression indices de fraude devant être décelés par l'auditeur.



## A. Les règlements financiers et les règlements intérieurs des organisations internationales

Toute activité d'audit dans les OI suppose que l'auditeur ait une bonne connaissance et une maîtrise parfaite des dispositions financières pertinentes de l'OI sur le fondement desquelles il effectue sa mission. C'est, notamment, en vertu du règlement financier de l'OI qu'il peut apprécier les actes des personnes qui ont en charge la gestion des ressources financières en les déclarant légaux ou illégaux selon qu'elles auraient méconnu, violé ou respecté les dispositions de ces instruments juridiques. Pour mieux marquer l'obligation de se conformer aux règlements financiers et aux textes se rapportant à la gestion des ressources financières, les OI l'expriment clairement dans leurs règlements financiers<sup>189</sup>.

Si certaines OI donnent simplement compétence, au travers de leurs règlements financiers, à l'auditeur d'« examiner les systèmes mis en place pour garantir le respect du règlement intérieur, du règlement financier, des règles et procédures de l'Union, et déterminer si l'Union respecte ces obligations »<sup>190</sup>, dans d'autres, l'auditeur accomplit sa mission en tenant compte des fonctions qui lui sont « assignées en vertu des dispositions du règlement intérieur »<sup>191</sup>. C'est de ces normes juridiques qu'ils tiennent leur fondement et leur raison d'exister. Donc, il va sans dire que leur respect s'impose à eux. En cas de violation du règlement financier, la responsabilité de l'auditeur peut être engagée par le chef de l'administration (Secrétaire général de l'ONU, le Président<sup>192</sup> de la Commission de l'UEMOA et les directeurs généraux des services de la Commission<sup>193</sup>, des institutions et agences<sup>194</sup> de l'UE auditées par le service d'audit interne de la Commission. Cette responsabilité est régie par le droit de ces OI lorsque l'auditeur en est un fonctionnaire ou un agent.

---

<sup>189</sup> Point 5, C, II) de la résolution AG n° A/RES/48/218 B 12 août 1994.

<sup>190</sup> Article 70 du règlement intérieur de l'Union africaine.

<sup>191</sup> Article 87 du règlement financier de l'U.E.

<sup>192</sup> Règl. n° 01/2008/CM/UEMOA portant règlement financier des organes de l'UEMOA préc.

<sup>193</sup> Chaque auditeur interne de la Commission rend compte de ses activités au directeur général du service dont il dépend. En tant que tel, il revient à celui-ci d'engager à son encontre toute poursuite pour violation des instruments juridiques de l'Union, notamment le règlement financier, les règles administratives de l'Union et les règles déontologiques de sa profession. V : Art. 98 et 100 du règl. (UE, EURATOM) n° 966/ 2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 oct. 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règl. (C.E, EURATOM) n° 1605/2002 du Conseil.

<sup>194</sup> V. Art. 208. 3 Règl. préc.

Les conditions de procédure de mise en cause de la responsabilité sont déterminées dans chaque règlement financier<sup>195</sup>. Au sein des institutions de l'UE, il revient à chaque institution d'ouvrir une enquête conduite par un ou plusieurs fonctionnaires qui ont un grade égal ou supérieur à celui de l'auditeur. La décision d'ouverture de l'enquête doit lui être notifiée. La procédure est respectueuse des droits de la défense dont le droit de l'auditeur d'être entendu. Un rapport d'enquête dressé à la suite de l'audition est communiqué à l'auditeur qui doit également être entendu sur le rapport qu'il peut contester en tout ou partie. En tenant compte du rapport et de l'audition de l'auditeur, l'institution a le choix entre l'une des décisions suivantes : elle peut prendre soit une décision motivée de clôture de la procédure d'enquête ou une décision sur la base du Statut des fonctionnaires de l'UE. Les décisions qu'elle prend sur le fondement du Statut concernent le régime disciplinaire et peuvent faire l'objet de recours devant la Cour de justice de l'UE<sup>196</sup>. Le droit, les conditions et le délai de recours de l'auditeur (interne) devant la Cour de justice de l'UE sont fixés par l'article 120 du Règlement financier de l'UE. Toute décision prise par l'institution au cours de son enquête est notifiée à l'auditeur et communiquée aux institutions et à la Cour des comptes européenne<sup>197</sup>.

Les conditions de mise en jeu de la responsabilité de l'auditeur de l'UEMOA et de l'ONU sont identiques à celles de l'UE. Les décisions prises contre les auditeurs internes de l'UEMOA peuvent également faire l'objet de recours devant la Cour de justice de l'UEMOA et celles contre le BSCI devant le Tribunal d'appel administratif et la Cour administrative d'appel des Nations Unies. Les différentes décisions qui peuvent être prises contre les auditeurs externes sont contenues dans la charte de l'audit externe.

Toutefois, il convient de préciser que la mise en jeu de la responsabilité de l'auditeur d'une OI n'exclut pas, à son encontre, la prise de sanctions administratives, disciplinaires et, éventuellement, judiciaires qui restent applicables au titre du statut des fonctionnaires des OI (ONU, UE, UEMOA). Aussi, ces décisions peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux administratifs<sup>198</sup> des OI. La responsabilité de l'auditeur peut être régie aussi par le

---

<sup>195</sup> Articles 109 du règlement financier de l'UE et 56 du règlement financier de l'UEMOA.

<sup>196</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *Répertoire communautaire Dalloz*, 2007.

<sup>197</sup> La responsabilité de l'auditeur interne de la Commission est prévue à l'article 119 du règlement financier de l'UE.

<sup>198</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *RCADI*, vol 92, n° 2, 1957, pp. 347-517.

droit privé sur le fondement de la responsabilité contractuelle s'il a été recruté sur la base d'un contrat.

Outre le respect des règlements (intérieur et financier), le respect d'autres instruments juridiques s'impose à l'auditeur en fonction de la qualité qu'il a dans l'OI. Parfois, et le plus souvent, celui-ci est un agent ou un fonctionnaire de l'OI dont il a mission d'auditer les ressources financières. La qualité de fonctionnaire ou d'agent de l'OI le fait soumettre aux règles parmi les plus importantes de l'OI comme le statut des fonctionnaires.

## **B. Le statut des fonctionnaires des organisations internationales**

Comme les règlements financiers et les règlements intérieurs, le statut des fonctionnaires d'OI fait partie des instruments juridiques qui doivent être respectés par l'auditeur lorsqu'il est fonctionnaire de l'OI contrôlée. Le statut fixe les droits et obligations qui lui permettent d'exercer ses missions. D'après les dispositions de ces différentes normes juridiques, l'auditeur, une fois recruté, a le droit d'exercer ses fonctions. Cela suppose de remplir plusieurs conditions liées à l'existence réelle de la fonction d'audit, à la présence effective de l'auditeur à son lieu de travail qui peut être le siège de l'OI pour laquelle il l'accomplit ou l'une des agences et institutions hors-siège<sup>199</sup>. A ce titre, les auditeurs du BSCI de l'ONU peuvent exercer, à la demande du Secrétaire général de l'ONU, leurs fonctions dans les bureaux régionaux ou institutions dont les ressources humaines en la matière sont insuffisantes. Cette condition de présence au lieu de travail est organisée par les dispositions statutaires sur la base desquelles ils se sont « *engagés à accomplir leurs fonctions* »<sup>200</sup>. Aussi, ils doivent bénéficier de moyens humains et matériels suffisants pour s'acquitter de leurs fonctions comme le disposent les règlements financiers des OI qui mettent « *à la disposition de l'auditeur interne les ressources nécessaires au bon accomplissement de sa fonction d'audit ainsi qu'une charte de mission décrivant en détail ses tâches, droits et obligations* »<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Sur la notion d'auditeur et d'enquêteur résidents du BSCI de l'ONU, v. : Communiqué de presse AG/AB/672 du 5 mars 2001, 7<sup>e</sup> Rapport sur les activités du BSCI et Rapport du BSCI, EBPBAC 5/4 sur l'OMS du 7 décembre 2006, p. 5.

<sup>200</sup> Statut des fonctionnaires de l'ONU du 1<sup>er</sup> novembre 2002.

<sup>201</sup> Art. 99 du règlement financier applicable au budget général de l'UE et 115 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE) n° /2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, C (2012) 7507 final.

Dans le but de se consacrer essentiellement aux OI, les statuts organisent les régimes des incompatibilités liées à l'exercice de la fonction d'auditeurs. Celles-ci ont trait aux activités et fonctions politiques qui méritent la démission des auditeurs ou à défaut de celle-ci de solliciter des plus hauts fonctionnaires des OI, qui sont le Secrétaire général pour l'ONU, le président et les commissaires de l'UE et de l'UEMOA, l'obtention d'un congé spécial sans traitement<sup>202</sup>. Ils doivent rester neutres. Leur neutralité a des implications avec l'obligation déontologique d'impartialité et de laïcité. En vertu de la neutralité, les auditeurs ne peuvent manifester leur appartenance religieuse. Car les OI sont des espaces par excellence de diversité où se côtoient des personnes de différentes croyances et cultures qui supposent l'esprit de tolérance et d'ouverture. Les droits et libertés<sup>203</sup> des auditeurs s'exercent en tenant compte des intérêts de leurs fonctions et des OI. L'exercice de leurs fonctions dans les conditions déterminées par les statuts du personnel et des chartes constitutives des OI conditionnent le droit à la rémunération, le droit à pension et le droit à la promotion et à l'avancement des auditeurs. Chaque OI détermine les modalités de rémunération de ses auditeurs selon sa propre grille de salaire.

Les statuts des fonctionnaires des OI, notamment ceux de l'ONU, de l'UE et de l'UEMOA, exigent des auditeurs le respect de l'éthique, de la déontologie, de la morale et l'observation des valeurs essentielles contenues dans les chartes ou actes constitutifs des OI. Parmi ces valeurs essentielles requises des auditeurs, peuvent être citées l'intégrité<sup>204</sup>, la probité et l'honnêteté qui sont des vertus qui donnent aux OI une bonne image et une bonne réputation à l'égard de l'opinion publique, notamment des contribuables de ces OI. L'honnêteté est considérée comme un élément de l'intégrité des auditeurs (externe et interne). Ainsi, être intègre consiste à accomplir son activité d'audit avec droiture et honnêteté et se montrer digne de confiance et à respecter les engagements qu'imposent les normes juridiques des OI auditées. Cela suppose que l'auditeur « *ne doit pas accepter une information erronée ou non justifiée, et il doit exiger que toutes les informations nécessaires à la compréhension soient effectivement fournies* »<sup>205</sup>.

---

<sup>202</sup> Contrairement à la fonction publique interne où les fonctionnaires peuvent militer dans des partis politiques, ceux des OI ne peuvent pas adhérer aux mouvements politiques tout en exerçant leurs fonctions. V. C. SPANOU, *Fonctionnaires et militants, l'administration et les mouvements*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 321.

<sup>203</sup> E. JORIN, « Les droits et devoirs des fonctionnaires internationaux », *RISA*, 1953, pp. 149-169.

<sup>204</sup> D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *Rép. internat. Dalloz*, 2009 ; MULAMBA MBUYI, *Déontologie des fonctionnaires internationaux, op. cit.*, p. 135.

<sup>205</sup> B. PIGE, *Audit et contrôle interne*, Paris, Ed. EMS, « Collection les essentiels de la gestion », 2009, p. 326.

Lorsqu'il est un fonctionnaire de l'OI, l'auditeur doit exercer son activité dans le respect de la dignité<sup>206</sup> de la fonction. Ce qui signifie que l'auditeur « *est tenu d'adopter un comportement qui présente une image de dignité conforme à la conduite particulièrement correcte et respectable que l'on est en droit d'attendre des membres d'une fonction publique internationale* »<sup>207</sup>. Certaines de ses libertés, notamment sa liberté d'expression, sont à exercer dans le respect des principes de réserve, de loyauté<sup>208</sup> et d'impartialité à l'égard de son administration.

L'obligation de loyauté de l'auditeur signifie qu'il « *doit s'abstenir, de manière générale, de conduites attentatoires à la dignité et au respect dû à l'institution et à ses autorités* »<sup>209</sup>. Même après la cessation de sa fonction<sup>210</sup>, il a un devoir d'honnêteté et de délicatesse à respecter<sup>211</sup>. La loyauté de l'auditeur, en tant que fonctionnaire international ou agent de l'OI est à la fois une restriction à sa liberté d'expression et une obligation d'agir conformément à la dignité de l'OI et de ses institutions, donc une obligation de comportement. Cela implique que « *les fonctionnaires internationaux, comme tous les fonctionnaires, sont tenus sous le contrôle et la direction de leurs supérieurs hiérarchiques d'accomplir une besogne de caractère administratif dans certaines conditions. Ils doivent y consacrer toute leur activité professionnelle. C'est là le droit commun de la fonction publique, sans plus. Mais à raison du fait qu'il s'agit de fonctionnaires internationaux, c'est-à-dire*

---

<sup>206</sup> MULAMBA MBUYI, *Déontologie des fonctionnaires internationaux*, op. cit. p. 135.

<sup>207</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *Répertoire communautaire Dalloz*, 2007.

<sup>208</sup> R. HERNU, « Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes », *RTD Eur*, 2002, pp. 724-785.

<sup>209</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », op. cit., p. 50.

<sup>210</sup> R. HERNU, « Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes », op. cit., pp. 724-785.

<sup>211</sup> Le devoir de délicatesse est défini comme le « *caractère d'une personne qui manifeste des qualités de réserve, de discrétion et de prévenance envers autrui. La délicatesse fait aussi référence à la personne qui, dans son comportement, sait discerner les valeurs morales impliquées par la fonction.* » in F. COLIN, « l'obligation de délicatesse des agents publics », *AJFP*, 2015, p. 157. On peut prendre connaissance des obligations de l'auditeur dans le statut des fonctionnaires d'OI, notamment celui de l'UE en ses articles 12, 16, 17. Ses obligations sont mentionnées dans tous les statuts des fonctionnaires internationaux. V. T. ACQUITTER, « Fonction publique européenne », A. BARAV et C. PHILIP (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, Paris, PUF, 1993, p. 519-525. Sur la violation de l'intégrité et la dignité de la fonction, V. MULAMBA MBUYI, *Déontologie des fonctionnaires internationaux*, op.cit. p. 135 ; « L'excentrique M. Connolly », *Le Monde*, 14 sept. 1995, p. 2, et P. SIMONNOT, « Quand un eurocrate a la haine », *Le Monde*, 26 avr. 1998, p. 2 ; TPI 7 mars 1996, *Williams c/ Cour des comptes des Communautés européennes*, aff. T-146/94, Rec. p. II-329, point 80 ; TPI 19 mai 1999, *B. Connolly c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-34/96 et T-163/96, Rec. p. I-A-87 et II-463, note D. SIMON, *Europe*, 1999, n° 241 ; CJCE, 13 déc. 1989, *Oyowe et Traore c/ Commission*, aff. C-100/88, Rec. 4285 ; TPI, 17 févr. 1998, *E c/ CES*, aff. T-183/96, Rec. FP II. 159, et sur pourvoi, CJCE, 16 déc. 1999, *CES c/ E*, aff. C-150/98 P, Rec. I. 8877.

*chargés de satisfaire des intérêts publics internationaux, apparaît sous un nouvel aspect l'obligation qui correspond à ce qui est en droit public interne, la loyauté à l'ordre de choses établies, le civisme du fonctionnaire. Le fonctionnaire international, avons-nous dit, échappe au cadre juridique étatique, il doit agir dans l'intérêt commun de plusieurs Etats et indépendamment de ses liens d'allégeance avec l'un d'eux »<sup>212</sup>.*

Par conséquent, la notion de loyauté de l'auditeur sous-entend son allégeance<sup>213</sup>, sa coopération<sup>214</sup> et la dignité de la fonction. Sa loyauté est interprétée comme « *sa fidélité à tenir ses engagements, à obéir aux règles d'honneur et de probité* »<sup>215</sup>. Sa loyauté se manifeste également à l'égard des institutions de l'OI. La loyauté est appréciée en fonction de plusieurs critères qui se rapportent essentiellement au temps, au lieu, à l'emploi, à la place et à la hiérarchie de l'auditeur. Comme tout autre fonctionnaire de l'OI, lors de sa prise de fonction, l'auditeur (interne) affirme, dans sa prestation de serment, sa fidélité et sa loyauté à l'OI et « *s'engage solennellement à exécuter en toute loyauté, discrétion et conscience les tâches qui lui sont assignées, à s'acquitter de ses tâches et adopter une conduite compatible avec les intérêts exclusifs* »<sup>216</sup> de l'OI pour le compte de laquelle il exerce ses fonctions. Ils ont aussi l'obligation d'être discrets dans leurs communications de manière à n'avoir pas à divulguer les activités et les informations non publiées des OI. Cela implique l'obligation de réserve<sup>217</sup> et pour communiquer<sup>218</sup>, en considération de celle-ci, ils doivent dans certains cas obtenir l'approbation de l'autorité hiérarchique. L'obligation de réserve et de confidentialité qui leur est faite se poursuit en dehors du service<sup>219</sup> et après la cessation de leurs fonctions<sup>220</sup>. Les auditeurs cessent d'appartenir à leurs OI où à leurs institutions nationales de contrôle des

---

<sup>212</sup> S. BASTID-BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, Sirey, 1931, p. 156 ; D. RUZIE, « La notion de fonctionnaire international », *Recueil d'études en hommage à C. EISENMANN*, Paris, Ed. Cujas, 1975, pp. 441-452.

<sup>213</sup> TPI 15 mai 1997, *N. c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-273/94, Rec. p. II-289, point 129. Il s'agit d'une jurisprudence constante : TPI 19 mai 1999, *Connolly*, préc. , point 127 ; CJCE 13 déc. 1989, *Oyowe et Traore c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-100/88, Rec. p. 4285, point 16.

<sup>214</sup> R. HERNU, « Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes », *op. cit.*, pp. 724-785.

<sup>215</sup> Loyauté et loyal, Le Robert, Dictionnaire de langue française, p. 1308 ; Loyauté, in *Vocabulaire juridique*, G. CORNU (dir.), Paris, PUF, 1987, 839 p. ; L. AYNES, « L'obligation de loyauté », *Archives de philosophie du droit*, t. 44, 2000, pp. 195-204.

<sup>216</sup> Art. 12 Règl. n° 7/ 2010/ CM/ UEMOA portant statut du personnel de l'UEMOA. Il convient de préciser que dans d'autres OI, la prestation de serment sur la loyauté est requise des auditeurs en tant qu'agents ou fonctionnaires des OI.

<sup>217</sup> J. RIVERO, « Sur l'obligation de réserve », *AJDA*, 1997, p. 578.

<sup>218</sup> J.M.Y MARIN, « Droits et devoirs des fonctionnaires internationaux », *op.cit.*, pp. 721-798.

<sup>219</sup> P. BLAYS, « Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service », *Daloz*, Chron. XVIII, p. 105.

<sup>220</sup> E. JORIN, « Les droits et devoirs des fonctionnaires internationaux », *op. cit.* pp. 149-169.

finances publiques étatiques par la démission, la révocation, la fin de la fonction prévue par quelques dispositions statutaires ou la limite d'âge.

Pour effectuer des enquêtes, des audits, certains auditeurs d'OI se rendent sur place dans les États membres où ils peuvent se heurter à des résistances ou être l'objet de menaces et de contraintes. Il est prévu à cet effet des mesures de protection contre de tels actes. Elles n'ont cependant pas la même étendue que celles accordées aux secrétaires généraux d'OI et commissaires, parlementaires européens<sup>221</sup>. Ils en bénéficient dans le cadre des actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs missions de privilèges et immunités<sup>222</sup> qui ont pour objet de leur permettre, « *uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel (...)* »<sup>223</sup>. La difficulté demeure dans la distinction des actes officiels de la fonction<sup>224</sup> d'auditeurs et ceux qui n'en seraient<sup>225</sup> pas. Chaque OI détermine les privilèges et immunités accordés à ses auditeurs. Ceux accordés aux auditeurs de l'UE sont mentionnés dans le protocole n° 7 annexé aux traités sur l'Union européenne (TUE) et sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les privilèges et immunités les exemptent de l'accomplissement du service national et les exonèrent d'impôt<sup>226</sup>.

Ces valeurs sont également contenues dans les « *Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux* »<sup>227</sup> qui s'appliquent aux auditeurs lorsqu'ils font partie du personnel de l'OI. Ces normes insistent également sur leur intégrité et leur impartialité<sup>228</sup>.

---

<sup>221</sup> CJCE, 8 sept. 2005, AB/FINANZAMT (C-288/04, rec. P. 7837). Pour connaître les fonctionnaires et agents qui bénéficient des privilèges et immunités se référer entre autres à l'article 1<sup>er</sup>, b), du règl. (EURATOM, CECA, CEE) n° 549/69 du Conseil du 25 mars 1969 relatif au Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés L74/1/ du 27 mars 1969.

<sup>222</sup> I. PINGEL, « Les privilèges et immunités de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J.M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDG, 2014, pp. 626-654 ; P. CAHIER, *Le diplomate contemporain*, Genève, Droz, 1904, pp. 118.

<sup>223</sup> Art. V, sect. 20 de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 22 (I) du 13 février 1946.

<sup>224</sup> I. PINGEL, « Les privilèges et immunités de l'organisation internationale », *op. cit.* pp. 626-656. Pour une étude d'ensemble sur les privilèges et immunités de l'ONU, de ses institutions spécialisées, de l'UE et de l'UEMOA, V. le document : « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude complémentaire du Secrétariat », *Ann. CDI*, vol. 2, 1985, p. 179 ; M. GILUANO, « Immunités et privilèges des fonctionnaires européens », *Colloque sur la fonction publique européenne*, PISA, Bruxelles, 1960, p. 13 ; *Traité modifié de l'UEMOA de 2007*.

<sup>225</sup> M. MIELE, *Privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux*, Milan, Giuffrè, 1958, p. 20, Cas. Crim. 6 sept. 06, *Bulletin criminel*, n° 209 ; *Gazette du palais*, 206, Somm. 3339, note A.C.

<sup>226</sup> Art. V, sect. 18 b) de la Convention sur les privilèges et immunités de l'ONU, New York, 13 fév. 1946.

<sup>227</sup> Sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, consulter l'adresse suivante :

<http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsF.pdf>.

<sup>228</sup> Sur le concept d'intégrité et ses implications dans les codes de déontologie des OI, infra la déontologie des auditeurs internes. C. CHARRET, *Le contentieux de la fonction publique d'après la jurisprudence de la Cour de*

C'est par exemple le cas des normes de conduites requises des fonctionnaires internationaux de l'ONU édictées par la Commission de la fonction publique internationale<sup>229</sup> sur la base de la Charte des Nations Unies. La violation de ces normes conduit à l'application des sanctions disciplinaires contre les auditeurs qui les ont méconnues.

Parmi les principes directeurs de ces normes, il est signalé que « *la notion d'intégrité consacrée dans la Charte des Nations Unies s'applique à tous les aspects de la conduite d'un fonctionnaire international et comprend des qualités telles que l'honnêteté, la bonne foi, l'impartialité et l'incorruptibilité. Ces qualités sont aussi fondamentales que celles de compétence et d'efficacité, également inscrites dans la Charte* »<sup>230</sup>. Conformément à ces normes juridiques, le respect d'autres normes s'impose également à l'auditeur dans l'exercice de sa fonction ou en tant que simple fonctionnaire d'une OI (fonctionnaire de l'UEMOA, fonctionnaire de l'UE, fonctionnaire international). Nonobstant le fait qu'elles ne sont pas édictées directement par les OI leur respect est obligatoire par les auditeurs parce qu'elles sont prévues par les chartes d'audit, les codes de déontologie et les normes internationales pour la pratique de l'audit.

## **Paragraphe 2 : Les organisations professionnelles et leurs normes de contrôle financier**

Outre le statut des fonctionnaires et les règles déontologiques, le contrôle financier dans les OI peut-être effectué en tenant compte d'autres règles édictées par des organisations professionnelles d'audit du secteur privé<sup>231</sup>, d'autres OI des services publics étatiques et des normes professionnelles internationales de l'Institut des auditeurs internes (IAI)<sup>232</sup>. Avant de

---

*justice des Communautés européennes*, Lyon, 1967, 375 p ; R. CHRISTINI, « La jurisprudence sur l'égalité de sexes dans la fonction publique internationale », *AFDI*, vol. 19, n° 1, 1973, pp. 505-527, P. DE MIGUEL, « Le régime disciplinaire dans la fonction publique des Communautés européennes », *RISA*, vol. 57, n° 2, 1991, pp. 277-297 ; Y. DESBOIS, « L'accès à la fonction publique communautaire et le déroulement de la carrière », *La fonction publique européenne, op.cit.*, pp. 4-12.

<sup>229</sup> Commission de la Fonction publique internationale, *Normes de conduite requises des fonctionnaires de l'ONU, principes directeurs*, New York, 2013, disponible sur : <http://icsc.un.org/resources/pdfs/general/standardsF.pdf> (lien consulté le 24 mars 2014).

<sup>230</sup> Commission de la fonction publique internationale.

<sup>231</sup> En ce qui concerne l'UE, le Service d'audit interne de la Commission utilise les normes des secteurs privés, des normes fréquemment appliquées par d'autres OI comme l'ONU et ses institutions spécialisées et celles des services publics des Etats membres de l'UE.

<sup>232</sup> Voir le point 6 de la Charte de mission du Service d'audit interne de la Commission européenne, Bruxelles 6 juin 2013, C(2013) abrogeant celle de 2008 C (2008) 215.



présenter les règles juridiques pertinentes (B), il convient de présenter les principales organisations professionnelles qui les produisent (A).

### A. Les organisations professionnelles d'audit

Il existe plusieurs organisations professionnelles et institutions supérieures de contrôle financier qui constituent un cadre institutionnel<sup>233</sup> de référence permettant d'encadrer la profession de contrôleur financier. Elles servent à harmoniser et à mettre en coopération les institutions de contrôle financier des OI et des Etats membres de celles-ci. L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) est l'une des plus connues. Elle regroupe d'autres organisations de contrôle financier et d'audit en différents groupes régionaux répartis sur divers continents. Presque sur chaque continent il existe une représentation de l'INTOSAI (1). C'est le cas en Europe (EUROSAI), en Afrique (AFROSAI) et c'est également le cas des pays arabes regroupés au sein de l'ARABOSAI.

Les activités de ces organisations professionnelles de contrôle financier contribuent à déterminer et à compléter les règles de la profession. C'est l'ensemble de ces règles édictées qui servent, pour une grande part, de référence aux OI dans l'audit tendant à protéger leurs intérêts financiers. L'organisation professionnelle la plus représentative de ces autres institutions est l'International Federation of Accountants (IFAC). Elle regroupe plusieurs organisations professionnelles de comptabilité et d'audit dont la Compagnie nationale des commissariats aux comptes de la République française qui y remplit un rôle assez important. Sa participation est un atout essentiel à l'harmonisation des règles en matière d'audit externe (2).

---

<sup>233</sup> F. KEFI, « La coopération entre les institutions supérieures de contrôle : les attentes réciproques », *RFFP*, n° 101, 2008 ; pp. 157-168 ; J-F. BENARD, « Synthèse des travaux », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 143-156 ; L. LEVOYER, « De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales », *LPA*, n° 131, 2002, p. 9.

## 1. L'INTOSAI

L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques est une organisation professionnelle d'audit externe, créée en 1953, à Cuba par trente-quatre (34) institutions supérieures de contrôle nationales des finances publiques. Bénéficiant du statut d'observateur auprès du Conseil économique et social des Nations Unies (ONU), elle regroupe plusieurs institutions nationales de contrôle financier auxquelles elle sert de cadre formel et institutionnel d'échange et de transfert de connaissances. En ce sens, elle est un outil de coopération permettant l'harmonisation des méthodes de contrôle et d'audit de plusieurs institutions supérieures de contrôle national des finances publiques qui sont souvent sollicitées ou interviennent dans l'audit externe des OI.

Aux termes de l'article premier de son statut, l'INTOSAI est une « *organisation*<sup>234</sup> *autonome, indépendante et non-politique* »<sup>235</sup> exerçant ses missions de façon permanente. La qualité de membre de l'INTOSAI est ouverte à deux catégories de sujets. La première catégorie de sujets concerne les institutions supérieures de contrôle nationales des finances publiques des Etats membres de l'ONU<sup>236</sup>. La seconde porte sur les institutions nationales de contrôle des finances publiques dont les Etats ne sont pas membres des Nations Unies. En outre, ces institutions supérieures de contrôle nationales des finances publiques doivent posséder la personnalité juridique et un « *niveau élevé d'intégration sur les plans juridique, économique, technique, organisationnel ou financier* »<sup>237</sup>. Outre les institutions supérieures de contrôle nationales des Etats membres, les OI comme celles du système des Nations Unies, l'UE, l'UEMOA ou d'autres OI peuvent également être membres de l'INTOSAI à titre de membre associé. L'article 3 de son statut sur l'adhésion à l'INTOSAI prévoit à cet effet que : « *L'adhésion à l'INTOSAI à titre de membre associé est ouverte aux organisations internationales, professionnelles et autres qui partagent les mêmes objectifs que ceux du contrôle externe des normes de contrôle des finances publiques. Les demandes d'adhésion à titre de membre associé doivent être communiquées au Secrétariat général par les institutions de contrôle des finances publiques nationales respectives. Les institutions internationales et*

---

<sup>234</sup> Comme nature juridique, le site de l'INTOSAI indique que l'INTOSAI est une « *organisation non gouvernementale avec statut spécial auprès des Nations Unies* », disponible sur : <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai.html>, (lien consulté le 27 mars 2014).

<sup>235</sup> Art. 1<sup>er</sup> du Statut de l'INTOSAI.

<sup>236</sup> P. SEGUIN, « Allocution d'ouverture », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 175-180.

<sup>237</sup> Article 2 § 1 sur l'adhésion des institutions supérieures de contrôle nationales à l'INTOSAI.

*supranationales soumettent directement leurs demandes d'adhésion à titre de membre associé au Secrétariat général. Les membres associés ne jouissent pas du droit de vote. Les membres associés peuvent participer aux manifestations et programmes de l'INTOSAI et bénéficier des prestations de l'organisation ».* Pour être acceptées comme membre associé de l'INTOSAI, les OI candidates à l'adhésion doivent exercer l'essentiel de leurs activités à l'échelle internationale dans des domaines qui les mettent dans l'obligation de rendre compte de la gestion ou du contrôle des ressources financières, la lutte contre la corruption, la promotion de la transparence et de la bonne gouvernance.

Un autre critère d'adhésion des OI ou des associations d'audit à l'INTOSAI, en tant que membre associé, tient à leur nature publique ou privée. Seules les OI peuvent être membres associés de l'INTOSAI. Si les OI ou organisations professionnelles candidates au statut de membre associé de l'INTOSAI ne peuvent justifier de leur nature publique, elles doivent au moins, pour accéder à ce statut, démontrer leur caractère d'intérêt public ou qu'elles poursuivent un but non lucratif. En plus, elles doivent bénéficier d'un large soutien de la part des membres de l'INTOSAI. L'examen de la candidature d'adhésion de nouveaux membres est du ressort du Comité directeur qui est un des organes principaux de l'INTOSAI. Il est composé de dix huit membres à savoir : « *a) les chefs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays où se sont déroulés les trois congrès précédents ; b) le chef de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du pays où aura lieu le prochain congrès ; c) le secrétaire général ; d) les chefs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques responsables de la revue internationale de la vérification des comptes publics et de l'Initiative de développement de l'INTOSAI (IDI) qui seront proposés par une résolution du comité directeur et élus par le congrès pour une période de six ans renouvelable; e) onze membres élus par le congrès pour une durée de six ans renouvelable* »<sup>238</sup>. Les autres organes<sup>239</sup> de l'INTOSAI sont d'abord le Congrès. Il est l'organe suprême et est constitué des membres à part entière et des membres associés. Il se réunit tous les trois ans. Chaque membre dispose d'une voix dans la prise de décisions en assemblée ordinaire. Les attributions du Congrès de l'INTOSAI sont fixées par l'article 4 de son statut modifié de 1992. Ensuite, le Secrétariat général est le second organe de l'INTOSAI. Il joue le

---

<sup>238</sup> Article 5 du statut sur le Comité directeur de l'INTOSAI. Celui-ci détermine également l'ensemble de ses attributions.

<sup>239</sup> V : <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai/statuts/article-3-organes.html> (lien consulté le 27 mars 2014).

rôle d'organe de contact et de rapports entre les différents membres, entre les différents congrès. Il prépare aussi le projet de budget et l'exécute en assurant l'accomplissement des missions de l'INTOSAI. Il est l'organe représentatif de celle-ci<sup>240</sup>. A ce titre, il exerce tous les pouvoirs en son nom<sup>241</sup> et a son siège dans la capitale autrichienne, à Vienne dans les locaux de la Cour des comptes de la République autrichienne. Enfin, les groupes de travail régionaux sont composés de différents groupes créés sur différents continents qui sont reconnus et en lien avec l'INTOSAI. Le rôle de ces groupes régionaux est de promouvoir la coopération entre les institutions supérieures de contrôle nationales qui en sont membres. Ces groupes de travail sont au niveau européen l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle nationales des finances publiques d'Europe (EUROSAI), l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique (AFROSAI) et l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des pays arabes (ARABOSAI). Ces différents groupes de travail prennent part au congrès de l'INTOSAI. Il convient de souligner que les ressources financières de l'INTOSAI n'échappent pas à leur tour à des contrôles externes ou aux audits qui sont effectués par des commissaires aux comptes élus parmi les commissaires aux comptes des institutions qui en sont membres. Comme toute activité d'audit, la fin de leur travail est sanctionnée par la remise d'un rapport d'audit au comité directeur.

Dans le cadre de ses activités, l'INTOSAI entretient des relations avec l'ONU par le biais de séminaires dont l'objectif est d'améliorer le contrôle des finances publiques. Elle effectue la publication de ses travaux dans la *Revue internationale de vérification des comptes publics*, qui permet de mieux faire connaître ses activités de contrôle et les méthodes qu'elle développe en ce sens. Cette revue bénéficie de l'appui d'une autre institution supérieure de contrôle nationale (ISCN), le General Accountability Office (GAO) des Etats-Unis d'Amérique, qui est l'équivalent de la Cour des comptes française. Parmi ses contributions notables au développement de l'activité d'audit externe, l'on note que l'INTOSAI est un espace qui offre l'accès des institutions supérieures de contrôle nationales des finances publiques à un vaste réseau essentiellement constitué d'institutions d'audit externe. Cet

---

<sup>240</sup> Pour une vue d'ensemble des attributions du Secrétariat général de l'INTOSAI, se reporter à l'article 6 de son statut fixant ses attributions.

<sup>241</sup> Article 6-4 du statut de l'INTOSAI.

espace leur permet de pouvoir bénéficier d'expériences nationales en matière d'audit externe et de développer par conséquent leurs capacités techniques.

Conçue à la fois comme une organisation professionnelle et un organe international de représentation des institutions supérieures de contrôle nationales, l'INTOSAI joue un rôle multiple dans la protection des intérêts financiers des OI et des institutions supérieures de contrôle des finances publiques étatiques. Elle a une activité normative en matière de finances publiques, contribue à la promotion d'une gestion financière efficace et saine, à la reddition des comptes et impulse le développement des normes professionnelles et les pratiques professionnelles applicables aux activités d'audit. Elle compte à son actif plusieurs instruments juridiques qui continuent à structurer et à encadrer les audits. Parmi ceux-ci, l'on peut citer la Déclaration de Lima<sup>242</sup> sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques élaborée en 1977 et la Déclaration de Mexico<sup>243</sup> sur l'indépendance des auditeurs adoptée en 2007. Ces deux déclarations contiennent toute la philosophie, tous les concepts et toutes les valeurs démocratiques de l'INTOSAI en matière de contrôle financier externe. A ces déclarations, qui ne sont pas les seules publications et travaux réalisés par l'INTOSAI en matière d'audit, il convient de mentionner les normes internationales et les lignes directrices sur la conformité financière, le contrôle du rendement et sur la bonne gouvernance, les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI), le guide INTOSAI sur la bonne gouvernance (INTOSAI GOV).

L'INTOSAI<sup>244</sup> établit sur un plan quinquennal ses stratégies et les objectifs à atteindre pour les années à venir. Quels que soient les objectifs et les stratégies qu'elle se fixe, ceux-ci doivent refléter les valeurs démocratiques qu'elle incarne. Les objectifs du plan quinquennal de l'INTOSAI se résument en six points essentiels : elle doit aider à garantir l'indépendance des structures d'audit des OI et des institutions supérieures de contrôle nationales (ISCN) d'États membres. Ce principe affirmé dans les objectifs du plan quinquennal est une traduction des Déclarations de Lima et de Mexico. Elle doit permettre aux institutions supérieures de contrôle financier de mettre en œuvre le cadre des ISSAI, qui est principalement constitué des normes internationales, des lignes directrices et des pratiques en

---

<sup>242</sup> Cf, § 1, Section I du Chapitre I du Titre II de cette partie.

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup>

[http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1\\_about\\_us/strategic\\_plan/FR\\_EN\\_INTOSAI\\_Strategic\\_Plan\\_2017\\_22.pdf](http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/1_about_us/strategic_plan/FR_EN_INTOSAI_Strategic_Plan_2017_22.pdf) (consulté le 27 mars 2014).

matière d'audit. Le renforcement des capacités institutionnelles des ISCN est aussi un des objectifs de l'INTOSAI. Elle doit également mettre en évidence l'apport des ISCN dans la pratique de l'audit au sein des États et des OI. C'est au titre de cet objectif défini dans le plan quinquennal qu'elle conclut des accords avec des organisations et institutions internationales. L'un de ses objectifs essentiels doit se focaliser sur la lutte contre la corruption qui est préjudiciable aux intérêts financiers des OI. Dans cette lutte, elle se doit de donner l'exemple en assurant la transparence dans la conduite de ses différentes activités, garantir la transparence en son sein et prévoir les questions de responsabilité et la prévention des activités frauduleuses ou illégales. Le sixième point sur ses objectifs porte sur la communication, la libre circulation des informations, des idées, des connaissances, des expériences entre ses membres. C'est en ce sens qu'elle est considérée comme un forum d'échanges mutuels entre les ISCN des États membres.

Une autre institution importante, l'International Federation of Accountants (IFAC), contribue au développement de la fonction de contrôle financier au sein des OI.

## 2. L'IFAC

La Fédération internationale des comptables (en anglais International Federation of accountants) est une institution constituée de plusieurs membres (Etats, entreprises publiques, privées, OI) exerçant la profession comptable et d'audit à travers le monde. Créée en 1977, elle comprend aujourd'hui plusieurs organes indépendants qui édictent des normes et standards en matière d'audit et de comptabilité dans le secteur public notamment dans les OI. Ses organes tous indépendants, au nombre de quatre qui portent le nom de Conseil (ou Board en anglais), sont, chacun, spécialisés dans un domaine précis. Ces domaines sont l'audit, la formation, la déontologie et la comptabilité du secteur public.

Ses objectifs peuvent être résumés essentiellement en quatre points qui consistent dans le développement des normes internationales en matière d'audit, de comptabilité dans le secteur public, la mise en place d'une déontologie de la profession d'audit et de comptabilité ainsi que le suivi de leur mise en application. Pour réaliser ses objectifs, elle coopère avec

d'autres OI qui sont actuellement au nombre de vingt-et-une<sup>245</sup>. Ces OI les plus connues sont l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), l'Association des Nations Unies pour l'Asie du sud-est (ASEAN), le Fonds Monétaire international (FMI), la Fédération internationale des experts comptables francophones (FIDEF), l'Accounting and auditing organisation for islamic financial institutions (AAOIFI), la Fédération européenne des auditeurs et comptables (European Federation of Auditors and Accountants (for SMEs)).

Elle comprend neuf comités ou conseils dont le conseil des normes internationales d'audit et d'assurance (anciennement Comité des normes internationales d'audit) et le Comité d'audit transnational qui édictent et suivent l'application des règles d'audit. A ces comités, s'ajoute un autre particulièrement important qui s'occupe des règles déontologiques de la profession. C'est le Conseil des normes internationales de déontologie comptable ou Comité de déontologie de l'IFAC qui a mis en place des normes déontologiques avec l'appui de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et l'Ordre des Experts comptables, qui sont des institutions nationales françaises dont le sérieux est reconnu en matière d'audit et de comptabilité.

L'IFAC est soumise aux règles du droit suisse et administrée par son siège qui se trouve à New York avec l'ensemble de son administration. Les critères d'adhésion sont contenus dans son statut<sup>246</sup>. L'organisation candidate à l'adhésion doit remplir un certain nombre de critères liés au statut de membre, d'associé et de membre affilié. Cette adhésion du membre<sup>247</sup>, de l'associé ou du membre affilié implique des droits et des responsabilités qu'il doit respecter. Il doit par ailleurs s'acquitter des cotisations prévues par le statut de l'IFAC. La déclaration d'intention du membre candidat doit être exprimée dans un formulaire d'adhésion<sup>248</sup>. Une similitude avec l'INTOSAI est que, pour son adhésion, le membre candidat doit bénéficier du soutien d'un ancien membre de l'IFAC.

Grâce à son Comité d'audit international et d'assurance (International audit and insurance standards Board (IAASB)), l'IFAC édicte des normes internationales d'audit qui sont reconnues par plusieurs OI, dont l'UE, à laquelle elles servent de référence mais

---

<sup>245</sup> Le site de la Fédération internationale des auditeurs donne la liste des OI avec lesquelles elle coopère. V. <http://www.dipacint.com/Menu-gauche/Organisation-de-la-profession-comptable-a-l-international/Organisations-Internationales> (consulté le 27 mars 2014).

<sup>246</sup> Sur le Statut de l'IFAC, v. : [http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/International\\_Federation\\_of\\_Accountants\\_Bylaws.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/International_Federation_of_Accountants_Bylaws.pdf)

<sup>247</sup> <http://www.ifac.org/about-ifac/membership/members> (consulté le 27 mars 2014).

<sup>248</sup> Les critères d'adhésion sont fournis sur le site de l'IFAC consultable sur le lien suivant : [http : ifac.org /fr/about-ifac/membership/](http://www.ifac.org/fr/about-ifac/membership/) (consulté le 27 mars 2014).

également à l'ONU et ses institutions spécialisées. En tant qu'organisation indépendante d'audit et de comptabilité dans le secteur public, l'IFAC met l'accent sur l'indépendance et l'objectivité des auditeurs, conditions sans lesquelles leurs activités seraient vaines, notamment dans les OI qui les sollicitent en vue de la protection de leurs intérêts financiers. C'est d'ailleurs une garantie indispensable qui doit leur être accordée à tous les niveaux de l'audit externe ou interne (du début jusqu'à la fin des activités d'audit caractérisée par la remise du rapport final d'audit aux organes représentatifs des OI).

En tant qu'institution professionnelle d'audit et de comptabilité, l'IFAC fédère les instances professionnelles comptables des Etats du monde et contribue largement à faire évoluer le commissariat aux comptes et l'audit par les constats qu'elle fait. Cette évolution s'est focalisée, pendant la dernière décennie, sur la responsabilité des auditeurs légaux et financiers, notamment dans le secteur public et les OI. C'est dans cette perspective qu'elle a revu, dans le débat ayant précédé le Congrès mondial de l'IFAC en 1998, la nature de la responsabilité qui incombe aux auditeurs et aux commissaires aux comptes. L'évolution de la profession qu'elle amorce est accélérée par les bienfaits des progrès technologiques, qui ne sont pas sans conséquence sur la modification du travail des auditeurs, qui bénéficient en lieu et place d'informations sur papier collectées sur place, du contrôle du système d'informations des organisations et structures à auditer.

Indépendante aujourd'hui de l'International Accounting Standards Committee (Comité des normes comptables internationales), l'IFAC réunit cent-treize Etats et cent-cinquante instituts qui appliquent les règles et normes qu'elle édicte. Celles-ci sont de deux ordres : les standards et le code d'éthique sur la profession d'audit. Chaque standard est élaboré par un comité spécial créé en son sein. Ainsi, l'International audit and insurance standards board (IAASB) travaille à l'élaboration des normes internationales en matière d'audit et d'assurance et travaille à les faire reconnaître au niveau des OI et de leurs structures compétentes dans ce domaine. A ce titre, ce comité s'efforce de les faire reconnaître par la Commission de l'UE qui les accepte en alignant sa pratique d'audit sur les dispositions des standards du comité. L'application de ses normes par des OI comme l'UE donne à celles-ci une audience internationale auprès d'autres OI<sup>249</sup> notamment celles du système des Nations Unies ou encore auprès de l'UEMOA. L'International accounting education standards board (IAESB)

---

<sup>249</sup> J.F. des ROBERT, J. COLIBERT, *Les Normes IPSAS et le secteur public : États et municipalités, Établissements publics, Organisations internationales, op. cit.* p. 296.



est le comité qui a compétence pour édicter des normes professionnelles sur la formation des auditeurs et des comptables. A ce titre, il effectue des publications de référence parmi lesquelles on peut citer le *Handbook of international education pronouncements* (Manuel des prises de position internationales sur la formation). Ce manuel contient huit normes sur la formation des auditeurs et commissaires aux comptes, le *Framework for international education standards for professional accountants* (Cadre pour les normes internationales de formation des professionnels comptables) et d'autres documents sur la formation des auditeurs.

Quant à l'International ethics standards board for accountants (IESBA), il s'occupe des questions d'éthique ou de déontologie au sein de l'IFAC et exerce sa mission essentiellement en publiant les normes sur cette question. La plus importante est constituée du code d'éthique de l'IFAC traduit en France grâce à la Compagnie des experts-comptables français et de l'appui d'autres instituts nationaux sur la profession comptable. Et l'International public sector accounting standards board (IPSAS Board) est compétent pour édicter des normes comptables applicables par toutes les organisations publiques nationales ou les OI. Depuis sa publication, tous les systèmes comptables des OI du système des Nations Unies, de l'UE ou encore de l'UEMOA et d'autres OI comme l'UA sont actuellement en transition<sup>250</sup> vers les normes IPSAS<sup>251</sup> devenues les normes internationales de référence en matière d'audit et de comptabilité des grandes organisations et structures. Le communiqué de la Cinquième Commission des Nations Unies<sup>252</sup> souligne quelques avantages liés à l'application des

---

<sup>250</sup> V. Corps commun d'inspection des Nations Unies, rapport « État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) », JIU/REP/2010/6, p. 76 ; Cinquième Commission de l'ONU, « La mise en œuvre par les entités de l'ONU des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) est une « réussite majeure », AG/AB/4075.

<sup>251</sup> V. J.F. DES ROBERT, J. COLIBERT, *Les Normes IPSAS et le secteur public, États et municipalités, Établissements publics, Organisations internationales*, Dunod, « coll. Management public », 2008, p. 296 ; B. BENITO, I. BRUSCA, V. MONTESINOS, « L'harmonisation des systèmes gouvernementaux d'information financière : le rôle des IPSAS », *RISA*, vol. 73, n° 2, pp. 323-350 ; J. COLIBERT, « Les normes IPSAS et le secteur public », *SIC*, 2013, pp. 26-27 ; P-A. CARDINAUX, S. LAMBERT, L. WARPELIN, « Les administrations publiques face aux enjeux des Normes IPSAS : l'exemple des Transports publics de Genève », *L'expert-comptable-suisse*, 2007, pp. 630-635 ; Centre international de formation de l'OIT, application des normes IPSAS : rapport de situation, CC/73/43, pp. 1-2 ; Rapport JIU/REP/2010/6 du Corps commun d'inspection des Nations Unies sur l'état de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public ; Rapport du Commissaire aux comptes sur les bénéfices de l'application des Normes IPSAS en termes de renforcement de la gestion financière (WFP/EB.1/2010/ 6-E/ I) ; Rapport WFP/EB/1/2005/5-E du Commissaire aux comptes sur les normes applicables aux rapports financiers du Programme alimentaire mondial.

<sup>252</sup> Sur le rôle et les attributions de la Cinquième Commission des Nations Unies, disponible sur : <http://www.un.org/fr/aboutun/budget/fifth.shtml> (consulté le 27 mars 2014).

Normes IPSAS au sein du système des Nations Unies. La Cinquième Commission des Nations Unies a écrit à leur sujet : « adoptées en 2006 par l'Assemblée générale, les 31 Normes IPSAS sont des normes indépendantes formulées expressément à l'intention du secteur public. Étant plus précises et plus détaillées que les « Normes comptables du système des Nations Unies, elles laissent moins de marge pour des interprétations divergentes »<sup>253</sup>. La Cinquième Commission des Nations Unies précise également les organisations du système des Nations Unies qui les appliquent et donne des indications sur celles qui viennent de les adopter : « au 31 décembre 2012, un total de 21 des 24 organismes de l'ONU est passé désormais aux Normes IPSAS. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Secrétariat de l'ONU et l'Organisation mondiale du tourisme devraient franchir le cap en janvier 2014 après les opérations de maintien de la paix qui l'ont fait en juillet 2013 »<sup>254</sup>.

Les normes et standards édictés par l'IFAC contribuent à donner plus de crédibilité et de transparence aux activités financières des OI. C'est dans cette mesure qu'elle entretient des liens<sup>255</sup> avec d'importants acteurs économiques, notamment les institutions financières internationales (la Banque mondiale), les cabinets internationaux d'audit, les fédérations régionales de comptabilité et d'audit et les régulateurs économiques mondiaux. Parmi ses priorités principales, l'IFAC se fixe pour objectifs<sup>256</sup> de développer la formation des professionnels de la comptabilité et d'audit dans tous les États du monde qui en sont membres, d'être un laboratoire de recherche mondiale en audit et en comptabilité et de lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent sale<sup>257</sup>. Si l'on peut effectivement soutenir que les Normes comptables internationales pour le secteur public présentent plusieurs avantages pour les OI, entre autres la gestion de leurs ressources, leurs procédures internes, l'amélioration de leur comptabilité, de leurs états financiers et de leurs systèmes informatiques liés à ceux-ci, la planification, la budgétisation et la présentation de leurs états financiers, l'«*amélioration du contrôle interne et de la transparence pour toutes les classes d'actif et de passif; des informations plus complètes et cohérentes sur les charges et les*

---

<sup>253</sup> Cinquième Commission de l'ONU, « La mise en œuvre par les entités de l'ONU des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) est une « réussite majeure », disponible sur <http://www.un.org/press/fr/2013/AGAB4075.doc.htm> (consulté le 27 mars 2014).

<sup>254</sup> *Id.*

<sup>255</sup> V. « Entretien avec R. RICOL, « Notre profession est l'objet de trop de pressions et d'attaques », *LPA*, n° 191, 2000, p. 69.

<sup>256</sup> *Op. cit.*, p. 69.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 9.

*produits, facilitant la gouvernance, en particulier la gestion axée sur les résultats; une comptabilisation du matériel durable permettant de tenir des états plus exacts et plus complets sur ce type de matériel; une meilleure cohérence et une meilleure comparabilité des états financiers dans le temps et entre organisations; l'adoption des pratiques optimales en vigueur grâce à l'application de normes comptables internationales crédibles et indépendantes* »<sup>258</sup>, leur mise en application fut précédée de longs débats sur leur compatibilité avec les règles et principes des OI, notamment celles du système des Nations Unies. Car il faut rappeler qu'elles constituent, à l'origine, des normes applicables au secteur privé, donc aux entreprises dont l'existence est justifiée par la réalisation du profit. C'est à cet effet que le Groupe des auditeurs externes des Nations Unies a souligné qu'« *il existe bien entendu beaucoup de bonnes raisons pour que des normes expressément élaborées en fonction des besoins des entreprises et de la comptabilité commerciale ne soient pas directement applicables à la situation très particulière des organismes des Nations Unies. (...) En général, les objectifs des organismes des Nations Unies, les renseignements que ceux-ci doivent fournir, les intérêts et les besoins des organisations qui établissent les états financiers et des utilisateurs de ces derniers sont à de nombreux égards très différents de ceux des entités commerciales* »<sup>259</sup>.

Pour mettre fin à ce débat, et atténuer les risques liés à l'application des Normes IPSAS par les OI du système des Nations Unies, le Secrétaire général de l'ONU a dû tenir compte des réflexions et critiques du Groupe des auditeurs externes en assouplissant, dans son rapport<sup>260</sup> à l'Assemblée générale des Nations Unies, la mise en application de ces normes IPSAS. Par ailleurs, les problèmes liés à l'application des Normes IPSAS dans les OI, les scandales répétitifs (Enron, WorldCom) dans le secteur privé et la société civile ont accéléré la marche vers l'harmonisation des systèmes comptables des OI. C'est dans ce contexte que fut créé<sup>261</sup> en mai 1986, par l'IFAC, le Conseil des normes comptables internationales du

---

<sup>258</sup> V. CCI, Rapport « État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) », *op. cit.*, p. 76 ; Règlement (CE) n° 1606/2002 du Parlement européen et du Conseil sur l'application des normes comptables internationales, COM 2002 755 final: Modernisation de la comptabilité des Communautés européennes, Bruxelles, 17 décembre 2002, 31 180 EX/33 Part I.

<sup>259</sup> A/RES/341, par. 9 et 10.

<sup>260</sup> A/RES/45/235, par. 5.

<sup>261</sup> <https://www.ifac.org/fr/about-ifac/organization-overview/historique> (lien consulté le 27 mars 2014).

secteur public (IPSASB)<sup>262</sup> visant à établir un ensemble de normes juridiques financières et comptables applicables par les États, les établissements publics et les OI. Présentant des avantages pour les OI, les Normes IPSAS ont aussi entraîné des changements profonds dans leur pratique et ce, dans plusieurs domaines. Ces changements sont d'abord d'ordre culturel. Ils concernent le traitement des opérations financières des OI. Ensuite, le changement qu'implique l'adoption de ces normes porte sur le partage de données financières entre leurs différents services. Cet aspect participe au renforcement de la concertation, de la consultation entre les organismes chargés de la gestion de leurs finances, qui étaient presque inexistantes avant le passage aux Normes IPSAS par les OI. Enfin, un autre changement des plus significatifs est de nature politique. Il concerne la disposition des Normes IPSAS sur la présentation des états financiers au sein du système des Nations Unies. Sur la question, le Corps commun d'inspection note dans son rapport que *« l'application de cette disposition soulève plusieurs questions essentielles pour une organisation comme celle des Nations Unies, s'agissant notamment de savoir si tous les fonds et programmes des Nations Unies devraient être considérés comme des filiales de l'organisation et si la notion de consolidation devrait s'appliquer à des initiatives conjointes et, dans ce cas, quelle organisation devrait être désignée comme leur société-mère. Ce sont là des considérations juridiques, financières et politiques importantes sur lesquelles il convient de réfléchir et de s'entendre, de préférence durant une phase précoce de préparation, comme l'a recommandé le Comité des commissaires aux comptes. À la suite de la recommandation du Comité consultatif, un rapport du Secrétaire général a traité de cette question et confirmé la complexité que représentait pour l'ONU le respect des normes IPSAS. L'équipe chargée de l'exécution du projet (Équipe IPSAS ONU) a fait observer que la norme IPSAS ne posait pas d'obligation quant à l'identification de l'organisme pour lequel il y avait lieu d'établir des états financiers consolidés, et qu'il pouvait s'agir d'un arrangement administratif n'ayant pas d'identité juridique. Dès lors l'ONU et ses entités associées, y compris les fonds et programmes, ne devaient pas nécessairement établir des états financiers consolidés, ce qui permettait d'adopter une approche pragmatique dans un domaine considéré comme une zone grise.*

---

<sup>262</sup> Voir : «Preface to International Public Sector Accounting Standards» (Préface aux Normes comptables internationales du secteur public), 2008, par. 30 à 3, disponible sur : <https://www.ifac.org/system/files/publications/files/preface-aux-normes-comptabl.pdf> (consulté le 27 mars 2014).

*L'équipe IPSAS ONU a finalement proposé que l'ONU n'établisse pas d'états financiers consolidés »*<sup>263</sup>.

L'adoption des Normes IPSAS par les OI, spécialement par l'ONU et l'ensemble de ses fonds, programmes et agences, ne s'est pas faite sans la prise en compte de l'aspect financier de la question. La réforme des normes comptables et financières des OI a été réalisée au prix d'un effort financier important. Cet effort s'est matérialisé, entre autres, dans les avantages accordés au personnel du système des Nations Unies. Ils se sont traduits par l'octroi d'assurance maladie à la cessation de leurs fonctions, des congés payés ou encore des primes de rapatriement<sup>264</sup>. Pour y parvenir, l'IFAC a mis en place quelques structures et un groupe de réflexion visant à protéger les intérêts financiers des OI, des États membres, des entreprises publiques et privées. La première structure créée est le *Comité de « compliance »*<sup>265</sup>. La *compliance*<sup>266</sup> est un mécanisme de contrôle des engagements internationaux et de sanctions de leur non respect.

Ainsi, le Comité de compliance<sup>267</sup> créé doit s'assurer que les États membres de l'IFAC respectent et appliquent les engagements qu'ils ont conclus en adhérant à l'institution. La seconde structure est la *Task Force anti-corruption* de l'IFAC. Elle a pour objet de combattre la corruption dans les OI, mais aussi dans les secteurs public et privé. Dans l'accomplissement de sa mission, la Task Force collabore avec plusieurs institutions nationales de lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent. Elle bénéficie par exemple en France de l'appui de la section financière du Parquet de Paris, de la cellule «Traitement du Renseignement et Action contre les Circuits Financiers clandestins» (TRAFICIN) du Ministère de l'Économie et des Finances, de l'Office central pour la répression de la grande délinquance financière (OCRGDF) de la France et de l'Association française des Banques (AFB). Ses relations avec

---

<sup>263</sup> V. CCI, Rapport JIU/REP/2010/6, *op. cit.*, p. 76.

<sup>264</sup> *Ibid.*

<sup>265</sup> Sur les attributions du Comité de compliance, v : S. MALJEAN-DUBOIS, « Les enjeux du contrôle international du respect des engagements », disponible sur [http://www.iddri.org/Publications/Collections/Syntheses/sy\\_0701\\_maljeandubois\\_observanceFR.pdf](http://www.iddri.org/Publications/Collections/Syntheses/sy_0701_maljeandubois_observanceFR.pdf) (consulté le 27 mars 2014).

<sup>266</sup> La compliance a un caractère non juridictionnel, elle adopte ses décisions par consensus et facilite l'application des dispositions des conventions qui l'ont prévue. Sur la compliance et sa valeur juridique, v : S. URBINATI, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Milan, Giuffrè Editore, 2008, 452 p. ; S. MALJEAN-DUBOIS, « Le foisonnement des institutions conventionnelles », C. IMPERIALI (dir.), *L'effectivité du droit international de l'environnement. Contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998, pp.25-56 ; S. MALJEAN-DUBOIS, « Les enjeux du contrôle international du respect des engagements », *op. cit.* p.256.

<sup>267</sup> S. URBINATI, *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, *op. cit.*, pp. 356-359.

ces différents services nationaux cités l'obligent à respecter les lois sur le blanchiment d'argent et le secret professionnel. Dans la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent sale, les auditeurs et commissaires aux comptes ont l'obligation de traiter les informations douteuses, de dénoncer les cas de corruption et de blanchiment dans le respect du secret professionnel<sup>268</sup>.

De par ses travaux, l'IFAC se présente comme un espace d'harmonisation<sup>269</sup> de la profession de comptable et d'audit dans le monde. Cette harmonisation permet d'annuler les différences de traitement comptable et d'audit mais aussi elle favorise l'adoption de normes internationales applicables dans les secteurs public et privé, dans les domaines national et international, comme ceux des États et des OI.

L'activité d'audit des OI tient compte des travaux réalisés par des organisations professionnelles qui ont développé assez tôt les fonctions de contrôle des finances publiques des secteurs public et privé. Les normes juridiques instituant et organisant la profession de contrôle financier dans les OI en font mention et les considèrent comme des normes de référence. Les règlements intérieurs du BSCI, du CCIQA, le règlement financier, le règlement délégué de l'UE, les chartes de mission du Service d'audit interne et du Comité de suivi des audits (CSA) de la Commission de l'UE indiquent expressément comme normes applicables à leurs activités d'audit les normes édictées par quelques organisations professionnelles d'audit parmi lesquelles peuvent être cités la Fédération internationale des experts-comptables<sup>270</sup> (IFAC) et son comité du secteur public et l'Institut des auditeurs internes (IAI) ou (*Internal auditing Standards*).

Institué au début des années 1940, l'Institut des auditeurs internes comprend à travers le monde plusieurs milliers d'adhérents de tous les secteurs d'activités. Il édicte quatre séries de normes d'audit et de contrôle interne applicables aux OI sur la base de leur consentement. La première série de normes est faite des normes de la pratique professionnelle d'audit (*Professional Practices Framework*) qui se subdivisent en trois catégories<sup>271</sup> essentielles de normes. Pour répondre aux critères de l'IAI, les chartes d'audit doivent déterminer avec clarté

---

<sup>268</sup> Sur le respect du secret professionnel par l'auditeur ou le commissaire aux comptes, v. Entretien avec R. RICOL, « Notre profession est l'objet de trop de pressions et d'attaques », *op. cit.*, p. 69.

<sup>269</sup> V. « Entretien avec R. RICOL, « Notre profession est l'objet de trop de pressions et d'attaques » », *op. cit.*, p. 69

<sup>270</sup> Cf, Titre II chapitre I de la Première partie sur l'IFAC.

<sup>271</sup> Ce sont : les normes obligatoires, le code de déontologie des auditeurs internes, les lignes directrices et les aides dans le domaine de l'audit, disponible sur : <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx> (consulté le 27 mars 2014).

les lignes directrices, les aides et les missions conférées aux structures d'audit des OI et les responsabilités de leur personnel. C'est ainsi que le service hiérarchique de rattachement ou l'autorité sous la responsabilité de laquelle l'organe d'audit est placé doit être identifié<sup>272</sup>. Ce rattachement préserve l'indépendance de l'auditeur. L'auditeur ne peut ainsi dépendre par exemple du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle du BSCI<sup>273</sup>, du Chef du SAI<sup>274</sup> et du chef du Bureau de la vérification interne de l'UEMOA ou en recevoir des instructions sur la conduite de leurs activités qu'ils déterminent librement sauf à tenir compte des recommandations des structures de supervision de leurs travaux (Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit de l'ONU, Comité de suivi des audits de la Commission européenne). En vertu des normes de qualifications, une procédure disciplinaire peut être ouverte contre eux. La procédure disciplinaire est exercée par les instances disciplinaires des OI, notamment les Comités paritaires de discipline. Des voies de recours devant les juridictions administratives leur sont offertes. Avec la nouvelle réforme de l'administration de la justice interne de l'ONU, elles se déroulent à deux niveaux qui mettent en jeu des tribunaux des premier et second degrés : le Tribunal administratif (juridiction de premier degré) et le Tribunal du Contentieux administratif des Nations Unies (TCANU) pour les appels.

L'environnement d'audit interne repose sur quelques principes fondamentaux qui renvoient à l'intégrité et à l'éthique professionnelle, aux valeurs essentielles de l'organisation, à sa structure, à l'établissement et à la comptabilité entre autres de l'OI soumise à l'audit des structures de contrôle interne.

---

<sup>272</sup> L'IAI précise toutefois, que si la personne que la structure d'audit interne assiste est, dans tous les cas, la plus haute autorité ou le plus haut fonctionnaire<sup>272</sup> de l'OI qui est en vertu de la Charte des Nations Unies, des traités UE et FUE et des actes constitutifs de l'UEMOA, le Secrétaire général de l'ONU, le Président de la Commission européenne et le Président de la Commission de l'UEMOA.

<sup>273</sup> Sur les attributions du BSCI sur les activités de contrôle interne de l'ONU, v. : Première partie, Titre II, Chapitre I, § 2 les services d'audit interne des OI.

<sup>274</sup> Sur la Charte de la mission d'audit du Service d'audit interne de la Commission européenne, cf Titre II, Chapitre I, § 2 de la Première partie.

## B. Les normes des organisations professionnelles d'audit

Parmi les normes des organisations professionnelles qui servent de référence en matière de contrôle financier, celles de l'INTOSAI et de l'IFAC sont les plus souvent utilisées par les institutions de contrôle financier des OI (1). Les OI ont également recours à d'autres normes édictées par d'autres organisations professionnelles. L'ensemble de ces normes constituent le cadre normatif de l'activité d'audit au sein des OI (2).

### 1. Les normes d'audit de l'INTOSAI et de l'IFAC

Les normes d'audit de l'INTOSAI et de l'IFAC sont les principales normes internationales de référence en matière d'audit. La référence dans les rapports d'audit à la mention « *conforme aux Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne* »<sup>275</sup> permet de savoir par exemple si l'auditeur a effectué son activité conformément aux normes de l'IAI ou de l'IFAC. La diversité de normes applicables à l'activité d'audit des OI soulève parfois des questions de conflits de normes juridiques entre celles édictées par les OI et celles édictées par les organisations professionnelles d'audit applicables aux secteurs public et privé. Lorsque c'est le cas, la primauté est accordée aux normes des OI. C'est ce que précise, par exemple, la Charte de mission du Service d'audit interne<sup>276</sup> (SAI) de la Commission européenne.

Les normes de l'INTOSAI et de l'IFAC se répartissent en différents groupes de normes, qui portent notamment sur la déontologie<sup>277</sup> des auditeurs. Elles sont reprises par les OI de différentes manières : soient elles les précisent dans des « *Normes requises des fonctionnaires internationaux* », les prévoient dans le statut du personnel, le serment professionnel ou dans leur charte constitutive. Tel est le cas de l'ONU, de ses agences, institutions spécialisées, fonds et programmes. Ces normes sont aussi reprises dans les normes juridiques instituant les structures d'audit interne et de déontologie des OI. Ainsi, on les retrouve dans la résolution des Nations Unies créant le BSCI, dans les normes juridiques sur le Bureau de déontologie

---

<sup>275</sup> Sur la valeur des Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne : V. H. BOULLANGER, « Le point sur...L'audit interne dans le secteur public », *RFAP*, n° 148, 2013, pp. 1029-1041.

<sup>276</sup> Sur les conflits de norme, V. : Point 6 de la Charte de mission du Service d'audit interne de la Commission européenne, Bruxelles 6 juin 2013, C(2013), préc.

<sup>277</sup> V. Section I, § 2 du présent chapitre.



des fonctionnaires de l'ONU. D'autres OI que l'ONU, outre le fait de les mentionner dans les normes juridiques précitées, les codifient dans les instruments juridiques spécifiques. Ces normes sont généralement mentionnées dans les chartes d'audit interne ou les chartes de missions des services d'audit. La Charte de missions d'audit des Services d'audit interne de la Commission européenne en est l'exemple le plus parlant. C'est donc dire qu'aux yeux de l'Institut des auditeurs internes une activité d'audit ne peut être valablement accomplie qu'en tenant compte de telles normes.

La qualité de l'activité d'audit suppose que la structure en charge de la mission ait à sa disposition un « *personnel suffisant* »<sup>278</sup> lui permettant d'accomplir ses tâches. Celui-ci doit justifier des compétences et des capacités nettement acceptables et nécessaires à l'exercice de cette fonction. Ainsi, au titre des critères de compétence et de capacité, l'auditeur peut être appelé à fournir des attestations de diplôme ou de formation en matière d'audit, de comptabilité ou de droit. La performance est le second élément d'appréciation de la bonne qualité de l'activité des auditeurs qui doivent faire preuve de jugement professionnel. L'activité est jugée performante lorsque les missions qu'ils ont réalisées ont été faites en tenant compte des normes du secteur public<sup>279</sup> et soumises à l'évaluation de la structure d'audit ou d'un membre de celle-ci. Cette évaluation est pratiquée à la seule fin d'« *améliorer la confiance* »<sup>280</sup> sur les états financiers produits par les services gestionnaires des ressources financières et de permettre leur exploitation financière et comptable. L'évaluation dépend de l'opinion des auditeurs qui tient elle aussi compte des indications des normes IPSAS.

Pour donner son opinion, l'auditeur s'assure que les états financiers obtenus ne comportent pas d'omissions et ne sont pas entachés d'erreurs ou de fraude. Il prend toutes les précautions utiles pour atténuer, à défaut d'aboutir au risque zéro, les risques d'omissions qui sont de deux sortes : le risque inhérent et le risque de contrôle. Le premier est caractérisé par « *la possibilité d'une affirmation relative à une classe d'opérations, à la balance des comptes ou à la note d'information pour une omission qui pourrait être significative, si elle est individuelle ou de manière agrégée avec d'autres omissions, avant la considération des autres contrôles liés* »<sup>281</sup>. L'UE le définit comme étant « *le risque, lié à la nature des*

---

<sup>278</sup> J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit », *op. cit.*, pp. 190-208.

<sup>279</sup> Pour les OI, il s'agit, entre autres, des International Public Sector Accounting standards (IPSAS).

<sup>280</sup> J.B. MATTRET, « Les Normes internationales d'audit », *op. cit.*, pp. 190-208.

<sup>281</sup> J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit », *op. cit.*, pp. 190-208 ; La norme ISA 400 de l'IFAC sur les types de risque.

activités, des opérations et des structures de gestion, que des erreurs ou des déficiences affectant la gestion financière, qui, si elles ne sont pas prévenues ou détectées et corrigées par des procédures de contrôle interne, rendront les comptes non fiables, les opérations sous-jacentes en grande partie illégales ou irrégulières ou la gestion financière mauvaise »<sup>282</sup>. Toutefois, ils n'impliquent pas l'idée de la fraude qui serait commise délibérément<sup>283</sup>. Le second, le risque de contrôle, concerne toute « omission qui pourrait survenir alors qu'elle n'aurait pas été prévenue, détectée ou corrigée grâce au contrôle interne »<sup>284</sup> de l'OI. Le risque d'erreur acceptable est parfois précisé dans quelques OI comme l'UE qui le qualifie de « risque tolérable »<sup>285</sup>. Il correspond au « niveau d'erreur non détectée acceptée ou tolérée, une fois le risque inhérent atténué par des contrôles présentant un bon rapport coût-efficacité »<sup>286</sup> ou encore « une méthode de gestion saine et efficace des fonds de l'UE »<sup>287</sup>.

Lorsque l'auditeur décèle, sur les rapports financiers, la corruption, la fraude (qui est, comme le risque, de deux sortes : rapports frauduleux, fraude provenant d'un détournement) et toute autre activité illégale contre les intérêts financiers des OI ou a des raisons valables de croire que de telles infractions auraient été commises, il a l'obligation de communiquer l'information<sup>288</sup> ou de la porter à la connaissance des autorités en charge de la lutte contre la corruption, la fraude et autres activités illégales contre les intérêts financiers des OI.

La prise en compte de ces différentes règles par l'auditeur permet aux OI de déceler et de limiter les risques de fraude<sup>289</sup> à leurs ressources financières et, lorsque les mécanismes de contrôle financier sont suffisamment établis, l'auditeur joue un rôle de prévention de la fraude contre leurs intérêts financiers. Afin qu'il joue ce rôle de manière satisfaisante, une répartition ou une définition claire des responsabilités s'impose à tous les niveaux de contrôle financier au sein des OI. Celle-ci doit être marquée d'une organisation hiérarchique déterminant les

---

<sup>282</sup> V. la méthodologie DAS de la Cour des comptes européennes, disponible sur : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/DAS\\_BROCHURE/DAS\\_BROCHURE\\_FR.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/DAS_BROCHURE/DAS_BROCHURE_FR.PDF) (consulté le 28 mars 2014).

<sup>283</sup> S. FLIZOT, « Gestion des risques et rapport coût/efficacité des contrôles : la notion de risque tolérable appliquée au contrôle des fonds communautaires », *op. cit.* pp. 59-61.

<sup>284</sup> *Op.cit.*, pp. 190-208.

<sup>285</sup> *Ibid.*, pp. 59-61.

<sup>286</sup> COM (2008) 866 final, p. 4.

<sup>287</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes européenne du 8 juin 2009, Synthèse des réalisations de la Commission en matière de gestion pour l'année 2008, COM (2009) 256, p. 14.

<sup>288</sup> Au Secrétaire général de l'ONU, au Président de la Commission de l'UE ou au Président de la Commission de l'UEMOA.

<sup>289</sup> Cf, Chapitre II du Titre II de la Deuxième partie.

pouvoirs des membres des services de contrôle et de leurs supérieurs hiérarchiques. Ceci permet d'éviter la confusion des rôles et des responsabilités qui facilite la commission de la fraude.

Une autre mesure s'impose dans le cas des OI où la fonction d'auditeur interne n'est pas exercée par une seule personne. Dans ces organisations, il est nécessaire que soient également connues les tâches de chaque auditeur. Cette précaution est prévue par les normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne. Lorsque ces différentes mesures n'auront pas permis de détecter les risques de fraude, l'auditeur doit, dès qu'il a connaissance des cas de fraude aux intérêts financiers des OI, informer dans le respect de la hiérarchie les chefs ou les autorités compétentes de l'organisation qui peuvent être le secrétaire général, le président d'une commission ou d'une institution de l'OI contrôlée qui est son supérieur hiérarchique selon l'organigramme de l'OI auditée. Ou encore le directeur de l'audit interne pour ce qui est des organisations et institutions financières internationales comme l'Union africaine (UA), qui dispose d'un directeur de l'audit interne ou la Banque mondiale (Vice-président en charge de l'intégrité). L'auditeur doit également s'assurer, lorsqu'un cas de fraude a été décelé, que les règles et les mécanismes de contrôle financier mis en place ne permettent pas la répétition de la fraude. L'auditeur doit dénoncer tout cas de fraude ou de corruption dont il a connaissance. Mais cela doit se faire en assurant un équilibre avec son droit de réserve car il est membre de l'OI auditée et soumis comme tel aux droits et obligations des fonctionnaires de l'OI. Ce droit de réserve pourrait être préjudiciable à son obligation de dénonciation<sup>290</sup>.

Les normes qui encadrent l'activité d'audit peuvent être réparties en deux groupes :

\* Le premier groupe porte sur la définition, les pouvoirs et les responsabilités de l'auditeur. En vertu de ces normes, chaque organisation doit pouvoir définir ce qu'elle entend par audit interne dans un document établi à cet effet. La plupart du temps, en raison de la crédibilité et de l'audience accordées aux travaux de l'Institut des auditeurs internes, les OI font référence aux normes d'audit de l'Institut des auditeurs internes, qui considère l'audit interne comme *« une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte des conseils pour les améliorer et contribue à créer de la valeur ajoutée. Il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de*

---

<sup>290</sup> Sur la question V. *Revue audit* n° 175.

*contrôle et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.»*<sup>291</sup> Les rapports sur les activités de contrôle interne de l'ONU et des organisations du système des Nations Unies<sup>292</sup> opèrent un renvoi à cette définition. Cette définition de l'IAI a le mérite d'établir les critères de l'audit interne pour toutes les OI qui ont institutionnalisé cette fonction.

\* Le second groupe de normes renvoie encore à l'indépendance et à l'objectivité comme pour affirmer combien elles conditionnent toute activité d'audit au sein des OI. Le troisième groupe est composé de normes sur la compétence et la conscience professionnelle de l'auditeur interne. Les codes de déontologie, les institutions déontologiques de l'ONU, de l'UE et de l'UEMOA les reprennent à leur compte. Le quatrième groupe de normes de qualification concerne l'établissement d'un programme d'amélioration et d'assurance qualité. C'est ce qui justifie la présence de structures comme le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit de l'ONU<sup>293</sup> et le Comité de suivi des audits de la Commission européenne. C'est au titre de cette prescription que ces services vérifient la qualité de leurs travaux et évaluent leurs impacts pour l'ensemble des systèmes de contrôle interne des OI précitées.

La deuxième série de normes de l'Institut des auditeurs internes traite des normes de fonctionnement de l'activité d'audit. Elle fixe le fonctionnement, l'organisation des institutions d'audit interne et le déroulement de leurs activités en imposant des obligations à la fois aux OI et aux responsables des structures d'audit interne. Ces obligations renvoient à la gestion de l'audit, à la nature du travail, à la planification de la mission et à la communication des résultats de l'audit qui incombent aux services d'audit et à la surveillance des actions, des progrès et de l'acceptation des risques par la direction, le secrétariat ou la Commission pour lesquelles les activités d'audit sont réalisées. La troisième série porte sur des normes de mise en œuvre des normes de qualification, des normes de fonctionnement, les lignes directrices des types de missions générales ou spécifiques.

Des organismes professionnels et des commissions d'audit ont élaboré des normes qui servent également de référence en matière de contrôle interne et d'audit financier.

---

<sup>291</sup> V : <http://www.ifaci.com/ifaci/connaitre-l-audit-et-le-controle-interne/definitions-de-l-audit-et-du-controle-internes-78.html> (consulté le 28 mars 2014).

<sup>292</sup> Rapport JIU/REP/2010/5 du Corps commun d'inspection sur la fonction d'audit dans le système des Nations Unies, Genève 2010, p. 85.

<sup>293</sup> Cf, Titre II de la Première partie sur les audits financiers au sein des OI.

## 2. Les normes d'autres organisations professionnelles d'audit

Les OI utilisent également d'autres normes d'audit édictées par d'autres organisations professionnelles d'audit. On peut donner en exemple le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Les normes qu'ils édictent sont principalement appliquées par les entreprises du secteur privé mais aussi par des organisations et institutions financières internationales. Les cabinets d'audit privés font également recours aux normes COSO. C'est le cas des cabinets internationaux privés d'audit interne comme le *Pricewaterhouse*<sup>294</sup>, *Deloitte*, *Ernest Young* ou *KPMG*. L'intérêt de passer en revue les normes qu'il édicte tient particulièrement au contexte de sa création, aux objectifs fixés par ses normes et à la flexibilité qu'il laisse aux entreprises, organisations et institutions financières internationales dans la mise en œuvre des composantes de ses normes.

C'est à la suite de scandales financiers liés aux activités frauduleuses que cette commission fut instituée, aux Etats-Unis sur l'initiative d'un sénateur américain<sup>295</sup>, pour étudier les causes du phénomène frauduleux. Elle s'inspire librement des normes du secteur privé. Les membres qui le composaient venaient essentiellement du monde des entreprises, des associations professionnelles et des sociétés de placement en valeurs mobilières. On peut citer entre autres : The American Accounting Association (AAA), The Institute of Certified Accountants (AICPA), Financial Executives International (FEI), The Institute of International Auditors (IIA), The Institute of Management Accountants<sup>296</sup> (IMA), la Bourse de New York<sup>297</sup>. L'objectif de ces normes est d'assurer la fiabilité des états financiers des entreprises, des organisations et institutions financières internationales qui s'y réfèrent. La bonne tenue et la crédibilité accordée aux états financiers des OI fournissent des indices sur la gestion de leurs ressources financières mais aussi permettent de mesurer leur performance et celles de leurs dirigeants ou ceux qui ont en charge la gestion financière des OI. Cette fiabilité des normes COSO est appréciée à l'aune de la légalité, de la régularité, de la sincérité et des

---

<sup>294</sup> Sur Pricewaterhouse V. : IFACI, *La nouvelle pratique du contrôle interne*, Paris, Ed. d'organisations, pp. 50-57.

<sup>295</sup> La Commission porte le nom du sénateur américain qui l'a initié : Treadway.

<sup>296</sup> A l'origine de la mise en place de la Commission cet institut était appelé The National Association of Accountants (NAA).

<sup>297</sup> V. L. COOPERS, *La pratique du contrôle interne*, Paris, Ed. d'organisations, 2002, p. 24.

principes comptables. La pratique du contrôle interne, notamment en matière d'audit interne repose selon COSO sur cinq composantes fondamentales liées aux aspects environnementaux du contrôle, à l'évaluation des risques pour l'organisation, aux activités de contrôle, aux informations, aux communications et au pilotage du contrôle interne.

Une importance particulière du référentiel COSO par rapport à tant d'autres normes édictées par des organismes professionnels internationaux d'audit interne tient au fait qu'il classe les activités d'audit en plusieurs catégories. Ainsi, les organisations qui prennent en compte son référentiel peuvent effectuer leurs audits en l'orientant vers la prévention et la détection des activités frauduleuses ou irrégulières, ou un audit fondé sur le contrôle hiérarchique<sup>298</sup>. Ces différentes catégories d'audits peuvent être réalisées suivant les procédures d'autorisation et d'approbation, la séparation des fonctions d'autorisation, de traitement et d'exécution des finances, l'audit axé sur le contrôle d'accès aux ressources et aux documents, notamment financiers, de l'administration de l'organisation, au contrôle de vérification des opérations financières. L'audit axé sur le contrôle des procédures d'autorisation et d'approbation consiste à s'assurer que toutes les opérations financières ont été autorisées par les autorités qui ont la compétence en matière décisionnelle, qu'elles sont suivies de pièces financières ou comptables et sont conformes aux instructions de l'autorité d'exécution du budget des entreprises, des organisations et institutions financières.

---

<sup>298</sup> V. IFACI, *La pratique du contrôle interne*, Paris, Ed. d'organisations, 2002, pp. 63-66.

## **Conclusion du Chapitre I**

Le contrôle financier au sein des OI est encadré par des règles déterminées à la fois par les OI elles-mêmes et par des organisations professionnelles d'audit. C'est le cas des normes sur l'indépendance et l'objectivité qui sont des conditions indispensables à l'exercice de l'activité d'audit au sein des OI. A celles-ci s'ajoutent les règles déontologiques qui constituent un ensemble de règles sur la morale et l'éthique professionnelles des auditeurs. Tandis que certaines OI font le choix de les réunir dans un code de conduite, dans les statuts qu'elles établissent, d'autres OI adoptent les deux modalités en adjoignant des structures sur l'éthique professionnelle. C'est le cas de l'ONU avec le Bureau de la déontologie. Les contrôleurs financiers doivent tenir compte, d'une part, des normes édictées par les OI pour le compte desquelles ils interviennent. Ce sont par exemple les règlements financiers, les statuts des fonctionnaires. D'autre part, la prise en compte des règles édictées par des organisations professionnelles servant de référence internationale en matière d'audit semble indispensable. Ainsi, les règles et principes élaborés par la Fédération internationale des auditeurs (IFAC) et l'Institut des auditeurs internes (IAI) sont perçus comme les références incontournables dans le domaine de l'audit professionnel des OI. L'ONU et l'UE par exemple font référence à leurs règles et prennent en considération leurs recommandations. Si ce cadre normatif détermine les conditions garantissant l'exercice de la profession, il est complété par des règles procédurales qui doivent nécessairement être prises en considération dans la conduite de l'activité d'audit au sein des OI. Ces règles procédurales sont communes à toutes les OI avec toutefois quelques particularités.

## **CHAPITRE II : LA PROCEDURE D'AUDIT AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

La procédure d'audit dans les OI comprend essentiellement deux phases : la première est la mission d'audit et la seconde celle d'établissement du rapport d'audit. La première phase (Section I) conditionne l'établissement et la qualité du rapport d'audit financier<sup>299</sup> (Section II). C'est pour cela qu'elle doit s'effectuer avec grands soins pour que les opinions et les recommandations qui sont les différents points essentiels du rapport d'audit financier s'avèrent utiles. Aussi, le contenu<sup>300</sup> du rapport d'audit financier dépend entièrement des étapes de la planification de l'audit (le plan et le programme d'audit). Car celles-ci délimitent le champ de l'audit financier<sup>301</sup> en fixant les différents éléments qui sont abordés par l'auditeur au cours de sa mission. Ce contenu varie également en fonction des modifications que l'auditeur de l'OI apporte à ses plans et programmes d'audit financier.

### **Section I : Les étapes de l'audit au sein des organisations internationales**

Deux phases structurent l'activité d'audit au sein des OI : l'élaboration du plan et celle du programme d'audit financier. La réussite d'une mission d'audit dans les OI dépend véritablement de ces phases. La planification de l'audit repose sur l'élaboration d'un plan (§1) et d'un programme (§ 2).

#### **Paragraphe I : Le plan d'audit**

Les étapes de la procédure d'audit financier sont régies par les normes internationales d'audit, notamment par les normes ISAI de l'IFAC. Elles fixent les principes fondamentaux, la procédure à suivre lors de l'exercice de l'activité d'audit financier ainsi que les différentes modalités de sa mise en application.

---

<sup>299</sup> *Infra.*

<sup>300</sup> Cf. Rapport d'audit financier des OI, Section II (Chapitre II).

<sup>301</sup> T-D. STEPHANIE, *L'audit*, Paris, La Découverte « Repères », 2009, 128 p.



Au titre des principes fondamentaux de l'activité d'audit, les normes ISAI précisent que « *l'auditeur doit planifier l'audit afin que la mission soit réalisée de manière efficace* »<sup>302</sup>. Cela suppose que le responsable du service d'audit financier des OI doit prendre en considération toutes les données essentielles au bon déroulement de l'audit. La participation de toutes les structures impliquées dans la gestion des ressources financières est aussi nécessaire. Le principe de l'audit adéquat et efficace suppose en outre la répartition des tâches entre les différents membres des structures d'audit des OI. Dans le cadre de l'UE, cette répartition est fonction des différentes institutions de la Commission de l'UE. Chacune dispose de son auditeur financier interne. Dans celui externe réalisé par la Cour des comptes européenne, la répartition des tâches d'audit tient compte des différents types d'audit qu'elle réalise. Des manuels<sup>303</sup> lui servent de guide à cet effet. La répartition des tâches entre les auditeurs favorise le contrôle des activités d'audit et permet de mieux les diriger, les superviser et les coordonner. La coordination<sup>304</sup> des travaux prend toute son importance lorsque des experts et auditeurs externes sont associés à l'activité d'audit au sein des OI. Le plan d'audit comporte donc la planification<sup>305</sup> (A) et le plan l'audit (B).

## A. La planification

Les instruments juridiques des services d'audit des OI déterminent au cours d'une année les audits devant être réalisés ainsi que les ressources financières et les outils qui sont affectés à leur réalisation. C'est, par exemple, pour la Cour des comptes européenne, le Programme de travail annuel (PTA) qui renseigne sur toutes les activités d'audits (externe ou

---

<sup>302</sup> Compagnie nationale des commissaires aux comptes, « Norme internationale d'audit 300, planification d'un audit d'états financiers (Applicable aux audits d'états financiers pour les périodes ouvertes à compter du 15 décembre 2009) », disponible sur [https://www.cncc.fr/sections/documentation\\_profes/documentation\\_de\\_ref/norme\\_et\\_doctrine\\_pr/normes\\_international/evaluation\\_des\\_risqu/isa\\_300\\_planificatio/downloadFile/attachedFile/ISA\\_300-Juin\\_2012.pdf?nocache=1340108693.12](https://www.cncc.fr/sections/documentation_profes/documentation_de_ref/norme_et_doctrine_pr/normes_international/evaluation_des_risqu/isa_300_planificatio/downloadFile/attachedFile/ISA_300-Juin_2012.pdf?nocache=1340108693.12) (consulté le 28 mars 2014).

<sup>303</sup> La Cour des comptes européenne dispose principalement de deux manuels consacrés aux trois types d'audit qu'elle réalise au sein de l'UE. Ceux-ci servent de guide à ses auditeurs. Ce sont : le Manuel d'audit financier et d'audit de conformité (MAFAC) et le Manuel d'audit de la performance (MAP), disponible sur : <http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/AuditMethodology.aspx>, consulté le 12/02/15.

<sup>304</sup> Rapport IFAC 2006 sur « la Norme Internationale d'Audit ISA 300, Panification d'une mission d'audit d'états financiers doit être lue à la lumière de la « Préface aux Normes Internationales de contrôle-qualité, d'Audit, de missions d'assurance et de services connexes », qui fixe les principes de mise en œuvre et l'autorité des Normes ISA », disponible sur : <http://www.nifccanada.ca/key-terms-french-only/item21188.pdf> (consulté le 28 mars 2014).

<sup>305</sup> D. DRACH, « Consultation, compromis, consensus : les éléments d'un processus de planification réussi », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 35, n° 2, 2008, pp. 10-16.

interne) qu'elle effectue durant l'année. Aussi, ce programme mentionne les moyens financiers nécessaires à leur réalisation, la date de remise du rapport d'audit aux institutions pour le compte desquelles l'audit est entrepris. La planification constitue donc le début de toute activité d'audit au sein des OI. Elle donne une vision claire sur les tâches et les travaux d'audit qui permettent à l'auditeur de donner une opinion objective sur la gestion de leurs ressources financières et, par conséquent, de formuler dans les rapports qu'ils établissent, à la fin de leur mission, des recommandations tendant, notamment, à améliorer les structures de gestion défailtantes, la répartition des responsabilités au sein des OI en vue d'une bonne gestion financière en leur sein. D'après la Cour des comptes européenne, la notion de planification consiste « à collecter et à évaluer des informations, ainsi qu'à prendre des décisions concernant l'étendue, l'approche, le calendrier et les ressources de l'audit. L'objectif est d'effectuer des travaux d'audit permettant de réduire, à un niveau suffisamment faible pour être acceptable, le risque d'aboutir à une conclusion ou, le cas échéant, à une opinion erronée sur les objectifs d'audit »<sup>306</sup>. L'importance de la planification peut être mise en évidence au travers de trois éléments : d'abord, elle est la condition préalable à la réalisation d'un audit de qualité en ce sens qu'elle permet de savoir que l'audit s'effectue en tenant compte des risques, des problèmes potentiels de l'OI auditée. Elle donne en outre une idée sur la manière dont est organisé et géré l'audit. Il doit être effectué en fonction des critères d'économie, d'efficacité et d'efficience. Ensuite, la planification tient compte de la taille de l'OI à auditer. Le nombre de tâches à prendre en compte lors de la planification est donc fondé notamment sur le critère de la taille de l'organisation. Aussi, la planification est un processus évolutif qui intègre tout au long de l'audit des circonstances nouvelles liées à la structure auditée au sein de l'OI ou à l'OI dans son ensemble. Ces circonstances nouvelles peuvent également porter sur le système des opérations comptables de l'organisation. Enfin, la planification est fondée sur le jugement professionnel et l'esprit critique de l'auditeur. C'est-à-dire que l'auditeur doit faire appel à son expérience lors de la procédure de planification.

---

<sup>306</sup> Manuel d'audit financier et de conformité 2012 de la Cour des comptes européenne, disponible sur : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf) (lien consulté le 28 mars 2014).

Le plan d'audit<sup>307</sup> est essentiellement marqué par la détermination de « *l'importance relative* » (1) et la conception de la procédure d'audit (2).

## 1. La détermination de l'importance relative

L'importance relative est la notion clé qu'il est utile de définir au préalable. Aussi désignée par la notion de caractère significatif, « *l'importance relative est un concept fondamental de l'audit financier et de l'audit de conformité. Elle détermine le taux d'écart que l'auditeur estime être susceptible d'influencer les utilisateurs des informations financières (par exemple des états financiers). Un élément ou groupe d'éléments peut être significatif en raison de son montant, de sa nature (caractéristiques inhérentes) ou du contexte dans lequel l'écart se produit* »<sup>308</sup>. De cette définition, on peut retenir que le caractère significatif est basé notamment sur deux notions principales qui sont le taux d'écart significatif et les utilisateurs d'informations financières. Pour ce qui est des utilisateurs d'informations financières des OI, ceux-ci sont nombreux. Il convient donc de les identifier. Dans le cadre de l'UE, ce sont le Parlement, le Conseil, la Commission, les institutions de l'UE, les Etats membres de l'UE. Au sein de l'ONU, ce sont le Secrétaire général, l'Assemblée générale et les Etats membres. Ceux de l'UEMOA sont la Commission, les institutions de l'UEMOA et les Etats membres. L'importance significative doit être déterminée qualitativement et quantitativement en fonction d'une donnée chiffrée. C'est-à-dire en déterminant un seuil à partir duquel l'importance est qualifiée de significative. Les auditeurs de chaque OI fixent son seuil. En guise d'exemple, celui de l'UE est compris entre 0,5% et 2%. L'importance relative doit être significative par nature et par contexte. L'importance relative est significative par nature « *du fait de ses caractéristiques inhérentes et lorsqu'entrent éventuellement en ligne de compte des obligations d'information spécifiques, ou encore s'il présente un grand intérêt sur le plan politique ou pour l'opinion publique. Il peut s'agir d'une présomption de mauvaise gestion, de fraude, d'illégalité ou d'irrégularité grave, ou encore de fausse déclaration intentionnelle concernant les résultats ou les informations* »<sup>309</sup>. Elle est significative par contexte si « ces

---

<sup>307</sup> D. DRACH, « Consultation, compromis, consensus : les éléments d'un processus de planification réussi », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, op. cit., pp. 10-16

<sup>308</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf). (Lien consulté le 28 mars 2014).

<sup>309</sup> *Idem*. pp. 32-50.

*éléments sont importants du fait des circonstances, de sorte qu'ils changent l'impression donnée aux utilisateurs. Il peut s'agir de cas où une erreur mineure est susceptible d'avoir une incidence non négligeable, par exemple le classement erroné d'une dépense en recette, si bien qu'un déficit effectif est mentionné comme étant un excédent dans les états financiers »<sup>310</sup>.*

## **2. La conception des procédures d'audit**

La dernière phase des études préliminaires est consacrée à la conception des procédures d'audit relatives à la nature, au calendrier et à l'étendue des travaux d'audit. A ce propos, la norme internationale d'audit (ISA) sur la planification dispose que « *l'auditeur doit établir une stratégie générale d'audit définissant l'étendue, le calendrier et la direction des travaux d'audit et devant servir de guide à l'élaboration du plan de mission. Lorsqu'il établit sa stratégie générale d'audit, l'auditeur doit : a) identifier les caractéristiques de la mission qui en définissent l'étendue; b) s'assurer des objectifs de communication et de rapport pour la mission, afin de planifier le calendrier des travaux ainsi que la nature des communications requises; c) prendre en considération les facteurs qui, selon son jugement professionnel, sont importants pour orienter les travaux de l'équipe de mission; d) prendre en considération les résultats des activités préliminaires à la planification et, s'il y a lieu, se demander si la connaissance acquise lors d'autres missions réalisées auprès de l'entité par l'associé responsable de la mission est pertinente; e) déterminer la nature, le calendrier et l'étendue des ressources nécessaires pour effectuer la mission. (...). L'auditeur doit élaborer un plan de mission, lequel doit comporter une description : a) de la nature, du calendrier et de l'étendue des procédures d'évaluation des risques qu'il prévoit mettre en œuvre, conformément à la norme ISA 3154 ; b) de la nature, du calendrier et de l'étendue des procédures d'audit complémentaires qu'il prévoit mettre en œuvre au niveau des assertions, conformément à la norme ISA 330, c) des autres procédures d'audit qu'il prévoit mettre en œuvre et qui sont requises pour que la mission soit réalisée en conformité avec les normes ISA. L'auditeur doit mettre à jour et modifier sa stratégie générale d'audit et le plan de mission, au besoin, tout au long de l'audit. (...) L'auditeur doit planifier la nature, le calendrier et l'étendue de la direction et de la supervision des membres de l'équipe, ainsi que de la revue de leurs*

---

<sup>310</sup> Ibid.

*travaux*»<sup>311</sup>. L'objectif de cette phase est de détecter et de relever les risques, les irrégularités qui font que la structure ou l'OI auditée n'est pas en mesure de réaliser ses missions. Elle dépend de la connaissance qu'a l'auditeur de l'OI auditée et de l'environnement de celle-ci. Pour ce faire, la détection et l'évaluation du risque inhérent doivent être conduites. A celles-ci s'ajoute le contrôle interne de l'OI ou de sa structure qui fait l'objet de l'audit. Ainsi, la connaissance de son contrôle interne est obligatoire pour l'auditeur qui peut utiliser les données ou les informations d'audits déjà réalisés. Cette phase vise également à détecter et à évaluer les risques liés de non contrôle de l'OI et à déterminer les risques liés à la non détection des irrégularités financières. La connaissance de la structure de l'OI à auditer ou de l'OI dans son ensemble est prévue par les normes internationales d'audit, notamment la norme 310 ISA qui dispose que « *l'auditeur doit avoir une connaissance suffisante des activités de l'entité afin d'identifier et de comprendre les événements, opérations et pratiques de l'entité qui, d'après son jugement, peuvent avoir une incidence significative sur les états financiers, sur son examen ou sur le rapport d'audit* »<sup>312</sup>. Cette connaissance consiste avant tout à obtenir l'énoncé de la mission d'audit et des objectifs à atteindre à l'issue de l'audit. La connaissance de l'OI implique également que l'auditeur ait une connaissance du cadre légal et réglementaire qui régit son activité au sein de l'OI et qu'il maîtrise les structures, les organigrammes, la description des tâches, le budget des structures auditées ou de l'OI, les politiques, les processus, les procédures, les principaux systèmes et les méthodes de gestion des ressources financières de l'OI. C'est ainsi qu'il doit parfaitement maîtriser le système financier, comptable et de contrôle interne de l'OI pour le compte de laquelle il effectue sa mission. Cette obligation est prévue par les normes internationales d'audit professionnelles. Et c'est à ce titre que la norme ISA 400 dispose que « *l'auditeur doit acquérir une connaissance suffisante des systèmes comptables et de contrôle interne pour planifier et concevoir une approche d'audit efficace* »<sup>313</sup>. Cette norme définit le système comptable comme « *l'ensemble des procédures et des documents d'une entité permettant le traitement des transactions aux fins de leur enregistrement dans les comptes. Ce système identifie, rassemble, analyse,*

---

<sup>311</sup> Norme ISA 300, Planification d'un audit d'états financiers élaborée par l'International auditing and assurance Standards Board (IAASB).

<sup>312</sup>

[https://www.cncc.fr/sections/documentation\\_profes/documentation\\_de\\_ref/norme\\_et\\_doctrine\\_pr/normes\\_international/evaluation\\_des\\_risqu/isa\\_315\\_identificati/downloadFile/attachedFile/ISA\\_315-Juin\\_2012.pdf?nocache=1340108747.86](https://www.cncc.fr/sections/documentation_profes/documentation_de_ref/norme_et_doctrine_pr/normes_international/evaluation_des_risqu/isa_315_identificati/downloadFile/attachedFile/ISA_315-Juin_2012.pdf?nocache=1340108747.86). (Lien consulté le 29 mars 2014).

<sup>313</sup> <https://www.ifac.org/system/files/uploads/Trans/ISA%20GUIDE%20Volume%201-French%20translation-v2.pdf>. (Lien consulté le 29 mars 2014).

*calcule, classe, enregistre, récapitule et fait la synthèse des transactions et autres évènements*»<sup>314</sup>. Ainsi, l'avantage d'avoir une bonne maîtrise du système financier et comptable de l'OI permet à l'auditeur de fixer l'importance relative. Elle permet en outre de comprendre le contenu des états financiers, des documents justificatifs des opérations financières et leur origine, de saisir l'organisation de la comptabilité et l'établissement des documents comptables et financiers au sein des OI. Pour ce qui est, par exemple, de l'UE, son règlement financier<sup>315</sup> prévoit trois méthodes de gestion que les auditeurs doivent nécessairement connaître : la méthode de gestion centralisée, la méthode de gestion partagée ou décentralisée et la méthode de gestion conjointe avec les OI. Aussi, en vue de mieux connaître la gestion financière de l'OI, la prise en compte d'autres rapports d'audits, notamment les rapports d'audits antérieurs (externe ou interne), peut être utile pour les auditeurs. Au cours de cette phase, les auditeurs cherchent à obtenir des informations suffisamment probantes leur permettant d'aboutir à des conclusions et par conséquent de formuler une opinion d'audit. La recherche d'informations probantes est encadrée par les dispositions juridiques des traités ou des règlements financiers des OI. Au sein de l'UE, le fondement juridique du droit d'accès aux informations est l'article 287, paragraphe 3, du TFUE. Il dispose que: « *tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de l'Union, par les organes ou organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents* ». En vertu de cette disposition, la Cour des comptes européenne peut obtenir tout document contenant des informations probantes lui permettant de mener son audit. Cependant, l'accès à quelques documents peut poser le problème de la confidentialité. Lorsque c'est le cas, les auditeurs de la Cour se mettent en rapport avec les chefs des institutions auditées et traitent les documents avec une attention particulière. Ainsi, comme le note la Cour des comptes européenne, la conception d'une bonne procédure d'audit doit essentiellement comprendre les sept éléments suivants :

---

<sup>314</sup> Norme ISA 400.

<sup>315</sup> Article 53 du règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002) et ses modalités d'exécution (règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission du 23 décembre 2002).

- « 1. les objectifs d'audit de la procédure;
2. le résultat qui est attendu de la procédure;
3. l'assertion, la règle, le règlement ou l'exigence à prendre en considération;
4. le risque évalué;
5. les contrôles clés correspondants;
6. les étapes de l'audit: informations probantes à collecter, travaux à effectuer, type de procédure à utiliser (demande d'informations, réexécution, etc.), documents à obtenir, personnel à interroger, etc.;
7. la conclusion d'audit sur les objectifs du test ou, en cas de conclusion négative, d'autres tests possibles ou l'incidence sur l'approche d'audit et les procédures d'audit connexes »<sup>316</sup>. Après avoir conçu la procédure d'audit, l'auditeur doit établir le calendrier de son travail d'audit ainsi que son étendue. Le calendrier d'audit est le document qui comporte les dates de mise en œuvre des différentes procédures d'audit. Il doit mentionner toutes les différentes étapes des travaux qu'il souhaite accomplir lors de son activité et donner leur nature. Aussi, les contrôles qu'il envisage de réaliser doivent être consignés. Ces contrôles peuvent être internes ou externes.

L'établissement du calendrier d'audit débouche sur l'élaboration du plan d'enquête qui est aussi une étape importante de la procédure d'audit au sein des OI.

## **B. Le plan d'enquête**

Le plan d'enquête est la phase de la procédure qui définit la stratégie générale de l'auditeur. Cette stratégie porte, entre autres, sur l'étendue de l'audit et revient sur les éléments du calendrier d'audit, la démarche à suivre et les lignes directrices des travaux d'audit. Comme tout autre document de procédure, le plan d'enquête se subdivise en plusieurs parties. Ce sont : l'introduction, le champ, l'objectif et l'étendue de l'audit, l'importance relative, les risques, l'approche de l'audit, l'organisation de l'activité d'audit, les dispositions en matière de contrôle qualité, l'approbation du plan d'enquête avant les travaux d'audit, la documentation et le budget de l'audit.

---

<sup>316</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf). (Lien consulté le 29 mars 2014).

L'introduction du plan d'enquête permet de renseigner brièvement sur la structure à auditer, la période soumise à l'audit. Le champ de l'audit porte, quant à lui, sur le cadre réglementaire qui régit l'activité d'audit. Il concerne les ressources financières, les comptes faisant l'objet de l'audit. Les institutions d'audit décident d'elles-mêmes s'il y a lieu d'auditer tous les comptes de l'OI ou une partie seulement. Il peut s'agir d'auditer les recettes ou les dépenses. Toutefois, le montant en cause doit être clairement mentionné.

L'indication de l'objectif ou des objectifs de l'audit dépend de la nature ou du type d'audit qui est à effectuer. Les objectifs d'un audit financier interne ne sont pas les mêmes que ceux de l'audit financier externe. En règle générale, l'objectif des audits financiers interne et externe permet de donner une assurance sur la fiabilité des comptes et de la gestion des ressources financières des OI. L'étendue de l'audit consiste à déterminer la période couverte par l'audit. Elle peut couvrir l'exercice annuel ou semestriel des ressources financières. Le nombre minimal d'audit financier à réaliser au sein des OI varie entre un ou deux audits par an. Il est déterminé par leurs normes juridiques, notamment leurs règlements financiers. Ceux-ci prévoient la possibilité pour les services d'audit interne ou externe de mener à leur initiative ou à la demande des chefs des institutions des audits spéciaux ou particuliers. Tel est le cas du BSCI<sup>317</sup> de l'ONU ou de l'IAS<sup>318</sup> de la Commission européenne. Aussi, un bon plan d'enquête doit préciser les risques liés à l'activité d'audit. Ces risques sont classés en trois catégories principales : le risque inhérent (1), le risque lié au contrôle (2) et le risque de non détection (3).

---

<sup>317</sup> Cf, Titre II, Chapitre I, Section I sur l'audit interne au sein des OI de la Première partie.

<sup>318</sup> Les institutions d'audit interne de la Commission de l'UE.



## 1. Le risque inhérent

Le risque inhérent est défini comme « *le risque inhérent correspond à la possibilité que, sans tenir compte du contrôle interne qui pourrait exister dans une entité, une anomalie significative se produise dans les comptes.* »<sup>319</sup> La détermination du risque inhérent est basée sur le jugement professionnel de l'auditeur. Pour le déterminer, il se sert d'un faisceau d'éléments financiers ou d'éléments sur la nature des activités de l'entité ou encore d'autres facteurs pouvant influencer les structures auditées ou de l'OI auditée dans son ensemble. Pour ce qui est des états financiers, lorsqu'il souhaite s'en servir pour la détermination du risque inhérent, l'auditeur peut tenir compte, par exemple, de l'intégrité de la structure auditée, de l'expérience et de la connaissance du personnel de la structure soumise à son audit. Il peut aussi décider, s'il l'estime utile, de savoir si des pressions financières, morales, ont été exercées sur les membres de l'institution auditée. La prise en compte de l'ensemble de ces éléments permet à l'auditeur d'avoir un jugement professionnel équilibré lui permettant de définir le risque inhérent à l'audit. Quant à la nature des activités, peuvent être prises en compte les circonstances dans lesquelles les membres de l'institution, de l'agence, du programme ou du fonds de l'OI auditée accomplissent leurs missions. C'est ainsi que la difficulté dans laquelle la mission a été accomplie est prise en considération par l'auditeur.

## 2. Le risque lié au contrôle

Le risque lié au contrôle « *est le risque qu'une anomalie dans un solde de compte ou dans une catégorie d'opérations, prise isolément ou cumulée avec des anomalies dans d'autres soldes de comptes ou d'autres catégories d'opérations, soit significative et ne soit ni prévenue, ni détectée par les systèmes comptable et de contrôle interne et donc non corrigée en temps voulu* »<sup>320</sup>. L'auditeur l'apprécie en fonction de la fiabilité des états financiers, des documents comptables de l'OI. Son appréciation tient également compte de la protection des ressources financières de l'OI auditée, de la conduite des opérations financières, qui doivent être conformes à la réglementation financière de l'OI. Pour minimiser le risque lié au

---

<sup>319</sup>

V : [https://www.cncf.fr/sections/documentation\\_profes/documentation\\_de\\_ref/norme\\_et\\_doctrine\\_pr/table\\_synthetiques\\_d/pp](https://www.cncf.fr/sections/documentation_profes/documentation_de_ref/norme_et_doctrine_pr/table_synthetiques_d/pp). (Lien consulté le 29 mars 2014).

<sup>320</sup> V : <https://www.cncf.fr/downloads/2-302/pages/evaluation.htm> (consulté le 29 mars 2014).

contrôle, les responsabilités des personnes intervenant dans la gestion des ressources financières doivent être clairement déterminées. Très souvent dans la gestion de quelques programmes des OI, la répartition des tâches n'est pas exempte d'ambiguïtés sur les responsabilités respectives de leurs institutions et de leurs agences. Ce fut le cas dans l'affaire « Pétrole contre nourriture »<sup>321</sup> qui a impliqué plusieurs institutions, agences et fonds des Nations Unies. Les conclusions de la commission d'enquête<sup>322</sup> chargée d'examiner les dysfonctionnements de ce programme décidé par le Conseil de sécurité et mis en œuvre sous la responsabilité du Secrétaire Général de l'ONU sont alarmantes sur ce sujet. Elles révèlent, par exemple, que le défaut de répartition claire des responsabilités au sein des différentes agences et institutions des Nations Unies chargées de ce programme n'a pas permis d'exercer un contrôle efficace dont le but aurait été de le protéger. Aussi, le rapport<sup>323</sup>, en date du 12 novembre 2002, du Secrétaire général de l'ONU retrace les difficultés de ce programme tenant à la répartition des responsabilités<sup>324</sup> et des pouvoirs de l'ensemble des institutions et agences qui ont pris part à son exécution, ainsi que les différentes procédures régissant le contrôle<sup>325</sup> des marchés de fournitures du programme.

### 3. Le risque de non détection

Le risque de non détection est le risque pour l'auditeur de ne pas pouvoir détecter une anomalie significative. Il est apprécié en tenant compte du cumul des deux précédents risques.

Pour ce qui concerne l'organisation, l'auditeur précise la durée de ses différentes activités et donne une estimation sur la remise des résultats de ses travaux (le rapport d'audit) aux institutions qui l'ont mandaté. Ces dates ne sont pas statiques, elles sont évolutives et tiennent compte de l'état d'avancement de sa mission et des besoins de l'OI auditée. Pour l'auditeur, l'organisation consiste en outre à faire mention des travaux d'auditeurs internes ou

---

<sup>321</sup> *Infra.*

<sup>322</sup> V. Titre II, Chapitre II, Section I, § 2 sur la Commission d'enquête Volcker établie dans l'affaire « Pétrole contre nourriture ».

<sup>323</sup> Rapport du Secrétaire général de l'ONU, S/ 2002/1239, 12 novembre 2002.

<sup>324</sup> Site du Bureau chargé du programme « Pétrole contre nourriture », disponible sur <http://www.un.org/french/Depts/oip/background/indexF.html> (lien consulté le 29 mars 2014).

<sup>325</sup> V. Bureau chargé du programme « Pétrole contre nourriture », sur <http://www.un.org/french/Depts/oip/background/indexF.html>, (lien consulté le 29 mars 2013).

externes qu'il a utilisés pour accomplir sa mission<sup>326</sup>. Au sein des OI, il est très fréquent de voir les auditeurs externes utiliser les travaux d'auditeurs internes lors de leurs audits ponctuels ou périodiques. Une telle pratique s'explique, entre autres, par la connaissance qu'ont les auditeurs internes de l'environnement et des structures des OI. Inversement, les auditeurs internes peuvent recourir aux travaux d'auditeurs externes, notamment, dans le cadre d'audits financiers externes réalisés sur des questions précises. L'auditeur peut aussi se servir des travaux d'experts. C'est le cas, par exemple, de l'ONU qui a souvent recours à l'expertise des cabinets d'audits privés dont les travaux sont pris en compte par le BSCI de l'ONU ou le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit des Nations Unies (CCIQA). Le budget et la documentation devant servir à la réalisation de la mission d'audit sont des éléments nécessaires à l'étape de l'organisation.

Le système de documentation des services d'audit varie d'une OI à l'autre. La prise en compte des outils technologiques<sup>327</sup> a accéléré le développement de l'activité d'audit financier. L'importance du système électronique de documentation est soulignée dans la directive de l'IFAC n° 1009 publiée en 1998, relative à l'utilisation des techniques d'audit assistées par ordinateur. Sur l'influence des nouvelles technologies sur les activités d'audit financier et la nécessité croissante de mettre en place un système électronique de documentation, la Fondation Hanns Seidel<sup>328</sup> affirme que *« l'innovation technologique a une influence déterminante sur l'audit interne. Il doit adapter son rôle à un environnement en constante évolution. Parmi les évolutions majeures de l'environnement économique, l'innovation technologique aura l'impact le plus fort sur la fonction d'auditeur(...). Les technologies de l'information et de la communication qu'elle mettra en place auront un impact sur le rôle et la responsabilité de l'audit (...). Les nouvelles réglementations, les changements dans la gestion des risques, l'importance croissante de la gouvernance*

---

<sup>326</sup> Cour des comptes européenne, *Manuel d'audit financier et d'audit de conformité*, 2012, p. 310, disponible sur : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL/PERF\\_AUDIT\\_MANUAL\\_FR.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/PERF_AUDIT_MANUAL/PERF_AUDIT_MANUAL_FR.PDF) (lien consulté le 29 mars 2014).

<sup>327</sup> Fondation Hanns Seidel, *La problématique de l'audit, du contrôle et de l'évaluation des institutions de l'Etat et des politiques économiques et sociales en Afrique: Fondements, évaluation, défis et stratégies*, disponible sur [http://www.cafrad.org/Workshops/Rabat29-31\\_10\\_12/7\\_presentatio\\_Rouissi.pdf](http://www.cafrad.org/Workshops/Rabat29-31_10_12/7_presentatio_Rouissi.pdf) (consulté le 29 mars 2014); S. KTAT, « L'impact des nouvelles technologies de l'information sur la performance des auditeurs : application à un gestionnaire électronique de fichiers dans une firme internationale d'audit », *Comptabilité, Contrôle, Audit et Institutions(s)*, 2006, disponible sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00581070/document>. (Consulté en mars 2013).

<sup>328</sup> Sur la fondation, consulter : <http://www.hss.de/francais.html>. (Lien consulté le 2 avril 2014).

*d'entreprise et les problématiques de déontologie et de conformité auront également une influence importante sur leurs fonctions »<sup>329</sup>.*

Aussi, les avantages de la mise en place d'une documentation et du traitement électronique des activités d'audit financier deviennent un moyen de transparence financière et de contrôle démocratique par les citoyens des Etats membres des OI. Ce système électronique permet, par exemple, d'accéder après leur établissement aux différents rapports d'audit des services d'audit interne et externe des OI. Si tel est le cas au sein l'UE et de l'ONU<sup>330</sup> et ses agences et institutions spécialisées, il est en revanche difficile par exemple de se procurer de la documentation en ligne de l'UEMOA.

## **Paragraphe 2 : Le programme d'audit**

Le programme d'audit financier est défini comme « *l'ensemble des instructions fournies à l'équipe d'audit, décrivant en détail la nature, le calendrier et l'étendue des procédures d'audit à adopter par les auditeurs. Il fixe également les objectifs d'audit et indique la taille des échantillons ainsi que la base de sélection. Les résultats des travaux d'audit réalisés et les conclusions qui en découlent doivent également y figurer* »<sup>331</sup>. Une fois que sa gestion et sa réalisation sont déterminées (A), le programme d'audit s'établit autour de quatre points essentiels, qui portent sur la responsabilité de la gestion du programme d'audit, l'autorité chargée d'assurer l'accomplissement du programme, la détermination du contenu du programme, ainsi que sa surveillance une fois qu'il est établi (B).

---

<sup>329</sup> <sup>329</sup> Fondation Hanns Seidel, *op. cit.*, disponible sur [http://www.cafrad.org/Workshops/Rabat29-31\\_10\\_12/7\\_presentatio\\_Rouissi.pdf](http://www.cafrad.org/Workshops/Rabat29-31_10_12/7_presentatio_Rouissi.pdf). (Consulté le 2 avril 2014).

<sup>330</sup> Il est possible d'accéder à la documentation électronique du BSCI disponible sur son site. On peut s'en procurer sur : [http://www.un.org/Depts/oios/pages/rep\\_and\\_pub.html](http://www.un.org/Depts/oios/pages/rep_and_pub.html); [http://www.un.org/Depts/oios/pages/iad\\_reports.aspx](http://www.un.org/Depts/oios/pages/iad_reports.aspx). Pour le Service d'audit interne de la Commission européenne, v : [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_audit/documents-reports/access\\_to\\_docs/access\\_to\\_docs\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/documents-reports/access_to_docs/access_to_docs_fr.htm) (consulté le 2 avril 2014).

<sup>331</sup> IFACI, *Guide sur l'utilisation des normes internationales d'audit*, disponible sur [http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/TRADUCTION\\_ISA\\_GUIDE.pdf](http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/TRADUCTION_ISA_GUIDE.pdf). (Lien consulté le 2 avril 2014).

## A. La gestion et la réalisation du programme d'audit

La responsabilité de la gestion du programme d'audit est confiée au chef des services d'audit interne des OI par les règles de fonctionnement, notamment les règlements intérieurs des services d'audit interne des OI. Ainsi, après avoir mentionné les attributions et l'organisation du BSCI de l'ONU, son règlement intérieur fixe sa responsabilité dans la gestion du programme d'audit et d'autres contrôles internes dans les termes suivants : « *le Bureau est dirigé par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. Le Secrétaire général adjoint est responsable de toutes les activités du Bureau des services de contrôle interne, ainsi que de son administration; conseille le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires de l'organisation sur les questions de contrôle; représente le Bureau aux réunions des organes délibérants et de leurs organes subsidiaires; supervise la réalisation des plans et objectifs stratégiques internes de l'organisation; il veille à la coordination et à la synergie des différentes fonctions de contrôle interne, y compris, le cas échéant, en prévoyant des études entreprises en commun; supervise l'élaboration du plan à moyen terme et du budget du Bureau pour l'exercice biennal; et veille à ce que le Bureau coordonne son programme de travail avec les activités du Comité des commissaires aux comptes et celles du Corps commun d'inspection* »<sup>332</sup>. Cette disposition mentionne ce que doivent être les responsabilités du chef du programme d'audit financier. Elle renseigne, entre autres, sur l'activité de représentation du service, de coordination des fonctions d'audit du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne si nécessaire pour asseoir son autorité dans la programmation de l'audit financier interne. Il en est de même pour les responsables des services d'audit interne d'autres OI comme l'UE et l'UEMOA. La Charte de mission du Service d'audit interne (SAI)<sup>333</sup> de la Commission européenne dresse la liste des éléments qui constituent l'autorité de son chef. Ces éléments se répartissent en deux catégories : « *ce qu'il a autorité pour* »<sup>334</sup> et « *ce qu'il n'est pas autorisé à faire* »<sup>335</sup> dans le cadre de l'audit interne. Au titre de ses responsabilités, le chef du SAI de la Commission doit « *élaborer et mettre en*

---

<sup>332</sup> Attributions et organisation du BSCI de l'ONU sur : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/oios.shtml> (consulté le 2 avril 2014).

<sup>333</sup> Sur la Charte d'audit interne de la Commission, v : Communication à la Commission, C(2013) 3317 final, p. 6, disponible sur [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_audit/docs/ias\\_charter\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/docs/ias_charter_fr.pdf) (consulté le 2 avril 2014).

<sup>334</sup> V. Communication de la Commission SEC (2000) 560 du 11 avril 2000: "La réforme de la gestion et du contrôle financiers à la Commission", section 3.2, sur le rôle et la mission du SAI.

<sup>335</sup> Communication SEC (2000) 560 du 11 avril 2000, *op. cit. dem.*

place les procédures d'audit »<sup>336</sup>, le « plan d'audit triennal et un plan d'audit annuel »<sup>337</sup>, « coordonner (...) le travail avec les autres structures d'audit interne et assurer la coordination des audits avec la Cour des comptes européenne »<sup>338</sup>. Il doit aussi « mettre en place le plan d'audit et le programme d'assurance qualité »<sup>339</sup> des activités d'audit interne.

Dans le cadre de l'audit financier externe, c'est le premier responsable de l'institution nationale de contrôle des finances publiques de l'Etat ayant reçu la mission d'auditer la gestion des ressources financières des OI qui en est le chef. Ce chef est généralement le premier président de l'institution supérieure nationale de contrôle des finances publiques. Dans le cadre de l'audit financier externe de plusieurs OI, le premier président de la Cour des comptes française fut longtemps le chef de la gestion du programme d'audit et a assumé par la même occasion la direction de l'audit financier externe de ces OI. Cela lui a valu d'être qualifié de « *commissariat aux comptes d'organisations internationales* »<sup>340</sup>. Cette responsabilité est déterminée dans le mandat ou la charte de l'audit financier externe conclu entre les OI auditées et les institutions supérieures nationales de contrôle des finances publiques étatiques. Dans l'un comme dans l'autre types d'audit financier, c'est le chef du service d'audit qui assure la direction de la gestion du programme d'audit. Sa responsabilité dans ce domaine consiste à planifier, à organiser et à déclencher les différents audits devant être réalisés. Aussi, il assure la surveillance de la mise en œuvre du programme d'audit et s'enquiert, à des intervalles qu'il définit, de l'état d'exécution du programme d'audit. Au cours de cette phase, il apprécie les opportunités d'amélioration du programme d'audit en vue de réaliser un travail de qualité.

L'autorité du chef d'audit se manifeste à plusieurs niveaux. D'abord, sur les moyens humains dont dispose le service d'audit financier (externe et interne), ensuite, sur le délai et la capacité du personnel du service d'audit à respecter le programme et, enfin, sur leur incapacité à respecter leurs obligations. Pour remédier à cette incapacité, il peut avoir, par exemple, la possibilité de recourir, en audit interne, aux auditeurs externes ou user de sanctions administratives prévues par les règles de fonctionnement du service d'audit.

---

<sup>336</sup> *Id.*

<sup>337</sup> « Charte de mission du Service d'audit interne », *op. cit.*, p. 6.

<sup>338</sup> V : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52011DC0643> (consulté le 2 avril 2014).

<sup>339</sup> *Ibid.*

<sup>340</sup> La Cour des comptes française assure le Commissariat aux comptes de l'ONU et de ses agences et institutions spécialisées. V. A. GILLETTE, « La cour des comptes, commissariat aux comptes d'organisations internationales », *RFAP*, n° 126, 2008, pp. 319-332, voir aussi sur la Cour des comptes française : <https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/A-1-international> (consulté le 2 avril 2014).

## B. Le contenu du programme d'audit

Le programme d'audit doit en outre retracer les différents éléments de l'audit. C'est-à-dire qu'il doit contenir tout ce qui sera abordé lors de l'audit. Les différents éléments d'un programme d'audit sont : l'objectif, le critère qui est la référence sur l'audit (il détermine à la fois la politique, les exigences, notamment juridiques, de l'activité d'audit), le champ de l'audit qui précise l'étude et les limites de l'activité, la date du début des activités d'audit et éventuellement celle de leur fin et la remise du rapport d'audit, les responsabilités des membres du service d'audit. Le contenu précise aussi si les audits sont réalisés par secteur d'activité, en unité, ou s'ils sont axés sur un seul type de compétence. L'auditeur financier au sein de l'ONU, de ses agences et institutions spécialisées peut par exemple décider d'effectuer son audit par secteur d'activités ou domaine de compétences de l'organisation. Ainsi, il peut faire un audit sur les achats de fourniture ou sur les opérations de maintien de la paix ou encore sur les dépenses de fonctionnement des institutions, programmes, agences et services des Nations Unies. La structure du programme est également prise en considération dans l'établissement du programme.

Aussi, le programme doit mentionner si le processus d'audit est complété par des vérifications, des inspections, des contrôles et d'autres actions sur le terrain. Ceci est important par exemple au sein des Nations Unies dans la mesure où le BSCI dispose en son sein des divisions de contrôle interne<sup>341</sup> réservées aux activités d'inspection, de vérification entre autres. Le contenu du programme indique la date de réalisation du premier ou des premiers audits ainsi que la périodicité pour l'audit de l'ensemble des structures de l'OI auditée.

Le suivi est le dernier point du programme d'audit. Il est généralement composé de deux volets importants : la surveillance et la revue du programme d'audit. La surveillance du programme d'audit se fait suivant les indicateurs de performance. Ce sont : la capacité des équipes d'audit à mettre en œuvre le plan d'audit conformément au plan d'audit, le respect du programme d'audit dans le temps. La revue du programme, dernier point du suivi, porte sur les données essentielles issues de la surveillance (première étape du suivi) et d'éléments

---

<sup>341</sup> V. Organisation et ses attributions du BSCI sur : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/oios.shtml> (consulté le 2 avril 2014)

nouveaux pouvant faire évoluer les attentes et les besoins de l’OI auditée ou du nombre de compétences des auditeurs.

## **Section II: La rédaction du rapport d’audit**

Dans toutes les OI, l’exercice de la fonction d’audit interne implique nécessairement l’établissement du rapport d’audit devant être présenté aux autorités compétentes. Il caractérise la fin de la mission de l’auditeur et constitue en vertu des règlements financiers, une obligation pour l’auditeur. Il permet de rendre compte des défaillances de l’organisation, de la gestion des ressources financières et propose aux organes dirigeants des amendements, des réformes (si c’est nécessaire), en vue de faire cesser les anomalies liées aux structures, à la répartition des compétences entre les structures internes de l’OI auditée. Sur ce point, par exemple, l’article 86, alinéa premier, du règlement financier de l’UE dispose que « *l’auditeur interne soumet à l’institution le rapport d’audit interne annuel prévu par l’article 86, § 3, du règlement financier, indiquant le nombre et le type d’audits internes effectués, les principales recommandations formulées et les suites données à ces recommandations* ». L’établissement du rapport d’audit est aussi affirmé dans les normes pour la pratique professionnelle de l’audit interne de l’Institut des auditeurs internes. Il indique la périodicité de son établissement, les types d’audit effectués par l’auditeur interne et les recommandations qui doivent être incluses dans le rapport d’audit mais aussi des suites à réserver à de telles recommandations. Sa rédaction<sup>342</sup> doit cependant obéir à des principes et qualités<sup>343</sup> (Paragraphe 1) qui facilitent sa mise en application (Paragraphe 2).

---

<sup>342</sup> J. RENARD, *Théorie et pratique de l’audit interne, op. cit.* p. 127.

<sup>343</sup> M. PORTAL, « Les déterminants de la qualité de l’audit, le cas de l’audit des comptes publics », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 17, 2011, p. 154.



## Paragraphe I : Les principes et qualités du rapport d'audit

Les qualités d'un bon rapport d'audit (B) dépendent des principes qui gouvernent son établissement (A).

### A. Les principes relatifs au rapport d'audit

Les principes relatifs à l'établissement du rapport peuvent être résumés pour l'essentiel à deux principes : l'obligation de produire un rapport à la fin de l'audit (1) et le principe de la publication du rapport (2).

#### 1. Le principe de production du rapport d'audit

A la fin de son audit, l'auditeur doit produire un rapport<sup>344</sup>. Ce principe est commun à tous les types<sup>345</sup> d'audits effectués dans le cadre des OI (audit interne, audit externe). Il est fondé sur le fait que l'auditeur a l'obligation, outre les principaux objectifs de son activité, de porter un jugement ou une opinion<sup>346</sup> sur la gestion des ressources financières des OI, même dans le cas où il aurait remarqué une gestion saine de celles-ci.

Ainsi, tous les règlements financiers des OI mettent à la charge de leurs services d'audit l'obligation de produire des rapports d'audit à la fin de leurs activités. A ce titre, les règlements relatifs aux règles de gestion financière de l'UE disposent par exemple que « *l'auditeur interne fait un rapport à l'institution de ses constatations et recommandations. L'institution assure le suivi des recommandations issues des audits. L'auditeur interne soumet, par ailleurs, à l'institution un rapport annuel indiquant le nombre et le type d'audits internes effectués, les recommandations formulées et les suites données à ces recommandations* »<sup>347</sup>. Ce principe est également affirmé dans la Charte de mission du

---

<sup>344</sup> J. RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. DE MENOVILLE, *L'audit financier*, PUF, « Que sais-je ? », 1994, pp. 75-77.

<sup>345</sup> Sur les différents types d'audit, V. J. RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. DE MENOVILLE, *L'audit financier*, *op. cit.* pp. 6-18.

<sup>346</sup> G. LEJEUNE et J-P. EMMERICH, *Audit et Commissariat aux comptes*, Gualino éditeur, 2007, pp. 149-164, J. RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. DE MENOVILLE, *L'audit financier*, *op. cit.*, pp. 75-76.

<sup>347</sup> Art. 99 Règl. UE-EURATOM n° 966/ 2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union et abrogeant le règlement CE-EURATOM n° 1605/2002 du Conseil.

Service d'audit interne de la Commission européenne, qui oblige celui-ci à rendre « *un avis global sur la situation de la gestion financière à la Commission ; au moins une fois par an, il présente au Comité de suivi des audits un rapport sur sa mission, l'exercice de son autorité et ses responsabilités, ainsi que sur l'exercice du plan annuel d'audit. Ce rapport doit également porter sur les principales questions en matière de risque, de contrôle et de gouvernance, ainsi que sur d'autres aspects examinés en réponse aux besoins ou aux demandes de la Commission.* »<sup>348</sup> On le retrouve aussi dans les règlements financiers de l'ONU, dans leurs dispositions relatives aux institutions de contrôle interne des finances de cette organisation, de ces divers fonds, institutions, agences et programmes. Ces institutions de contrôle sont essentiellement le BSCI des Nations Unies, l'auditeur des institutions, agences et programmes onusiens et le CCQA de l'ONU. A titre d'exemple, l'on peut se reporter aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies sur, d'une part, l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU<sup>349</sup> et, d'autre part, sur le mandat du CCQA de l'ONU et le renforcement du BSCI. La première résolution citée fait obligation au BSCI de l'ONU de dresser des rapports sur l'utilisation et la gestion efficace des ressources de l'organisation, ainsi que la protection de ses avoirs<sup>350</sup>. Ces rapports sont à transmettre au Corps commun d'inspection et aux commissaires aux comptes des Nations Unies<sup>351</sup>.

Les rapports d'audit des OI, notamment ceux du Service d'audit interne de la Commission européenne, font mention de l'intitulé de l'audit réalisé, des noms de l'entité auditée, de la structure auditée et de l'OI au sein de laquelle l'audit est effectué. La période couverte par le rapport d'audit est également indiquée en première page. Ces points essentiels figurent aussi sur les rapports d'audit des organisations du système des Nations Unies et de l'UEMOA. Entre ces OI, des différences remarquables apparaissent au niveau du contenu de

---

<sup>348</sup> Sur l'obligation de rendre compte du Service d'audit interne de la Commission, V. C (2013) 3317 final, Bruxelles, le 6/6/2013.

<sup>349</sup> Rés. A/RES/48/218 B.

<sup>350</sup> Cf. Rés. préc.

<sup>351</sup> Cf. Rés. préc. ; d'autres normes juridiques de l'ONU font aussi mention du principe de production du rapport d'audit qui est indispensable à toute activité d'audit dans les OI. Ainsi, « *le Comité présente tous les ans à l'Assemblée générale un rapport dans lequel il lui donne ses avis. Il peut également lui présenter à tout moment des constatations méritant son attention ou la saisir de questions importantes. Le Président du Comité participe à des réunions d'information au cours desquelles il répond aux questions que suscitent les activités et les constatations du Comité.* » Les auditeurs internes de l'UEMOA sont aussi tenus d'observer le principe de production du rapport d'audit interne prévu par le règlement financier portant modification de celui de 2007.

leurs rapports d'audit. En guise d'illustration, on se penche sur les rapports de l'ONU (a) et de l'UE (b).

#### a. L'ONU

Après les indications sur la période couverte par l'audit, les noms du rapport et de l'entité qui l'a effectué<sup>352</sup>, dans le système des Nations Unies, les rapports d'audit donnent le résumé des différentes activités accomplies. L'introduction du rapport d'audit du BSCI situe le cadre général de l'activité et les contextes dans lesquels il est réalisé. La portée et la méthodologie permettent d'indiquer l'étendue de la mission d'audit, c'est-à-dire les services sur lesquels il a porté. Des audits ont visé par exemple plusieurs missions des Nations Unies<sup>353</sup> comme la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH)<sup>354</sup>, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo (MONUSCO), l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS). Il peut aussi concerner les agences, programmes et fonds des Nations Unies ou mêler dans un audit unique les Missions des Nations Unies et ses fonds, programmes et agences<sup>355</sup>.

La méthodologie appliquée au rapport du BSCI consiste à définir des notions et des concepts utiles à la compréhension du rapport établi. Cela suppose une bonne compréhension

---

<sup>352</sup> G. LEJEUNE et J-P. EMMERICH, *Audit et Commissariat aux comptes*, op. cit., pp. 149-151 ; J. RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. DE MENOVILLE, *L'audit financier*, op. cit., pp. 76-78 ; M. HAMZAOU, *Audit, Gestions des risques d'entreprise et Contrôle interne, Normes ISA 200, 315, 330 et 500*, Pearson éducation France, 2008, p. 243.

<sup>353</sup> Rapport A/68/787, disponible sur <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/256/44/PDF/N1425644.pdf?OpenElement> (lien consulté le 2 avril 2014).

<sup>354</sup> <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/256/44/PDF/N1425644.pdf?OpenElement> (lien consulté le 2 avril 2014).

<sup>355</sup> Sur le rapport consacré à ces différentes Missions des Nations Unies, v. : Rapport A/68/787 du BSCI du 7 mars 2014, disponible sur [http://www.un.org/ga/search/viewm\\_doc.asp?symbol=A/68/787](http://www.un.org/ga/search/viewm_doc.asp?symbol=A/68/787) ; [https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Executive-board/EB%20documents/2007/Annual%20session%202007/EB\\_Audit-report\\_dp2007-31\\_FR.pdf](https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Executive-board/EB%20documents/2007/Annual%20session%202007/EB_Audit-report_dp2007-31_FR.pdf). (Consulté le 2 avril 2014).

des normes juridiques des OI et particulièrement celles applicables aux domaines concernés par l'audit<sup>356</sup>.

Outre la portée et la méthodologie, le rapport du BSCI apprécie les résultats obtenus par les structures et entités auditées. Il donne aussi un jugement professionnel sur leur efficacité et apprécie l'ensemble des structures qui gèrent les ressources financières. Cette appréciation porte, notamment, sur la documentation mise à la disposition des différents services des Nations Unies dans l'accomplissement de leurs missions. Lorsque l'audit est réalisé dans le département de maintien de la paix des Nations Unies, il évalue les documents (électronique, papier) qui constituent les matériels de travail de ces missions. Un autre point essentiel de son évaluation quant aux résultats des services audités concerne la définition de leur mandat<sup>357</sup>. Celui-ci doit être suffisamment clair de manière à pouvoir situer facilement les responsabilités. La conclusion est l'avant-dernier point du rapport d'audit dans les OI, notamment du rapport d'audit interne du BSCI et du rapport d'audit externe. Elle contient l'avis des auditeurs sur les risques encourus par les différentes structures auditées, situe les responsabilités en matière de risque et indique une orientation des activités de celles-ci. Ceci lui permet d'effectuer des recommandations qui comportent plusieurs points suivant l'importance de l'entité, des risques encourus par l'ONU à cause du non respect du règlement financier, des règles internes et autres instruments juridiques sur sa gestion financière.

Aux recommandations du BSCI sont jointes les observations formulées par les services audités au nom du principe du contradictoire qui est observé lors de l'établissement du rapport. Lorsqu'ils font leurs observations, le BSCI, par l'intermédiaire de son Secrétaire général adjoint, répond par un mémorandum qui leur est adressé en retour. Il constitue le dernier point du rapport d'audit qui est par la suite remis au Secrétaire général de l'ONU aux fins de sa présentation à l'Assemblée générale de l'ONU et pour publication sur le site de l'ONU.

---

<sup>356</sup>

V :

[https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Executive-board/EB%20documents/2007/Annual%20session%202007/EB\\_Audit-report\\_dp2007-31\\_FR.pdf](https://www.unops.org/SiteCollectionDocuments/Executive-board/EB%20documents/2007/Annual%20session%202007/EB_Audit-report_dp2007-31_FR.pdf) (lien consulté le 2 avril 2014).

<sup>357</sup> Rapport A/68/787 du BSCI sur « Les Opérations de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils ont principalement des activités de prévention et d'atténuation. Elles n'ont presque jamais recours à la force pour protéger les civils attaqués. » du 7 mars 2014.

## b. L'UE

La structure<sup>358</sup> du rapport du Service d'audit interne de la Commission européenne est différente de celle du rapport d'audit de l'ONU en plusieurs points. Après les indications relatives à l'entité contrôlée et à la structure d'audit, son rapport d'audit donne un résumé des principales constatations qu'il fait. Ce contexte tient essentiellement à quatre points qui concernent le motif de l'audit, les conditions de sa réalisation, son projet, l'entité et les informations financières auditées. L'audit lui-même est aussi précisé dans ses objectifs, son étendue, les procédures mises en œuvre pour sa réalisation et les opinions de l'auditeur. A la différence du rapport d'audit du BSCI, dans la structure du rapport du service d'audit interne de la Commission, les constatations sont établies suivant plusieurs niveaux : les constatations financières laissées à l'appréciation de la Commission, les constatations relatives au contrôle interne et autres constatations relatives à l'obligation de conformité.

Le terme de référence mis à la disposition des auditeurs de l'IAS délimite l'étendue de leurs missions. En vertu du terme de référence, l'étendue de la mission d'audit fait mention des éléments probants devant permettre aux auditeurs de l'IAS d'établir leur rapport. Le terme de référence des auditeurs de la Commission précise que la mission consiste « à recueillir suffisamment d'éléments justifiant les montants et informations figurant dans le rapport financier pour fournir l'assurance, sur la base d'un niveau de confiance de 100%, que le rapport financier est exempt d'anomalies, que celles-ci résultent d'erreurs ou de fraudes »<sup>359</sup>. La structure du rapport d'audit de l'IAS fait apparaître des indications relatives au projet audité.

Il peut donner lieu à plusieurs types d'opinions émises par l'auditeur interne<sup>360</sup> : une opinion avec réserve, une opinion sans réserve, une opinion défavorable ou l'impossibilité d'exprimer une opinion. Quelle que soit l'opinion émise, l'auditeur est tenu de la justifier en donnant des explications financières qui soutiennent ses affirmations et ses constatations. Il peut également se fonder sur la violation de la réglementation financière de l'UE pour émettre

---

<sup>358</sup> Sur la structure du rapport d'audit interne, Voir : G. LEJEUNE, J-P. EMMERICH, *Audit et Commissariat aux comptes*, Gualino éditeur, *op. cit.*, pp. 149-151.

<sup>359</sup> V. Terme de référence de la Commission européenne, disponible sur [https://ec.europa.eu/europeaid/termes-de-reference-pour-un-audit-financier-et-de-systemes\\_fr](https://ec.europa.eu/europeaid/termes-de-reference-pour-un-audit-financier-et-de-systemes_fr) (lien consulté le 2 avril 2014).

<sup>360</sup> Sur les séries d'opinions pouvant être émises par l'auditeur interne des OI, V. : J. RENARD, *Théorie et pratique de l'audit interne*, *op. cit.*, p. 127; G. LEJEUNE et J-P., EMMERICH, *Audit et Commissariat aux comptes*, *op. cit.*, pp. 152-164 ; J. RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. DE MENOVILLE, *L'audit financier*, PUF, *op.cit.*, p. 126.

par exemple une opinion défavorable sur les activités financières des services de la Commission ou des agences de l'UE. Les opinions émises sont les éléments déterminants de la certification des comptes et des opérations financières effectuées par les structures gestionnaires des ressources de l'UE et d'autres OI.

Le principe de production exprimé dans les règlements financiers et règles de gestion financière des OI permet, dès lors que ses critères sont observés, d'avoir un jugement équilibré sur l'utilisation des ressources nécessaires au fonctionnement et à l'accomplissement des objectifs des OI. Aussi, il sert d'outil d'analyse et de gestion des risques à leurs activités financières.

Outre celui-ci, d'autres principes gouvernent l'établissement du rapport d'audit. Comme le principe de production, plusieurs normes juridiques des OI font mention du principe de présentation et de publication du rapport d'audit. Ce principe tient compte du respect de quelques droits fondamentaux des personnes auditées. Parmi ces droits fondamentaux, il y a lieu de citer le droit de réponse du personnel audité aux allégations de mauvaise gestion, de gaspillage, de fraude ou de corruption portées à leur encontre avant la transmission aux services compétents et la publication du rapport final d'audit sur les sites des OI et d'autres documents établis à cet effet.

## **2. Le principe de publication du rapport d'audit**

Au principe de production du rapport d'audit s'ajoute un autre principe : celui de sa communication. Pour ce qui concerne l'application de ce principe, les réglementations financières des OI autorisent en principe la publication du rapport final d'audit. Il est communiqué aux organes d'audit des OI. Peuvent également être pris en compte des rapports d'audit sur des secteurs déterminés ne concernant pas l'ensemble des ressources financières de l'organisation. C'est la publication du rapport final d'audit qui met fin à la mission de l'auditeur sauf à considérer sa mise en application et son suivi.

En vertu de ce principe, les rapports d'audit sont publiés à l'année ou au trimestre. Mais il se peut aussi que des OI choisissent d'autres périodicités de leur publication. C'est le cas souvent pour les audits ad'hoc, ponctuels ou des audits ciblés. Leur périodicité dépend des besoins des OI qui décident de les effectuer au travers de leurs organes d'audit interne ou d'autres organes d'audit externe. Elles peuvent décider de la publication de rapport trimestriel

ou semestriel. En tous les cas, un rapport d'audit final annuel s'impose aux auditeurs des OI. On retrouve l'obligation de présentation et de communication du rapport final d'audit aux articles 99 du règlement financier et 117 des règles d'application du règlement financier de l'UE. Ces articles disposent que « *l'auditeur interne fait un rapport à l'institution de ses constatations et recommandations. L'institution assure le suivi des recommandations issues des audits. L'auditeur soumet par ailleurs un rapport d'audit interne indiquant le nombre et le type d'audits internes effectués, les recommandations formulées et les suites données à ces recommandations* »<sup>361</sup>. A l'ONU, si le BSCI est tenu de faire des rapports sur l'utilisation et la gestion efficace des ressources et sur la protection des avoirs de l'organisation, il « *présente également au Secrétaire général, aux fins de transmission tel quel à l'Assemblée générale, accompagné des observations que le Secrétaire général juge appropriées, un rapport analytique et récapitulatif annuel des activités de l'année* »<sup>362</sup>. C'est le même principe de présentation et de publication annuelle du rapport d'audit qui est retenu au sein de l'UEMOA.

Le rapport d'audit des OI doit contenir également toutes les activités entreprises dans le domaine de l'audit. A sa présentation aux différents services audités, ceux-ci peuvent contester des points sur lesquels ils ne sont pas d'accords et fournir des explications sur les propos et les parties les mettant en cause. L'auditeur et les services audités peuvent parvenir à un accord commun ou s'entendre après explications sur des propos litigieux qui seront reconsidérés par le rédacteur du rapport. Lorsqu'ils n'aboutissent pas à un accord commun, le rapport d'audit est publié avec le droit de réponse des services et institutions audités. Ce droit de réponse s'effectue selon les cas soit à l'oral soit à l'écrit. Les services ou institutions audités sont invités par les auditeurs à faire entendre leurs vues pendant une entrevue qu'ils organisent à cet effet. Lorsque leurs propos emportent la conviction des auditeurs, ceux-ci en tiennent compte en rédigeant le rapport final d'audit. Lorsque ce n'est pas le cas, les allégations et observations restent maintenues dans le rapport suivi des réponses qu'ils ont apportées. Il faut toutefois souligner que la modification du rapport par la prise en compte des explications des services et institutions audités n'est pas une obligation<sup>363</sup> pour les auditeurs. Quand une entrevue n'a pas été accordée aux services et institutions audités, ils pourront faire

---

<sup>361</sup> Art 99 du Règlement financier applicable au budget général de l'UE et ses règles d'application. Les dispositions de cet article sont reprises identiquement à l'article 117 des règles d'application du Règlement financier applicable au budget de l'UE.

<sup>362</sup> Cf, A/Rés/48/218 B du 12 août 1994 de l'Assemblée générale sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU.

<sup>363</sup> La modification du rapport n'est pas un droit. V. J. RENARD, *op.cit.*, p. 127.

connaître leurs vues à l'écrit. Ceci intervient seulement après la notification à eux du rapport d'audit qui est une invitation à formuler des réponses aux questions des auditeurs. Le respect du formalisme s'impose également à ce niveau. Il y a donc lieu de se conformer en la matière aux recommandations des OI qui présentent une certaine diversité dans ce domaine. Dans leur écrit, les services et institutions audités pourront faire savoir tout ce qui leur paraît utile à la justification de l'utilisation qu'ils ont faite des ressources financières des OI au compte desquelles ils ont accompli leurs missions. Chaque fois qu'ils répondent aux questions qui leur sont adressées, leurs réponses sont contenues dans le rapport final d'audit.

Après cette procédure contradictoire impliquant la prise en compte des réponses des organes audités, les services d'audit des OI transmettent leur rapport aux autorités qu'ils aident ou assistent. Ainsi, le Secrétaire général adjoint au BSCI des Nations Unies transmet le rapport de son organe au Secrétaire général de l'ONU, qui le porte à son tour à la connaissance de l'Assemblée générale des Nations Unies conformément aux normes juridiques qui recommandent cette pratique, notamment les résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994 et 54/244 du 23 décembre 1999 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ceci apparaît dans la « note du Secrétaire général »<sup>364</sup> sur la transmission du rapport d'audit adressée à l'Assemblée générale des Nations Unies. Quant à l'UE, le règlement financier met en place une double communication<sup>365</sup> du rapport d'audit. Tandis que celui-ci est communiqué, d'une part, au Conseil et, d'autre part, au Parlement européen, le rapport d'audit de l'UEMOA est adressé au Président de la Commission de cette organisation.

Une fois transmis à l'autorité pour laquelle il est effectué, le rapport d'audit des OI fait aussi l'objet d'une large diffusion qui permet aux Etats membres d'en prendre connaissance. Cette communication, s'effectuant suivant différentes modalités, est plus développée dans certaines OI que d'autres. Au sein de l'UE, l'ouverture, la transparence et l'accès aux documents et à l'information<sup>366</sup> sont à la fois un principe institutionnel et un droit fondamental garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>367</sup>. Partant, l'accès du

---

<sup>364</sup> V. Note du Secrétaire général de l'ONU sur la transmission à l'Assemblée générale des Nations unies du rapport d'audit des opérations du Haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie du 3 juillet 2001, A/56/128, p. 1.

<sup>365</sup> Cf. Première partie, Titre I, Chapitre II, Section II, § 2 : Eléments communs aux rapports d'audit interne des OI.

<sup>366</sup> Note du Parlement européen sur l'ouverture, la transparence et l'accès aux documents et à l'information dans l'UE, disponible sur : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE\\_NT\(2013\)493035\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493035/IPOL-LIBE_NT(2013)493035_FR.pdf) (lien consulté le 2 avril 2014).

<sup>367</sup> Art. 42 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union (*JO CE*, 2000/C 364/01).



public au rapport d'audit tient donc au caractère démocratique de l'UE qui garantit un accès aussi large<sup>368</sup> que possible, mais encadré, du public à l'information et à ses documents. Les modalités d'accès du public à l'information et aux documents<sup>369</sup> de l'Union font l'objet d'une réglementation<sup>370</sup> interprétée par la Cour de justice de l'UE<sup>371</sup>.

En application de ce principe, tous les rapports d'audit des services d'audit des organes de l'Union sont rendus publics sur son site officiel ou dans des documents également rendus publics. Toute personne<sup>372</sup> qui le désire peut se mettre en contact avec les services d'audit pour prendre connaissance de leurs activités. Soulignons que les rapports d'audit des services d'audit de l'UE sont rédigés en plusieurs langues. L'accès du public au rapport d'audit du BSCI et à ceux d'autres organes de contrôle financier des Nations Unies (CCQA) est également garanti. Tous les rapports annuels sont publiés sur les sites des OI sauf sur celui de l'UEMOA. Ainsi, l'on peut obtenir sur le site du BSCI tous ses rapports d'audit depuis sa première année d'activités (1995) jusqu'à nos jours. Tous ces rapports sont rédigés en anglais. Il est surprenant que le rapport du service d'audit d'une OI de la dimension et de l'importance de l'ONU ne soit pas rédigé en plusieurs langues.

Quant à l'UEMOA, elle n'a pas véritablement donné vie à son caractère démocratique en rendant effectif le droit fondamental de ses citoyens à l'accès à ses informations et à ses rapports d'audit ou ses autres documents officiels. L'existence de ses rapports d'audit est peu connue du public. Aucune information, à ce jour, n'existe en ce sens sur son site officiel comme ceux d'autres OI où une visite électronique donne une quantité abondante d'informations sur les travaux de leurs organes et services d'audit. C'est le cas, notamment, de l'UE et de l'ONU. Le site officiel de l'UEMOA ne fait pas l'objet d'actualisation. Les quelques rares informations qui sont présentées remontent à plusieurs années. Souvent, c'est à l'occasion d'un séminaire organisé dans le cadre bilatéral ou à l'initiative des chefs

---

<sup>368</sup> CJUE, 21 juillet 2011, Suède et My Travel c. Commission, C-506/08 P précité, point 73 et CJUE, 17 octobre 2013, Access Info Europ, C-280/11 P précité, point 28.

<sup>369</sup> Livre vert : L'accès du public aux documents détenus par les institutions de la Communauté européenne, Aperçu de la situation, COM (2007) 185, p. 10.

<sup>370</sup> Règlement 1049/2001/CE.

<sup>371</sup> CJCE, 30 avril 1996, Pays Bas c. Conseil, C-58/94, Rec. I-2169 point 34 ; TPI, 19 juillet 1999, Hautala c. Conseil, T- 14/98, Rec. p. II- 2489, point 87 ou du "principe de transparence" TPI, 7 février 2002, Kuijfer c. Conseil, T- 211/00, Rec. p. II- 485, point 52 ; Conclusions MADURO sous CJCE, 18 décembre 2007 précité, Rec. I-11389 points 40-42 ; TPI, 29 novembre 2012, Gaby Thesing c. BCE, T-590/10 point 72-73 ; CJUE, 1er juillet 2008 ; Royaume de Suède et Turco c. Conseil, C-39/05 P et 52/05P ; CJUE, 29 juin 2010, Commission c. Technische Glaswerke Illmenau, C-139/07 P ; CJUE, 29 juin 2010, Commission c. Bavarian Lager, C-28/08 P ;

<sup>372</sup> V. Art. 99 préc. du règlement financier applicable au budget général de l'UE.

d'institutions de l'UEMOA que le rapport annuel est rendu public. Un effort constant de mise à jour est indispensable pour rendre compte de ses travaux et traduire en réalité le principe ou le droit de ses citoyens d'accéder à ses informations et à sa documentation.

## **B. Qualités nécessaires à un bon rapport d'audit**

Tout rapport d'audit doit présenter des qualités<sup>373</sup> indispensables qui sont définies par les normes de l'INTOSAI. Tandis que certaines qualités mettent en lumière l'impartialité et la neutralité exigées de l'auditeur dans l'exercice de son activité (A), d'autres permettent de souligner la justesse et la précision de son travail (B).

### **1. Qualités en rapport avec la neutralité et l'impartialité de l'auditeur**

Lorsque le rapport d'audit présente les qualités d'objectivité, de complétude et de clarté, on peut affirmer que l'activité d'audit a été exercée en tenant compte de la neutralité<sup>374</sup> et de l'impartialité, qui sont des règles devant être respectées par les auditeurs dans l'exercice de leurs activités. Ces qualités sont communes au rapport d'audit externe et interne des OI. L'objectivité est précisée dans le *Manuel d'audit de la performance de l'Union européenne*<sup>375</sup> et les normes de l'Institut des auditeurs internes. Pour être objectif, d'après le contenu du *Manuel*, un rapport doit « être élaboré d'un point de vue indépendant et impartial, la performance réelle étant jugée en fonction de critères objectifs (et de préférence) convenus. Le contenu du rapport doit être équilibré et sa tonalité neutre, le rapport doit être juste et ne pas être trompeur, les résultats d'audit étant placés dans leur contexte. Le rapport objectif reconnaît à leur juste valeur les aspects positifs de la performance et rend compte de ce qui a réellement été constaté, sans accentuer ou exagérer une performance insuffisante »<sup>376</sup>. L'auditeur doit prendre en considération ces éléments constitutifs de l'objectivité de son

---

<sup>373</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf) (lien consulté le 6 mai 2014).

<sup>374</sup> H. BENNER, I. HAAN, « Le saint : un outil pour évaluer l'intégrité des organismes du secteur public », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, op. cit., pp. 17-22.

<sup>375</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf) (lien consulté le 6 mai 2014).

<sup>376</sup> Sur les critères d'objectivité du rapport d'audit interne de l'UE sont fournis par le Manuel d'audit et de performance de l'UE.

rapport dans son analyse impartiale et indépendante des situations financières des OI considérées. Le principe d'un rapport objectif sous-tend ainsi l'idée de neutralité dans la rédaction des termes du rapport. Comme une autre qualité indispensable, le rapport d'audit doit être complet. Toutes les anomalies liées aux opérations financières doivent y être mentionnées. C'est donc à juste titre que le *Manuel d'audit et de performance de l'UE* affirme que « *le rapport doit contenir toutes les informations et tous les arguments nécessaires pour répondre aux questions d'audit et pour promouvoir une compréhension suffisante et correcte des faits rapportés et de leur contexte. Les questions d'audit, les critères, les observations et les conclusions doivent s'enchaîner de manière logique pour faciliter la compréhension, le lien étant clairement établi entre les constatations, les conclusions et les recommandations* »<sup>377</sup>.

La concision du rapport d'audit renvoie, quant à elle, à l'idée de précision. Seules les informations permettant d'avoir une bonne compréhension de la gestion financière sont nécessaires et à ce titre doivent y figurer. Considérant cela, « *des détails non pertinents ou des constatations négligeables peuvent être préjudiciables pour le rapport, occulter le véritable message* »<sup>378</sup>. La concision du rapport peut s'avérer un élément déterminant dans l'exactitude et la pertinence du rapport et par-delà des activités d'audit interne. Le rapport d'audit doit également être juste. C'est-à-dire que son contenu doit être matériellement vérifiable et traduire la réalité financière des OI. Un rapport juste est le gage de crédibilité de l'organe qui l'effectue. On retrouve les qualités d'objectivité, de justesse, de concision et de pertinence mentionnées dans les rapports dans la législation financière des OI comme le *Manuel d'audit et de performance* précité de l'UE qui fournit les qualités essentielles d'un bon rapport d'audit. Aussi, dans leur appréciation des impacts des structures d'audit interne (BSCI, IAS, et les services d'audit interne des institutions spécialisées de l'ONU ou autres OI), le CCQ de l'ONU ou encore le CSA de la Commission européenne et autres entités apparentées dans d'autres OI, font référence à ces qualités comme critères d'un rapport d'audit effectué en conformité avec les *Normes pour la pratique professionnelle de l'audit interne* de l'Institut des auditeurs internes. A ces qualités, peuvent être ajoutées d'autres non moins importantes qui sont attendues d'un bon rapport d'audit. Celui-ci doit être en effet convaincant et

---

<sup>377</sup> Cf. Manuel d'audit et de performance préc. de l'UE : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf) (consulté le 17 mai 2014).

<sup>378</sup> *Idem.*

constructif. Un rapport d'audit convaincant doit contenir des éléments d'appréciation qui reçoivent l'adhésion de son lecteur. C'est-à-dire qu'il « *est impératif que les résultats d'audit soient concluants par rapport aux questions d'audit, que les observations soient présentées de manière convaincante et soient étayées par des informations et des explications suffisantes pour permettre au lecteur d'en comprendre la portée et l'importance, et que les conclusions comme les recommandations découlent logiquement des faits et des arguments présentés. Les informations données doivent convaincre le lecteur de la validité des constatations, du caractère raisonnable des conclusions et de l'intérêt de mettre en œuvre les recommandations* »<sup>379</sup>.

Le rapport d'audit est exact lorsque « *les informations probantes exposées sont véridiques et toutes les constatations correctement présentées. Il faut en effet donner l'assurance au lecteur que ce qui est énoncé est crédible et fiable, une seule inexactitude pouvant remettre en cause la validité et la crédibilité du rapport tout entier et en faire perdre de vue la substance* »<sup>380</sup>. Il est constructif lorsqu'il « *doit aider les responsables à remédier aux problèmes ou à les éviter dans le futur, en déterminant clairement qui est responsable des insuffisances relevées et en formulant des recommandations pratiques en vue d'améliorations* »<sup>381</sup>.

L'objectivité est l'une des conditions devant être remplies par le rapport d'audit. Il faut entendre par objectivité l'obligation selon laquelle le rapport doit être rédigé de la manière la plus impartiale et la plus indépendante<sup>382</sup> qui soit. La neutralité doit guider l'auditeur dans la rédaction du rapport en ce qui concerne le choix des mots et expressions pouvant mettre à mal ce principe. Son rapport doit être complet, c'est-à-dire qu'il doit être à même de fournir toutes les informations utiles obtenues au cours de l'audit et y faire figurer les réponses qui ont été données aux questions soulevées lors de l'audit. Cela permet au lecteur qui n'est pas un spécialiste d'audit d'être en mesure de comprendre le rapport d'audit. Car, en effet, ce dernier peut être un simple citoyen (c'est par exemple dans l'UE et l'UEMOA où les rapports sont aussi rédigés pour informer les citoyens de ces unions des travaux qu'effectuent leurs organes qui en ont reçu compétence au regard de leurs traités constitutifs). Pour faciliter sa lecture par

---

<sup>379</sup> Manuel d'audit et de performance de l'UE : [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM\\_2012/FCAM\\_2012\\_FR.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_FR.pdf) (consulté le 17 mai 2014).

<sup>380</sup> *Idem.*

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> V. Déclarations de Lima et de Mexico sur l'indépendance des auditeurs externe des OI.

les personnes qui ne sont pas spécialistes de l'audit, le rapport doit être intelligible. Car, celles-ci n'ont pas de ressources à leur disposition pouvant les aider à chercher des informations complémentaires qui ne figureraient pas dans le rapport d'audit. C'est pourquoi il doit être complet. Quant à la clarté du rapport d'audit, elle signifie que le rapport ne doit pas contenir d'expressions ambiguës, superflues et trop techniques rendant difficile sa lecture par ceux qui n'ont pas la formation d'auditeurs. Il doit autant que faire se peut être écrit avec des mots simples, faciles à lire et à comprendre par le lecteur ordinaire.

## 2. Qualités relatives à la justesse et la précision du rapport d'audit

La pertinence, l'exactitude et la concision sont les qualités essentielles qui permettent de souligner la justesse et la précision du travail de l'auditeur.

Le rapport d'audit est pertinent lorsqu'il « *concerne les questions d'audit importantes, digne d'intérêt pour les lecteurs, et apporter une valeur ajoutée, par exemple en fournissant de nouveaux éléments sur le sujet traité. Un aspect important de la pertinence est le moment choisi pour le rapport; pour être le plus utile possible et contribuer à apporter des changements, le rapport d'audit doit fournir des informations pertinentes et actualisées, en temps utile pour répondre aux besoins de l'utilisateur* »<sup>383</sup>. L'exactitude des renseignements fournis dans le rapport d'audit participe de la clarté dans sa rédaction. La pertinence se rapporte à l'importance des informations (parfois nouvelles) qui seront transcrites dans le rapport de manière à susciter un réel intérêt du lecteur pour le document qu'il lit. Il doit donc s'agir des informations que l'on pourrait qualifier d'indispensables et d'utiles.

En ce qui concerne l'exactitude du rapport d'audit, elle concerne les données, les renseignements et les informations qui y figurent. Ces informations doivent être exemptes de toute erreur et de toute omission dans les chiffres ou dans les données car toute inexactitude pourrait décrédibiliser le rapport d'audit aux yeux de ceux qui en prennent connaissance. Il ne faut surtout pas perdre de vue que toute inexactitude de sa part, toute erreur décelée dans ses écritures contribue à coup sûr à décrédibiliser l'institution ou l'organe d'audit dont il est

---

<sup>383</sup> *Ibid.*

membre ou à décrédibiliser et à ternir l'image de l'OI pour le compte de laquelle l'audit est réalisé.

Le souci de concision du rapport d'audit se traduit par le caractère bref de son contenu. Le rapport d'audit doit véhiculer en peu de mots les informations essentielles, utiles, indispensables à la compréhension de l'audit réalisé. Toute information et toute réponse aux questions qui pourraient apporter une plus-value facilitant sa compréhension sont à prendre en considération. Un bon rapport d'audit financier est celui qui tient compte de cet aspect. Son but est aussi d'apporter aux OI contrôlées des moyens, des solutions pratiques permettant d'éviter à l'avenir les erreurs, les faiblesses de leurs structures de gestion financière.

Les recommandations fournies par l'auditeur doivent contenir les insuffisances qu'il a eu à constater pendant le déroulement de l'audit. Ces recommandations permettent d'apporter ou d'envisager des modifications dans les structures ayant la charge de gérer leurs ressources financières des OI afin de mieux les protéger. Cependant, l'auditeur ne peut aucunement utiliser la possibilité de faire des recommandations pour distribuer des sanctions contre les personnes et structures dont les insuffisances sont décelées ou de situer les responsabilités par des critiques sévères qu'il adresse notamment aux autorités de décharge (Parlement européen, Comité interparlementaire de l'UEMOA) ou celles d'exécution du budget (Commission de l'UE, Commission de l'UEMOA, directeurs généraux d'institutions et OI du système des Nations Unies, Secrétaire général de l'ONU) dans son rapport d'audit. C'est en cela que le rapport d'audit peut être constructif. Le rapport d'audit est également rédigé de manière équilibrée.

Les observations présentes doivent être bien argumentées et les recommandations doivent ressortir à la suite d'une analyse minutieuse et exacte des questions posées lors de l'audit de telle manière que sa lecture devienne plus fluide, facile et laisse de bonnes impressions sur le lecteur. Pour ce faire, les argumentations doivent être raisonnables.

## **Paragraphe II : L'application du rapport d'audit**

Dans la rédaction du rapport d'audit, l'auditeur doit tenir compte de quelques exigences normatives résultant des principes de rédaction du rapport élaborés par les OI dans leurs instruments juridiques ou dans les recommandations sur la pratique d'audit en leur sein, comme des guides d'audit. Après son établissement, le rapport d'audit doit être mis en œuvre.

Sa mise en œuvre nécessite au préalable de se pencher sur son contenu (A). Car, les OI ont pour habitude de l'appliquer en procédant à une classification des recommandations faites par les services d'audit. Cela permet de mieux comprendre les mesures nécessaires à leur application ainsi qu'à leur suivi (B).

## **A. Le contenu du rapport d'audit**

Le contenu du rapport d'audit peut différer suivant les OI (1), mais les rapports d'audit présentent cependant très généralement des ponts communs (2).

### **1. Différence entre les rapports d'audit des organisations internationales**

Le contenu des rapports de l'ONU, des OI du système des Nations Unies et des institutions financières multilatérales (IFM) ont presque le même contenu. Leurs rapports se distinguent en cela de ceux des OI comme l'UE, l'UA et l'UEMOA. La structure des rapports des organisations, des agences et des institutions internationales de l'ONU repose sur des points précis dont le nombre est généralement de dix. Dans leurs rapports, les OI du système des Nations Unies font un résumé de l'activité d'audit interne, indiquent la période concernée, le service ayant réalisé l'audit, les fondements juridiques de son activité<sup>384</sup> et les informations relatives aux mesures prises par l'administration. C'est ce qui ressort du rapport sur les activités des services d'audit des OI du système des Nations Unies.

Le rapport d'audit du BSCI et des services d'audit d'autres organisations du système des Nations Unies donne des informations sur l'étendue de l'audit réalisé. Ainsi, les Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit en vertu desquelles l'audit a été réalisé doivent être précisées dans le rapport. Il est à mentionner que, depuis la dernière réforme de l'administration et du système des Nations Unies, les organisations du système des Nations Unies ont effectué le passage aux *Normes d'audit internationales IPSAS pour la pratique professionnelle de l'audit* ou aux *Normes IFAC*. Le rapport d'audit des Nations Unies, établi en fonction de ces principes, présente un résumé ou un sommaire des activités

---

<sup>384</sup> J. RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. DE MENOVILLE, *L'audit financier*, op. cit. pp. 76-77 ; G. LEJEUNE, J.-P. EMMERICH, *Audit et Commissariat aux comptes*, op. cit. pp. 149-151.

d'audit réalisées en donnant la période concernée par l'audit, indique le service d'audit et fait une fidèle description de l'activité d'audit de l'organisation, l'agence ou l'institution internationale de l'ONU<sup>385</sup> dont la gestion et l'utilisation des ressources financières ont été auditées. Conformément aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*, le rapport d'audit du BSCI et d'autres services d'audit des Nations Unies doit contenir les conclusions et recommandations du BSCI de l'ONU et des services auditeurs. Il est obligatoirement signé par le chef du BSCI ou ceux des services d'audit de l'OI considérée. L'auditeur doit également confirmer dans son rapport son indépendance à l'égard de la hiérarchie<sup>386</sup> de l'OI ou son autonomie en ce qui concerne les rapports du BSCI à l'égard du Secrétariat général des Nations Unies (SG NU).

Contrairement au rapport d'audit de l'ONU, celui du SAI de la Commission européenne obéit à d'autres exigences. Ce rapport annuel remis à l'autorité de décharge, concernant les audits réalisés, indique l'année concernée. On note une table des matières qui rappelle la mission du SAI, son plan d'audit ainsi que les types d'audits réalisés<sup>387</sup>. Les principales constatations et recommandations sont données dans le détail avec des précisions utiles. Son rapport fait également cas de la consultation qu'il a eu à entamer avec l'instance de la Commission spécialisée d'irrégularités financières<sup>388</sup> car en effet lors des opérations d'audit, il peut déceler des irrégularités financières qui portent atteintes aux intérêts financiers de l'UE. Leur découverte le place donc dans l'obligation de les porter à la connaissance du service spécialisé dans ce domaine de lutte. Le rapport du SAI de la Commission donne également un avis général sur l'ensemble de sa gestion financière<sup>389</sup>.

## **2. Éléments communs aux rapports d'audit des organisations internationales**

Il existe des points de ressemblance entre les rapports d'audit des OI. Ces points communs se rapportent à la publication, au choix des méthodes, à la mention du budget

---

<sup>385</sup> Rapport UNW/2013/9 du Bureau d'audit et des investigations de l'ONU femmes.

<sup>386</sup> Rapport préc.

<sup>387</sup> V. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2012 (art. 99 § 5 du Règl.financier), COM(2013) 606 final.

<sup>388</sup> V. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les audits réalisés en 2012, *op. cit.*

<sup>389</sup> *Ibid.*



d'audit, aux appréciations de l'auditeur, à la question de la langue de rédaction du rapport, aux recommandations de l'auditeur et aux suites données au rapport d'audit.

Les rapports des OI du système des Nations Unies contiennent parfois, pas nécessairement, une partie traitant de la publication des rapports d'audit. Le traitement de la publication des rapports d'audit des OI du système des Nations Unies est confié à la section de communication et de l'information qui en a la charge. La partie consacrée à la publication des rapports doit mentionner le partage des informations relatives au rapport d'audit avec les Etats membres des OI et éventuellement des personnes qui seraient concernées par des allégations de fraude, de corruption ou de malversations financières<sup>390</sup>.

Un autre point non moins important dans le rapport d'audit des organisations du système des Nations Unies est la planification des audits. A ce point, l'auditeur doit indiquer le plan qu'il a adopté pour conduire l'audit au sein de l'organisation et faire connaître la méthode d'audit privilégiée. Le choix de la méthode d'audit dépendra du but recherché. L'auditeur peut mener des audits axés sur les risques lorsqu'il décide de focaliser ses activités sur une infraction précise (allégations de fraude, de corruption) ou sur la mauvaise gestion des ressources financières de l'OI.

Après la partie sur la planification des audits, il est important de faire connaître les effectifs et le budget mis à la disposition du service d'audit de l'OI dont les services et institutions sont contrôlés. Cela répond au souci de comprendre les faiblesses et les obstacles que rencontrent les bureaux, les services d'audit interne des OI et d'y apporter des améliorations. En guise d'exemple, le budget du Bureau de l'audit interne et des investigations de certains programmes, agences et institutions des Nations Unies avaient seulement deux postes d'auditeurs internes ou n'en étaient pas pourvus. Ce qui était alors très peu par rapport aux activités et services devant être contrôlés par ce bureau mais aussi au regard du budget qui lui était alloué.

Des développements sont réservés, à un autre point, aux résultats des audits internes. Cette partie mentionne le nombre d'audits effectués par les services d'audits, la nature des opérations d'audit ainsi que les principales constatations des organes d'audit.

---

<sup>390</sup> La précision est faite du délai dont disposent les Etats membres pour étudier ou examiner le rapport d'audit en vue d'y apporter des modifications en formulant des observations avant sa publication. Ce délai est généralement de 30 jours.

L'appréciation<sup>391</sup> des auditeurs est un point parmi les plus importants des résultats d'audit. Car la fonction d'audit consiste principalement à émettre des jugements sur les activités réalisées par le personnel des OI dans le maniement des ressources financières. Même lorsque les activités ont été bien effectuées par les personnes qui ont en charge la gestion des ressources financières des OI, les auditeurs internes doivent donner des appréciations, c'est ce qui fait la fonction d'audit et ces appréciations permettent de faire des recommandations qui sont également avec elles les parties les plus essentielles des résultats de l'audit. Les recommandations portent sur les structures de l'organisation, sur les lacunes du règlement financier et des règles de gestion financière, les questions de hiérarchie et des conflits de compétence au sein des organes d'audit des OI.

Une partie est réservée aux suites données aux recommandations issues des audits des services ou des bureaux d'audit des OI. Elle renseigne sur le nombre de recommandations publiées sur le site de l'OI au compte de laquelle les audits ont été réalisés, les recommandations en cours d'application, les recommandations entièrement appliquées et le taux global d'application<sup>392</sup> à la date de clôture des audits qui correspond généralement à la fin d'année (31 décembre de l'an finissant). Il est en outre fait mention dans le rapport d'audit des services consultatifs en matière d'audit dans les OI. Cela est prévu par toutes les OI du système des Nations Unies. L'organe consultatif dont les services sont régulièrement sollicités est le Comité consultatif des services de contrôle interne de l'ONU.

Le contenu du rapport d'audit des OI du système des Nations Unies doit également tenir compte de deux autres aspects : une partie réservée à l'investigation lorsqu'elle a été faite et une autre à la conclusion du rapport d'audit. L'investigation<sup>393</sup>, lorsqu'elle est détachée de la fonction d'audit, est une enquête basée sur des accusations de fraude, de corruption, d'irrégularités financières et d'autres infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI, y compris les représailles contre les dénonciateurs d'irrégularités subies par le personnel des OI indépendamment de la qualité des membres du personnel (fonctionnaire, non fonctionnaire, agent ou vacataire d'une OI). Pour faire face à de tels cas de représailles, de fraude, de corruption, d'irrégularités financières ou d'autres infractions portant atteinte à

---

<sup>391</sup> Sur l'appréciation des auditeurs, v. rapport du Bureau d'audit interne d'ONU femmes, *op. cit.*

<sup>392</sup> Le rapport du Bureau d'audit interne de l'Agence des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU femmes) de 2012 indique que 107 recommandations furent publiées sur le site de l'ONU femmes, 17 recommandations étaient en cours d'application, des recommandations à 86% avaient été entièrement appliquées et le taux global d'application des recommandations au 31 décembre était de 83%.

<sup>393</sup> V. Chapitre II du titre II de la Première partie de cette étude.

leurs intérêts financiers, certaines OI ont mis sur pied un service d'assistance contre la fraude. C'est le cas de plusieurs OI, comme celles du système des Nations Unies notamment dans ses agences, fonds et programmes des Nations Unies et de l'UEMOA. D'autres ont préféré nommer un enquêteur qui s'occupe spécialement de telles affaires en recevant des plaintes sur d'éventuelles malversations, corruption et fraudes commises par les fonctionnaires et toute personne en service en leur sein.

Le rapport d'audit des institutions de l'UE est régi par les paragraphes 3 et 5 de l'article 99 du règlement financier de l'UE. Le paragraphe 3 de cet article dispose que « *l'auditeur interne fait rapport à l'institution de ses constatations et recommandations. L'institution assure le suivi des recommandations issues des audits. L'auditeur interne soumet, par ailleurs, à l'institution un rapport d'audit interne annuel indiquant le nombre et le type d'audits internes effectués, les recommandations formulées et les suites données à ces recommandations* ». Et le 5 indique que « *l'institution transmet annuellement au Parlement européen et au Conseil un rapport contenant un résumé du nombre et du type d'audits internes effectués, des recommandations formulées et des suites données à ces recommandations* ». Ces deux paragraphes de l'article 99 du règlement financier de l'UE conduisent à l'établissement de deux types de rapports, les premiers sont adressés par les auditeurs aux institutions de l'Union pour le compte desquelles les audits sont réalisés (Service d'audit interne) et l'autre rapport est celui devant être remis par la Commission européenne au Parlement européen et au Conseil. Ils obéissent à peu près au même principe de rédaction<sup>394</sup> en ce qu'ils fournissent la table des matières, une introduction, une explication du service de l'audit interne (IAS), la production d'audits qui contient le plan d'audit, les recommandations qu'ils formulent, leur taux d'acceptation et la mise en œuvre des recommandations. Ils décrivent également les principales constatations et recommandations et une partie reste consacrée à la conclusion.

Le problème d'accès au rapport des auditeurs des institutions de l'UE, notamment de la Commission européenne ne se pose pas dans les mêmes conditions que celui du BSCI ou d'autres OI. Cela constitue une autre différence dans l'application du principe de transparence et de l'accès du public au rapport d'audit des institutions de l'UE. L'accès au rapport est déterminé par le paragraphe 6 de l'article 99 du règlement financier de l'UE. Ce paragraphe

---

<sup>394</sup> V. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, rapport annuel des audits internes de 2012, COM(2013) 606 final.

dispose que : « *les rapports et les conclusions de l'auditeur interne, ainsi que le rapport de l'institution, ne sont accessibles au public que lorsque l'auditeur interne a validé les mesures prises en vue de leur mise en œuvre* ». Au sein de l'UE, l'accès au rapport d'audit est traité au paragraphe 4 de l'article 99 du règlement financier de l'UE qui dispose que « *l'institution communique les coordonnées de l'auditeur interne à toute personne physique ou morale associée aux opérations de dépenses souhaitant se mettre en relation, à titre confidentiel, avec l'auditeur interne* ». Au sein de l'ONU et dans d'autres OI, notamment africaines (UA, UEMOA), c'est la même possibilité qui leur est ouverte : la mise en place d'un numéro vert, la possibilité de s'adresser aux auditeurs par courrier électronique ou par la poste en vue de porter à leur connaissance des faits pouvant porter atteinte à leurs intérêts financiers.

Le rapport d'audit des OI autres que celles de l'ONU s'aligne à peu près sur le modèle de l'UE avec toutefois quelques différences tenant à leur structure. C'est notamment le cas de l'UA, de l'UEMOA et de son institution financière (la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) où un bilan comptable est parfois intégré au rapport d'audit précédé d'un message du responsable d'audit interne). Ce procédé est plus fréquent lorsqu'il s'agit d'un audit externe effectué par une société ou un cabinet privé d'audit.

La question de la langue<sup>395</sup> de rédaction du rapport d'audit n'est également pas négligée dans les OI. Elle est régie par des dispositions particulières contenues dans leurs statuts et règlements financiers.

Outre la publication du rapport d'audit, il est tout aussi utile de s'intéresser au traitement qui lui est réservé par les services pour lesquels ils ont été réalisés. Ceci permet d'évaluer les résultats des audits, donc d'appréhender les recommandations formulées par les services d'audit des OI et d'évaluer les mesures prises par les OI en vue d'appliquer les recommandations contenues dans les rapports d'audit.

---

<sup>395</sup> La question des langues est abordée dans la deuxième partie de cette étude consacrée aux commissariats et cours des comptes des OI qui assurent les fonctions d'audit, de contrôle ou de vérification externe de la gestion des ressources financières des OI.

## B. La mise en application du rapport d'audit

La mise en application du rapport est le dernier point à prendre en considération dans la rédaction de tout rapport d'audit d'OI. Sa mise en application peut être effectuée en fonction de l'activité d'audit ou du domaine sur lequel porte le rapport d'audit. Cela peut tenir aussi à la pratique et à l'expérience des institutions d'audit des OI. A la fin de leur mission, les auditeurs, en établissant leur rapport, doivent faire le point de situation sur les audits précédents qui ont été réalisés. Ainsi, ils doivent réserver une partie du contenu de leur rapport à l'évaluation de la mise en application des différents audits au sein des OI pour lesquelles ils accomplissent leurs missions.

Les recommandations formulées dans les rapports d'audit n'ont d'intérêt réel que si des mesures efficaces sont prises pour leur application. La prise en compte des recommandations, qui sont multiples et variées (1) détermine la qualité du suivi de celles-ci (2).

### 1. La répartition des recommandations

Les recommandations peuvent être regroupées suivant les domaines d'activités sur lesquels elles portent ou selon leur importance ou nature (a). Elles peuvent aussi être classées en fonction du domaine d'activités des auditeurs (b).

#### a. La répartition des recommandations en fonction de leur importance

On peut procéder à une classification des recommandations effectuées par les services d'audit des OI au regard de leur degré d'importance ou selon les domaines d'activités sur lesquels elles portent. Ainsi, les rapports du BSCI contiennent généralement deux types de recommandations. Ce sont les *recommandations essentielles* et les *recommandations importantes*. Les recommandations essentielles sont celles données en réponse à une demande d'audit précise. Elles traitent des questions litigieuses qui ont été à l'origine de la demande ou de l'exercice de l'activité d'audit. Les recommandations importantes s'analysent comme le complément, le couronnement et l'action indispensable aux questions principales posées dans une opération d'audit. Cette catégorisation des recommandations est très fréquente dans les

organisations du système des Nations Unies. C'est le cas dans le rapport du BSCI des Nations Unies sur les opérations de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils<sup>396</sup>. Si le but de ce rapport était, entre autre, d'examiner le coût des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et la question du recours de ces opérations à la force, les recommandations du BSCI ont également porté sur des questions de communication et l'édition de directives précises et concises permettant aux contingents déployés d'accomplir leurs missions.

#### b. Les recommandations tenant compte du domaine d'activités

On peut aussi effectuer la classification des recommandations des services d'audit des OI en fonction des domaines d'activités visés par l'audit : des recommandations liées aux effectifs du personnel des finances<sup>397</sup> ou à l'ensemble du personnel des OI, des recommandations sur le mécanisme de la responsabilité des gestionnaires<sup>398</sup> de leurs finances, aussi des recommandations sur le mécanisme de suivi du matériel et des fournitures en situation d'urgence<sup>399</sup>, de paix ou de guerre, des recommandations sur l'examen des règlements et procédures en matière de gestion financière applicable aux cas d'urgence ou dérogatoire aux cas d'urgence officiellement déclarés<sup>400</sup>. Des recommandations peuvent aussi porter sur des accords de coopération entre les OI et les services de contrôle des finances d'États membres. Ces types de recommandations sont ceux que l'on rencontre généralement dans les rapports d'audit de l'ONU ou des organisations du système des Nations Unies.

---

<sup>396</sup> Rapport d'activité du BSCI « Les opérations de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils », *op. cit.* Il a porté sur huit missions des Nations Unies investies d'un mandat de protection des civils : la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI), la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), la Mission de l'organisation des Nations Unies pour la stabilisation de la République démocratique du Congo (MONUSCO), l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) et la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS).

<sup>397</sup> Rapport d'audit A/56/128 du BSCI « Audit des opérations du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie » du 3 juillet 2001.

<sup>398</sup> Rapport d'audit du BSCI « Audit des opérations du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie », *op. cit.*

<sup>399</sup> *Idem.*

<sup>400</sup> *Ibid.*

## 2. Le suivi de la mise en œuvre du rapport d'audit

Le rapport, après avoir été établi et remis aux autorités exécutives des OI, doit être appliqué. Au nombre des obligations qui s'imposent aux autorités exécutives des OI figure celle du suivi du rapport d'audit imposée essentiellement par les normes d'audit internationales de l'Institut des auditeurs internes et celles de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des comptes publics (INTOSAI).

Le suivi du rapport d'audit consiste à déterminer les modalités de sa mise en application (a), peut-être aussi à évaluer la pratique des OI dans l'exécution des recommandations de leurs services d'audit et à apprécier les mesures à prendre pour la mise en application des recommandations (b).

### a. Les mesures à prendre pour la mise en application des recommandations d'audit

Les mesures à prendre en vue d'appliquer les recommandations d'audit renvoient à plusieurs problématiques qui concernent, en fonction des OI, l'organe délibérant, le chef du secrétariat, les responsables d'audit ou de contrôle interne et les chefs des comités d'audit ou de contrôle des OI. Parmi celles-ci, l'on peut citer le problème de coordination entre les différentes structures d'audit. Dans la plupart des OI, il existe au moins deux niveaux d'audit de leurs finances publiques : un auditeur interne et un auditeur externe, auxquels s'ajoutent souvent d'autres auditeurs comme les cabinets d'audit privés (KPMG, Ernest Young entre autres). Dans celles du système des Nations Unies, il existe le BSCI qui assure, entre autres fonctions qui lui sont dévolues par la résolution<sup>401</sup> de l'Assemblée générale des Nations Unies, l'audit interne du siège de l'organisation. Egalement, les institutions supérieures de contrôle des comptes publics de quelques Etats qui en sont membres sont mandatées pour assurer l'audit externe de ses ressources financières. Il en est de même pour l'UE qui dispose d'un service d'audit interne dont la mission est d'auditer les institutions de la Commission et de la Cour des comptes européenne qui remplit le rôle d'auditeur externe de l'Union. Cela est

---

<sup>401</sup> Rés. AGNU A/RES/48/218 B 12 août 1994 portant création du BSCI.

aussi valable pour l'UEMOA (avec son service d'audit interne et la Cour des comptes de l'UEMOA qui exerce la fonction d'audit externe).

Pour que leurs recommandations puissent être prises en compte dans leur totalité et participer à la gestion saine et efficace des ressources financières, il est nécessaire et même indispensable que leurs informations et leurs efforts soient coordonnés en vue d'une coopération efficace entre eux. En ce sens, les auditeurs externes doivent prendre connaissance des activités d'audit réalisées par les auditeurs internes. La prise en compte des activités de ceux-ci par ceux-là constitue un instrument efficace de réduction du double emploi et apporte de la valeur ajoutée aux audits à réaliser qui s'en trouvent par conséquent efficaces et efficients. Les recommandations qui en sortent sont mieux suivies dans leur application. D'où, également, la nécessité de communication entre tous les services et organes d'audit. La communication et la coordination des efforts impliquent aussi que tous les auditeurs prennent connaissance des travaux réalisés.

Les comités d'audit et autres services consultatifs sur les questions d'audit interne doivent impliquer les services d'audit dans leur démarche. Cet aspect est davantage souhaité dans les OI qui disposent d'une pluralité d'organes chargés de l'audit. C'est le cas de l'ONU où existe à la fois le BSCI, le CCQA, le Groupe d'auditeurs externes, le Comité des commissaires aux comptes et l'action des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (Cours des comptes de la France, du Canada, etc.). Cette diversité d'organes d'audit est aussi une réalité au sein de l'UE où chaque direction de la Commission dispose d'un auditeur chargé de vérifier, de contrôler et d'examiner l'utilisation efficace et efficiente de leurs ressources financières.

Parmi les nombreux effets positifs de ces mesures, l'on peut noter la transparence accrue dans la gestion financière des OI, la diffusion en leur sein de meilleures pratiques d'audit interne et externe, le renforcement de la coopération et de la coordination entre leurs différents services d'audit, le gain d'efficacité et d'efficience et la réalisation d'économies substantielles dans un contexte de rareté de moyens financiers leur permettant d'accomplir leurs missions.



## b. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations d’audit

Le suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans les rapports d’audit est une des obligations posées par les normes internationales pour la pratique professionnelle de l’audit interne<sup>402</sup>, notamment celles de l’Institut des auditeurs internes et les Normes IPSAS, qui doivent être observées par les auditeurs. Il constitue la dernière partie de leurs missions et figure dans la partie des normes internationales désignée généralement par « *planification, exécution, suivi* ».

Pour appliquer les recommandations des services d’audit, les OI procèdent de différentes manières. Dans certaines, il existe tout un système de suivi des recommandations, dans d’autres des organes spécifiques sont créés à cet effet. Dans d’autres encore, ce sont les directions générales chargées de l’audit (que les auditeurs aident à accomplir leurs missions) qui s’en occupent. Au sein de l’UE, un ensemble de procédures visant à appliquer efficacement les recommandations des auditeurs internes est élaboré, se trouve concrétisé dans l’édiction de directives et de procédures<sup>403</sup>. Cela permet à la Commission de tenir compte des travaux de ses services d’audit et de leur donner majoritairement des suites favorables faisant admettre que ceux-ci remplissent effectivement leur mission, qui est d’aider la Commission à s’acquitter de ses obligations déterminées par les normes juridiques de l’UE. Outre la mise en place, dans les OI, d’organes d’application des recommandations des rapports d’audit, au sein de l’UE, la Commission bénéficie de l’appui constant et de l’expertise de la Cour des comptes européenne qui produit chaque année plusieurs rapports sur la mise en œuvre des rapports d’audit interne par la Commission. Ce travail de la Cour des comptes de l’Union est la traduction de l’article 287, § 4, alinéa 2 du Traité sur le fonctionnement de l’UE. Celui-ci dispose qu’elle « *établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l’Union et publié au Journal officiel de l’Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et*

---

<sup>402</sup> V. Normes et lignes directrices de l’ISAI relatives à la vérification des résultats basés sur les normes de contrôle et l’expérience pratique de l’INTOSAI, (ISAI 3000).

<sup>403</sup> Cf. Cour des comptes européenne, « Communiqué de presse (ECA/14/06) », Luxembourg, Office de publications des Communautés européennes, 4 mars 2014.

*rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union » et « adopte ses rapports annuels, rapports spéciaux ou avis à la majorité des membres qui la composent. Toutefois, elle peut créer en son sein des chambres en vue d'adopter certaines catégories de rapports ou d'avis, dans les conditions prévues par son règlement intérieur. Elle assiste le Parlement européen et le Conseil dans l'exercice de leur fonction de contrôle de l'exécution du budget».* Cette disposition indique donc les étapes de l'établissement du rapport d'audit et le rôle que joue la Cour des comptes européenne en la matière.

La mise en œuvre des recommandations des audits entre dans la compétence des organes délibérants, directeurs ou secrétaires généraux des OI. C'est donc, dans le cadre de l'UE, la Commission qui est l'autorité compétente pour les mettre en œuvre. Dans le cadre de l'ONU, la mise en œuvre de celles du BSCI est facilitée par le Secrétaire général bénéficiant de la volonté exprimée par l'Assemblée générale de l'ONU, au travers des résolutions, lorsque les recommandations tendent à modifier substantiellement la structure de l'organisation ou ont des conséquences importantes sur l'évolution et le fonctionnement de celle-ci. Pour la mise en œuvre des recommandations d'audit des services d'audit, il existe, dans les organisations du système des Nations Unies, deux systèmes qui sont différents mais parfois complémentaires. Conformément aux normes d'audit édictées par l'INTOSAI, les services d'audit interne du système des Nations Unies, notamment le BSCI, déterminent indépendamment le plan de suivi de leurs recommandations. Les organes délibérants de l'organisation peuvent mettre en place un plan détaillé d'exécution des recommandations d'audit. Toutefois, lorsqu'il existe deux niveaux de suivi des recommandations établies par l'auditeur (BSCI) et l'administration ou l'organe délibérant de l'organisation (Secrétaire général de l'ONU, entre autres), il doit y avoir la possibilité de coordination entre ces deux niveaux de manière à assurer l'harmonie des activités de suivi en donnant de celles-ci une bonne visibilité.

En tout état de cause, un bon plan de mise en œuvre des recommandations conçu suivant les obligations des normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit dans les OI doit comporter au moins les éléments suivants :

- \* un calendrier détaillé pour la réponse de l'administration relative aux recommandations formulées dans le rapport d'audit,
- \* l'évaluation de la réponse donnée par celle-ci ainsi que de sa vérification au sein des structures de l'OI,

\* la suite donnée à l'audit,

\* et enfin, puisqu'il est parfois difficile à l'administration ou aux organes délibérants de l'OI de pouvoir satisfaire totalement aux recommandations des auditeurs, le plan de suivi des recommandations d'audit mentionne la procédure de transmission des réponses et mesures insatisfaites aux organes délibérants d'OI.

La périodicité du suivi des recommandations d'audit est variable selon les OI. Si dans certaines le suivi est annuel, dans d'autres il est semestriel. Cependant, dans les OI qui ont adopté le suivi informatisé des recommandations d'audit, il est permanent. C'est le cas de plusieurs agences, fonds, programmes et institutions des Nations Unies<sup>404</sup>. Parmi ceux qui ont mis en place ce type de système<sup>405</sup>, on peut citer l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale pour la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

On peut procéder à une classification des suites données aux recommandations d'audit. Principalement, les réponses des OI aux recommandations d'audit sont de quatre ordres. Elles peuvent mettre intégralement<sup>406</sup> en œuvre les recommandations qui leur sont adressées dans les rapports. C'est le cas de figure le plus souhaitable. Mais il n'en va pas toujours ainsi. Le second cas de figure, le plus fréquent, consiste à appliquer partiellement<sup>407</sup> les recommandations d'audit. L'OI peut aussi les mettre en œuvre à certains égards, troisième cas. Elle peut, dans le dernier cas, décider de ne pas les mettre en œuvre<sup>408</sup>. Il est cependant très rare de voir rejetée la totalité des recommandations de rapports effectués par les services d'audit. L'efficacité du contrôle financier au sein des OI dépend de leur capacité à mettre en œuvre les recommandations formulées dans les rapports d'audit. La mise en application des recommandations des rapports permet de mesurer l'impact des mécanismes de contrôle financier sur la bonne gestion des OI. La mise en application intégrale, partielle ou l'inapplication des recommandations peut dépendre de la nature des recommandations

---

<sup>404</sup> Cf, Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit interne dans le système des Nations Unies*, *op. cit.*

<sup>405</sup> *Ibid.*

<sup>406</sup> Cf. Communiqué de presse de la Cour des comptes européenne, *op. cit.*

<sup>407</sup> *Idem.*

<sup>408</sup> *Ibid.*

formulées. L'application de certaines recommandations demande la modification des structures des OI en charge de la gestion des ressources financières. Ce qui exige parfois la réforme de la gestion administrative et financière de l'OI. Ce fut, par exemple, le cas pour l'ONU avec la mise en place du BSCI et lorsqu'il fut question en 2007 de réformer son administration et sa procédure de justice, qui a débouché sur la création d'un double degré de juridictions administratives en son sein. Aussi, en considérant le temps qu'il faut pour l'application effective de telles recommandations, les OI peuvent décider de les écarter. D'autres recommandations qui portent essentiellement sur la modification des structures interne de contrôle financier sont celles qui bénéficient le plus souvent d'une application intégrale. Elles questionnent l'efficacité des mécanismes de contrôle financier à lutter efficacement contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI et contribuent à la gestion saine de leurs ressources financières. Il se peut également que des recommandations formulées dans les rapports d'audit combinent la modification des structures de gestion financière et administrative et la question de la responsabilité des chefs des OI dans l'utilisation des ressources financières des OI. Ce type de recommandations est souvent appliqué partiellement. On peut citer à cet effet les rapports d'audit de l'ONU et les enquêtes effectuées par la Commission Volcker en l'affaire « *Pétrole contre nourriture* »<sup>409</sup>.

---

<sup>409</sup> Cf, Titre II, Chapitre II de la Première partie.

## **Conclusion du Chapitre II**

Pour conclure ce chapitre, on note que les activités d'audit au sein des OI s'exercent conformément aux instruments juridiques qu'elles édictent et ceux élaborés dans le cadre des organisations professionnelles d'audit qui offrent un cadre de référence à l'harmonisation de la pratique professionnelle des audits financiers. Quelques organisations professionnelles font référence en la matière. C'est le cas pour l'IFAC et l'IAI. Les travaux de ces organisations professionnelles font autorité dans tous les secteurs d'audits financiers, à savoir les secteurs public et privé et dans le domaine des OI, notamment l'UE, celles du système des Nations Unies qui ont commencé à appliquer les normes qu'elles édictent. Les instruments juridiques qui constituent le cadre normatif global des activités d'audits financiers portent, d'une part, et essentiellement, sur l'indépendance, l'objectivité et la déontologie des auditeurs, les normes juridiques établies au sein des OI et celles élaborées par les organisations professionnelles. C'est ainsi que ses différentes étapes et sa fin, consacrée par l'établissement du rapport d'audit, font aussi l'objet d'une réglementation. Le respect de ce cadre normatif est la condition sine qua non pour la conduite d'une bonne mission d'audit financier. Toutes ces règles sont communes à tous les types d'audits financiers (externe et interne) accomplis aux fins de protection des ressources financières des OI.

## Conclusion du Titre I

Les normes juridiques fixées par les OI et les organisations professionnelles d'audit, qui constituent le cadre juridique commun du contrôle financier, sont applicables à l'ensemble des activités de contrôle financier des OI. Leur observation s'impose dans le cadre de la procédure de contrôle financier déterminée par chaque OI. Suivant leur nature, elles n'ont pas la même portée et la même efficacité dans la protection des ressources financières des OI. Celles qui portent par exemple sur l'éthique, la déontologie du contrôleur financier et celles qui sont contenues dans les règlements financiers, dans le statut des fonctionnaires n'ont pas la même importance que celles édictées par les organisations professionnelles d'audits. Les premières semblent bénéficier d'une certaine considération supérieure aux secondes, qui pourtant les complètent et qualifient la fonction de contrôle financier. Il en est ainsi de plusieurs instruments juridiques incontournables du contrôle financier élaborés par les organisations professionnelles d'audit. Pour rendre efficace la protection financière des OI, il est utile que les OI fassent leurs les normes juridiques des organisations professionnelles auxquelles elles ont recours, comme notamment les normes IPSAS et que leurs violations fassent l'objet de sanctions disciplinaires comme celles de leurs propres instruments juridiques. Pour cela, elles doivent adapter leurs instruments juridiques de contrôle financier en prenant des normes juridiques qui indiquent clairement les normes professionnelles en vertu desquelles le contrôle financier peut se faire en leur sein. Elles peuvent également préciser les sanctions qui s'attachent à leurs violations. Pour l'heure, très peu d'OI ont procédé de la sorte. On peut citer en exemple l'UE, l'ONU et quelques unes des agences et institutions internationales onusiennes.

Ces normes juridiques doivent être prises en compte dans la détermination des différentes étapes et dans la rédaction du rapport d'audit. Les étapes et la rédaction de l'audit constituent la procédure d'audit au sein des OI. Les règles qui gouvernent les étapes de l'audit sont communes à toutes les OI. Ainsi, l'auditeur d'une OI ne peut aboutir à un bon rapport d'audit sans avoir au préalable établi un plan d'audit, qui détermine les différents risques qui peuvent se poser à lui lors de l'exercice de son activité. Il doit, à cet effet, s'appuyer sur un programme dont il définit le contenu. Ce programme lui permet d'expliquer comment il compte gérer et réaliser l'audit qu'il effectue. Ces différentes étapes débouchent sur la rédaction du rapport d'audit. Celui-ci obéit à des principes et qualités. Si les qualités

mentionnées doivent être retrouvées dans tous les rapports d'audit, il existe cependant des principes dont l'application ou la prise en compte diffèrent dans les OI. Cependant, quelle que soit la qualité du rapport d'audit, l'activité d'audit ne peut être utile que si le rapport est appliqué par les organes qui en ont la charge. C'est pour cela qu'il existe dans plusieurs OI des structures de suivi de la mise en application des recommandations issues des rapports d'audit.

## TITRE II : LES FORMES DE CONTROLE FINANCIER

Le cadre normatif et la procédure d'audit financier ainsi présentés s'appliquent aux différentes formes de contrôle financier qui permettent de protéger les ressources financières des OI. Elles sont nombreuses et encadrées chacune par des règles précises présentant toutefois quelques particularités propres à chacune d'elles. Les audits financiers constituent les principales formes de contrôle financier auxquelles s'ajoutent d'autres formes particulières de contrôle financier.

Les audits financiers constituent les premiers mécanismes de contrôle financier à être mises en place. Parmi les audits financiers (qui sont de deux types), l'audit financier externe fut le premier mécanisme de contrôle des ressources financières des OI. Le recours à l'audit financier externe correspond à la période où elles ne disposaient pas encore de leurs propres institutions de contrôle financier interne. Et l'audit financier interne a commencé à voir le jour aux débuts des années 1990-2000<sup>410</sup>, notamment dans les OI du système des Nations Unies et au sein de l'UE. L'évolution de l'audit financier dans le cadre des Nations Unies semble encourager l'utilisation en leur sein de normes comptables internationales harmonisées que sont les Normes IPSAS<sup>411</sup> applicables dans tous les secteurs publics en général et dans les OI en particulier. Comme toute activité encadrée par des règles juridiques, l'exercice des activités d'audits financiers (Chapitre I) obéit à des mécanismes déterminés par les OI et complétés par l'action des organisations professionnelles d'audits financiers. Souvent inadaptés pour accomplir quelques contrôles financiers complexes, les audits financiers sont exercés avec d'autres formes de contrôle qui servent souvent à palier la carence ou les insuffisances des services d'audits financiers des OI (Chapitre II).

---

<sup>410</sup> Le débat sur l'institutionnalisation d'un service de contrôle interne des ressources financières de l'ONU date de 1994. Ce fut à la faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le BSCI et plus tard à la faveur des résultats de la Commission d'enquête Volcker et de l'établissement du Document final du Sommet de l'ONU de 2005.

<sup>411</sup> Corps commun d'inspection, *Etat de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)*, Genève, Nations Unies, 2010, p. 90 disponible sur [https://www.unjui.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2010\\_6\\_French.pdf](https://www.unjui.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2010_6_French.pdf) (lien consulté le 6 mai 2014).



## **CHAPITRE I : LES AUDITS FINANCIERS AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Parmi les mécanismes de protection de leurs intérêts financiers, les audits financiers constituent l'une des formes les plus efficaces et les plus abouties dont disposent les OI pour s'assurer de la bonne gestion de leurs ressources financières. Elles tirent cette pratique de l'expérience des institutions nationales de contrôle des finances publiques qui furent les premières institutions à s'en servir. Cette origine a des implications dans le développement des premières formes d'audit au sein des OI. Ne disposant pas d'organes ou d'institutions spécifiquement créées en leur sein pour procéder à leurs audits financiers, elles avaient recours aux institutions supérieures de contrôle nationales des Etats membres. C'est que, traditionnellement, les activités d'audits financiers n'étaient pas leur préoccupation quotidienne. D'autres formes de contrôle, également inspirées de leurs Etats membres, leur permettaient d'assurer la bonne gestion de leurs ressources financières. Il en est ainsi des règles du droit financier et des principes de droit financier. Mais la faiblesse de ceux-ci les a conduites à mettre en place d'autres mécanismes qui visent à corriger les imperfections de leur système de contrôle. Ce changement a correspondu aux premières formes d'audit financier externe et à l'établissement d'institutions d'audit externe par le biais d'instruments juridiques de coopération conclus entre les OI ou entre les OI et les Etats par le truchement des institutions financières étatiques de contrôle des comptes publics. Axés principalement sur la conclusion d'accords, leurs audits financiers externes permettent d'établir des rapports, des relations entre elles et les institutions d'audit nationales et les organisations professionnelles d'audit externe (Section I). Le développement accentué, l'utilité et les succès des audits financiers externes ont largement contribué à l'institution au sein des OI des services d'audit financier qui leur sont propres (Section II).

## Section I : L'audit financier externe

Pour mener à bien leur activité d'audit externe, les OI ont recours à plusieurs mécanismes :

- Tantôt elles ont recours aux services d'autres OI<sup>412</sup> ou institutions d'audit nationales<sup>413</sup> : il s'agit des mécanismes permettant la mise à contribution de l'expertise de services de contrôle étatiques au profit de l'OI dans le cadre légal de l'utilisation des contributions nationales ou de contrôle de routine ;
- Parfois elles ont recours à l'expertise d'institutions de contrôle nationales des Etats membres dont les compétences dans le domaine du contrôle sont universellement reconnues ou du moins sont hautement qualifiées dans les domaines allant de la comptabilité à l'audit de leurs finances<sup>414</sup>. C'est dans cette perspective que sera abordé l'audit exercé par les institutions de contrôle extérieures aux OI. Il est aussi nécessaire de se pencher à la fois sur la charte d'audit des OI et sur les différents instruments à caractère général et impersonnel, qui servent de fondement juridique auxdits audits.

Les contrôles effectués par les institutions nationales de contrôle des finances publiques sont caractérisés par la périodicité des missions de celles-ci. Les institutions nationales de contrôle auxquelles ont recours les OI dans la protection de leurs intérêts financiers sont généralement constituées de cours de contrôle des États membres. C'est pour cela qu'il est aussi question, comme institutions parmi les plus représentatives et ayant une longue expérience dans le contrôle des finances publiques, des cours des comptes française, canadienne, sud-africaine et d'autres Etats.

---

<sup>412</sup> C'est le cas de la Cour des comptes européenne qui peut être amenée à auditer financièrement des OI qui bénéficient de ses subventions à sa demande ou à celle de la Commission européenne par le biais de sa Direction des services du contrôle interne ou à la demande de celle-ci. C'est dans ce cadre par exemple qu'elle est intervenue récemment à l'ONU pour contrôler la bonne utilisation des ressources qu'elle lui a octroyées ; V. Corps commun d'inspection des Nations Unies, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, JIU/REP/2010/5, *op. cit.*

<sup>413</sup> Il s'agit de l'intervention des institutions supérieures de contrôle nationales des États.

V. A. GILLETTE, « La cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », *op. cit.*, pp. 319-332 ; voir également l'activité internationale de la Cour des comptes française sur : <http://www.ccomptes.fr>.

<sup>414</sup> Ce cas de figure est utilisé dans les commissions d'enquête ou d'investigation dont l'utilité est de déceler les allégations de fraude, de corruption ou de gaspillage des ressources financières des OI.

Cette activité internationale des cours des comptes nationales des États membres est tout aussi bénéfique pour elles en permettant de répandre au plan universel leur système et leurs modèles de contrôle des finances et s'enrichissant en retour d'apports d'autres cultures juridiques de contrôle des finances publiques, un exemple typique de multi-culturalisme que l'on retrouve au sein de l'ONU, de l'UE ou encore de l'UEMOA<sup>415</sup>.

Il convient donc, dans un premier temps, d'appréhender la notion d'audit externe des OI au regard de ses concepts voisins (§I), avant d'analyser les différents instruments réglementaires qui, élaborés pour les audits externes fondent et organisent les audits, également externes (§ II).

### **Paragraphe I : La notion d'audit externe des organisations internationales**

L'audit externe<sup>416</sup> est une modalité de contrôle effectuée en toute indépendance par des institutions de contrôle des ressources financières de certaines OI ou des États membres au sein d'autres OI. Il a pour but de s'assurer que les organes et organisations contrôlés ont exercé leurs activités en utilisant de manière efficace et efficiente les ressources financières conformément aux mandats qui leur ont été dévolus par les normes juridiques qui régissent les activités des OI<sup>417</sup>.

La base juridique de la fonction d'audit externe est constituée, dans l'ensemble, des règlements financiers, des règlements intérieurs et d'autres instruments juridiques qui constituent les normes du droit interne des OI<sup>418</sup>. Dans celles du système des Nations Unies, les critères de contrôle sont contenus dans les principes applicables à la vérification des comptes. Le principal critère de contrôle est celui de la légalité, mais il est aussi possible que l'audit soit effectué, parfois, en tenant compte des principes d'économie, d'efficacité et d'efficience en vertu d'un autre principe : celui de la bonne gestion financière<sup>419</sup>.

---

<sup>415</sup> A. GILLETTE « La cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », *op. cit.*, pp. 319-332.

<sup>416</sup> J. RAFFEGEAU, P. DUFILS, D. DE MONEVILLE, *L'audit financier*, *op. cit.* pp. 3-18.

<sup>417</sup> Les éléments de cette définition sont ceux retenus par l'INTOSAI dans la définition qu'elle donne de l'audit externe. v. INTOSAI, « L'exemple des pratiques exemplaires des règles et règlements financiers concernant les mécanismes de contrôle des institutions internationales », *Revue internationale de la vérification des comptes publics*, vol. 29, n° 1 2002, 26 p.

<sup>418</sup> Sur la question de l'ordre juridique interne des OI, v. Ph. CAHIER, « L'ordre juridique interne des organisations internationales », R-J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales*, RCADI, 2<sup>e</sup> Ed., 1998, pp. 377-398.

<sup>419</sup> J. MOLINIER, « La discipline budgétaire en droit européen », *LPA*, 1997, p. 32.

On peut toutefois distinguer plusieurs modalités<sup>420</sup> d'audit externe des OI grâce aux critères organique et fonctionnel basés sur la nature des organes, des structures ou des institutions qui interviennent pour protéger leurs intérêts financiers (A). Ces différentes modalités d'audit sont effectuées en tenant compte des conditions d'exercice communes de l'activité d'audit externe (B).

### A. Les types d'audit réalisés au sein des organisations internationales

L'activité d'audit externe des OI, dans la perspective de protection de leurs intérêts financiers, se compose de plusieurs modalités de contrôle qui peuvent être réparties en deux catégories : l'audit externe est exercé par des institutions nationales de contrôle financier (1) et l'audit externe exercé par les institutions de contrôle d'autres OI (2). Dans l'un ou l'autre cas de figure, c'est au travers de conventions, d'accords conclus entre les services des institutions nationales de contrôle financier et les OI sollicitant les services d'audit que ces types d'audit sont effectués.

#### 1. L'audit exercé par des institutions de contrôle d'États membres

Certaines institutions nationales de contrôle financier ont une pratique ancienne de l'audit au sein des OI. Elles sont sollicitées, notamment, par plusieurs OI<sup>421</sup> pour effectuer le contrôle externe de la gestion et de l'utilisation des ressources financières des OI. C'est ce

---

J. MOLINIER, « Budget, principes budgétaires », *JCL Europe*, 2010, p. 32.

<sup>420</sup> J.F BERNICOT, « La diversité du contrôle externe en Europe », M. BOUVIER (dir.), *Réformes des finances publiques, la conduite du changement*, Paris, LGDJ, 2006, 315 p.

<sup>421</sup> C'est le cas des cours des comptes de la France, de l'Afrique du Sud et du Canada. Le site du Groupe des vérificateurs externes de l'ONU fournit un tableau qui donne les compétences d'audit de ces institutions nationales auprès des OI du système des Nations Unies ([www.un.org/fr/auditors/panel](http://www.un.org/fr/auditors/panel), lien consulté le 6 mai 2014). Les institutions supérieures de contrôle nationales de ces différents Etats sont membres du Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies. On peut lire la durée de leur mandat sur le site de cette organisation : <https://www.un.org/fr/auditors/panel/mandate.shtml>; v. aussi F. KEFI, « La coopération entre les ISC : les attentes réciproques », *RFFP*, *op. cit.* pp. 157-168 ; « Allocution du Secrétaire général de la Francophonie, Monsieur A. DIOUF », *op. cit.* pp. 169-175; A. EL MIDAOU, « Les Cours des comptes au XX<sup>e</sup> siècle », *RFFP*, *op. cit.* pp. 133-142 ; L. SAIDJI, « Le modèle des cours des comptes : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 45-59 ; S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français de contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 61-77.

procédé qui est appliqué entre autres au sein de l'ONU, à New York, lorsqu'il s'agit de contrôler les ressources mises à la disposition de son siège général. La Cour des comptes française intervient dans le contrôle des finances publiques d'OI européennes et africaines en mettant son expertise à leurs services. Ce procédé est également utilisé dans la protection des intérêts financiers des fonds, des agences, des institutions spécialisées de l'ONU. Outre l'ONU, d'autres OI se servent des cours de comptes nationales ou des présidents d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques étatiques pour procéder à l'audit de leurs ressources financières. Parmi ces OI, on peut citer l'OIF où jusqu'à une date récente le président de la Cour des comptes française exerçait la fonction de vérification, de contrôle et d'audit de ses finances. La Cour des comptes française paraît dans ces conditions comme un véritable commissariat aux comptes des OI<sup>422</sup>, au sein desquelles elle intervient parfois avec l'appui de l'UE ou par le biais de la coopération bilatérale et multilatérale<sup>423</sup>.

Les auditeurs ou contrôleurs externes de la plupart des OI du système des Nations Unies sont choisis par elles et sont généralement ceux d'institutions étatiques de contrôle financier. Le renouvellement du mandat des auditeurs permet à d'autres auditeurs d'assurer le contrôle financier des OI. On peut citer en exemple le service d'audit du Ghana<sup>424</sup>, qui assure l'audit de l'Organisation maritime internationale (OMI), tandis que le contrôleur et vérificateur général de la Tanzanie<sup>425</sup> assure l'audit de plusieurs agences, fonds, programmes et institutions spécialisées de l'ONU. Ces OI contrôlées déterminent avec elles les conditions et la périodicité de leur intervention dans leurs locaux au niveau du siège général. Elles les fixent d'un commun accord. Il convient de dire que cette intervention des cours des comptes nationales dans les OI ne s'effectue pas de façon continue. Elle est guidée par le choix des chefs d'administration des OI et de l'institution nationale de contrôle qui tient compte de la disponibilité de son personnel et de la charge de travail à effectuer.

Une des différences entre l'audit interne effectué par les propres services des OI et celui externe exercé par des institutions qui leur sont étrangères, donc ne faisant pas partie de leurs

---

<sup>422</sup> A. Gillette, « La cour des comptes, commissariat aux comptes d'organisations internationales », *op. cit.* pp. 319-332.

<sup>423</sup> V. les activités internationales de la Cour des comptes française sur : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>424</sup> Le mandat du service d'audit du Ghana à l'Organisation maritime internationale a pris fin au 30 juin 2016

<sup>425</sup> Au total, le contrôleur et vérificateur général de la Tanzanie assure la fonction d'audit de 9 organisations des Nations Unies, de ses agences et fonds. Son mandat prendra fin au 30 juin 2018. Pour avoir des informations et connaître la liste de ces OI onusiennes, de ses agences, fonds, programmes et institutions spécialisées qu'il contrôle on peut consulter l'adresse suivante : <https://www.un.org/fr/auditors/panel/mandate.shtml> (lien consulté le 6 mai 2014).

structures ou organisations, réside au niveau de l'établissement du premier au niveau du siège et de la présence sporadique du second dans les locaux du siège. Cette différence a son importance à l'égard des organes et services devant être audités en ce sens que la présence continue d'un organe d'audit au siège reste un fort élément de dissuasion. C'est la même réalité d'audit que l'on constate dans les OI régionales comme l'UE ou l'UEMOA.

La pratique révèle que l'audit externe des institutions nationales ne parvient pas à empêcher certaines atteintes graves, ce qui en montre les limites. Ces limites tiennent essentiellement à la complexité des affaires et de la gestion à auditer<sup>426</sup>.

## **2. L'audit externe exercé par les institutions de contrôle d'autres organisations internationales**

Une autre méthode de protection des intérêts financiers des OI consiste à avoir recours aux services des institutions de contrôle des finances d'autres OI pour que celles-ci assurent le contrôle de leurs fonds et de leurs ressources financières. Cela devient parfois une obligation contenue dans des instruments juridiques (accords entre OI) lorsqu'une OI participe au financement des activités d'une autre OI. L'UE, par exemple, exige de pouvoir être associée aux activités d'audit ou qu'elle procède à un contrôle financier de l'ONU lorsque celle-ci reçoit d'elle des contributions, des ressources financières<sup>427</sup>. C'est ainsi qu'a été conclu un accord-cadre financier et administratif entre l'ONU et l'UE afin que la Commission puisse contrôler l'utilisation des ressources que l'UE apporte à l'ONU. Plusieurs raisons justifient la conclusion d'accords entre les OI afin d'assurer l'audit externe des finances des unes par les institutions de contrôle financier des autres. Les principales raisons tiennent au rôle, au poids politique que jouent certaines OI dans d'autres, mais aussi à l'importance de la contribution financière de certaines en faveur des politiques de développement des autres. Les contributions financières de l'UE aux activités de l'ONU atteignent plus de « *la moitié (50%) des crédits de fonctionnement et des forces de maintien de la paix des Nations Unies et plus*

---

<sup>426</sup> Sur les limites de l'audit effectué par les institutions nationales de contrôle financier, v. Titre II, Chapitre II de la présente partie sur l'audit et l'investigation.

<sup>427</sup> Union européenne, « Accord-cadre financier entre l'UE, représentée par la Commission de l'UE et les Nations Unies du 29 avril 2003 », *Office des publications officielles des Communautés européennes*, 2004, p. 65; disponible sur : [http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2004\\_un\\_fr.pdf](http://www.eeas.europa.eu/library/publications/2004_un_fr.pdf) (consulté le 6 mai 2014).

de 60% de l'aide au développement internationale »<sup>428</sup>. L'UE apporte également un soutien financier important aux questions humanitaires, aux activités de prévention des conflits, de gestion des crises, des opérations de reconstruction d'après-conflit et de rétablissement des institutions démocratiques effectués par l'ONU. En outre, l'UE représente « 8% environ des États membres de l'ONU »<sup>429</sup>. Ces interventions de l'UE en faveur des actions et aides humanitaires, de la politique de développement, de prévention des conflits des Nations Unies et d'autres domaines de celles-ci ou de ses agences, institutions, programmes et fonds en matière de développement comme ceux de la santé publique, la lutte contre le terrorisme international et la criminalité organisée nécessitent ainsi la contribution du budget de l'UE qui se fait sur la base d'une « coopération de qualité »<sup>430</sup> entre ces deux organisations fondée sur le respect de leurs principes fondamentaux, notamment les principes de démocratie, de transparence, de bonne gestion financière et l'obligation de rendre compte de la gestion et de l'utilisation des deniers publics. Cette coopération<sup>431</sup> s'appuie, notamment dans le domaine financier, sur la conclusion d'accords financiers entre l'UE et l'ONU. Ainsi, pour permettre la réalisation des *Objectifs du Millénaire pour le Développement*<sup>432</sup>, l'ONU a conclu avec l'UE un accord dont le but est de permettre à la Cour des comptes européenne de procéder à l'audit

---

<sup>428</sup> Proposition de résolution du Parlement européen sur les relations entre l'UE et l'ONU, (2003/2049(INI)) 16 décembre 2003, p. 4, disponible sur <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0480+0+DOC+XML+V0//FR>. (Consulté le 6 mai 2014).

<sup>429</sup> Proposition de résolution du Parlement européen sur les relations entre l'UE et l'ONU, *op. cit.* p. 16.

<sup>430</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>431</sup> Sur la coopération notamment financière entre l'UE et l'ONU : V. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Union européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme" (COM(2003) 526) ; Recommandation 1411(1999) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les relations avec les Nations Unies, 21 et 26 juin 2000 (CM/Del/Dec(2000)705/2.5, 713/2.4, CM(2000)38 ; RAP-UN(2000)1), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen " Union européenne et les Nations Unies : le choix du multilatéralisme" (COM(2003)526) ; Conseil "affaires générales" de l'UE des 18-19 février 2002 ; Résolution du Parlement européen sur le partenariat UE/Nations Unies (développement/interventions humanitaires), *J.O* 180 E du 31 juillet 2003, p. 538 ; Recommandation 1476 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2000) sur les Nations Unies au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle ; Rapport du Secrétaire général de l'ONU à la 57<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/57/270, du 31 juillet 2002 et rapport du Secrétaire général de l'ONU à la 58<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies, A/58/323, du 2 septembre 2003 sur la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire ; Rapport du Secrétaire général de l'ONU devant la 58<sup>ème</sup> Assemblée générale "le renforcement du système des Nations Unies : les problèmes d'informations" (rapport A/58/323 du 2 septembre 2003 sur la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire) ; Allocution du Secrétaire général de l'ONU devant l'Assemblée générale de l'ONU (SG/SM/8891) du 23 septembre 2003 et Décision du Secrétaire général sur la désignation des membres du Groupe pour l'examen des défis de la paix, 4 novembre 2003.

<sup>432</sup> Sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, consulter : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/bkgd.shtml> (lien consulté en 2015), Résumé du rapport 2015 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, disponible sur [http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/15-06927\\_French\\_MDG\\_Task\\_Force\\_2015\\_WEB.pdf](http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/15-06927_French_MDG_Task_Force_2015_WEB.pdf) (lien consulté le 6 mai 2014).

de l'ONU lorsqu'elle est bénéficiaire de ses ressources en vue de s'assurer de la bonne utilisation de celles-ci.

L'audit financier externe des OI par les cours des comptes d'autres OI prend naissance souvent dans des accords-cadres financiers et administratifs conclus entre OI. C'est le cas par exemple de l'accord-cadre financier et administratif conclu en 2003 entre l'ONU et l'UE<sup>433</sup>. Il prévoit la participation des représentants de la Commission aux conseils et commissions des Nations Unies (NU)<sup>434</sup>. Lorsque la Commission européenne contribue financièrement aux activités de l'ONU, la gestion de ses fonds est effectuée conformément aux règles et règlements financiers de l'ONU qui sont édictés en vertu des normes internationales sur la pratique professionnelle de l'audit externe, de la vérification des comptes, de contrôle financier, de procédure de passation des marchés publics et aux règles de la comptabilité internationale.

Pour sa mise en œuvre, l'accord prévoit la participation des représentants de la Commission aux missions de suivi et d'évaluation sur l'exécution d'actions qui bénéficient d'un financement de la Commission. La Commission, en sa qualité de donateur de ressources financières à l'ONU et ses institutions, agences, fonds et programmes, peut prendre l'initiative de l'évaluation des structures qui bénéficient de tels dons. Dans ce cas, l'accord prévoit entre les Nations Unies et la Commission de l'UE un plan d'évaluation qui facilite leur coopération par l'échange d'informations et l'accès aux structures à évaluer. Les questions de procédure liées aux contrôles et aux audits effectués par la Commission sont réglées par les dispositions de l'accord-cadre financier et administratif et portent généralement sur le calendrier de l'évaluation, la portée de la mission d'évaluation de la Commission et les questions que les représentants de la Commission voudraient poser. Les Nations Unies et les agences, fonds, programmes et institutions des Nations Unies qui bénéficient de contributions financières de l'UE sont tenus d'adresser à la Commission un rapport détaillé sur l'engagement de toutes les dépenses effectuées, ainsi que les états financiers qu'ils établissent suivant leurs propres règles et règlements financiers.

---

<sup>433</sup> Accord-cadre financier et administratif entre l'UE, représentée par la Commission de l'UE et les Nations Unies du 29 avril 2003, *op. cit.*

<sup>434</sup> Cette participation de la Commission européenne aux travaux des différents conseils et commissions des NU ne confère toutefois pas de pouvoir de décision à la Commission. L'accord conclu vise également au renforcement de la coopération entre elles en accomplissant des actions qui consistent à mettre en commun des ressources des différents donateurs de l'ONU en vue de la réalisation des objectifs pour lesquels ils ont été consentis.



Un point des plus importants des accords-cadres financiers et administratifs entre OI relatifs au contrôle financier de leurs ressources financières concerne la clause de contrôle financier des OI bénéficiant de dons, de subventions et d'aides financières. La pratique consiste à inclure cette clause dans un accord relatif à l'application de la clause de vérification ou à l'annexe de l'accord-cadre financier conclu entre OI. Pour ce qui est des accords conclus entre les NU et l'UE, la question de la clause de contrôle financier est réglée dans deux instruments juridiques établis entre l'ONU et l'UE. Le premier a été conclu en décembre 1994. Il s'agit de l'accord sur la clause de contrôle financier conclu entre les NU et la Commission européenne<sup>435</sup> et entré en vigueur en janvier 1995. Il reste applicable à tous les accords, contrats et accords de financements conclus entre l'ONU et l'UE. Le second instrument juridique sur la clause de contrôle financier entre ces deux organisations est l'annexe à l'accord relatif à l'application de la clause de vérification aux opérations administrées par les NU et financées ou cofinancées par l'UE<sup>436</sup>.

L'accord sur la clause de contrôle financier prévoit que « a) *les transactions financières et états financiers seront soumis aux procédures de vérification interne et externe figurant dans les règlements, règles et directives financières des Nations Unies. Une copie des états financiers vérifiés sera soumise à la Commission européenne par les Nations Unies, b) les Nations Unies : i) tiendront les documents financiers et comptables concernant les activités financées par les Communautés européennes et, ii) mettront à la disposition des organes compétents des Communautés européennes, à leur demande, tous les renseignements financiers pertinents, y compris les relevés de comptes concernant les programmes/projets, lorsqu'ils sont exécutés par les Nations Unies ou par voie de sous-traitance. c) les Communautés européennes peuvent procéder à des vérifications, notamment par sondage, des opérations financées par elles, conformément à leur règlement financier* »<sup>437</sup>.

C'est donc en vertu de ces accords financiers et administratifs et des clauses de vérification et de contrôle financier que la Cour des comptes européenne peut procéder, pour les activités financées par l'UE, à l'audit externe de l'ONU et de ses institutions, agences, programmes et fonds. Ainsi, les audits de la Cour des comptes européenne s'effectuent à tous les niveaux. En ce qui concerne les missions, les agences et programmes de l'ONU, il est

---

<sup>435</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/fafa/agreement\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fafa/agreement_fr.pdf) (lien consulté le 15 juin 2014).

<sup>436</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/fafa/agreement\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fafa/agreement_fr.pdf). (Lien consulté le 15 juin 2014).

<sup>437</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/fafa/agreement\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/fafa/agreement_fr.pdf) (lien consulté le 15 juin 2014).

prévu dans l'accord qu'ils doivent faciliter ce contrôle. Le calendrier d'audit externe<sup>438</sup> est fixé d'un commun accord entre la Cour et les institutions onusiennes qui doivent être auditées. Sur la base de cet accord financier et administratif, la Cour des comptes européenne a effectué des missions de vérifications dans plusieurs institutions et agences de l'ONU, notamment entre 2008 et 2009 où elle a contrôlé les bureaux régionaux du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). En vertu de ces différents accords entre l'UE et l'ONU, la Cour des comptes européenne réalise des contrôles financiers sous la forme de l'inspection, des demandes de renseignements ou de la vérification externe des comptes<sup>439</sup> de l'ONU, de ses institutions, agences, programmes et fonds qui bénéficient des subventions et aides financières de l'UE. Pour effectuer ses contrôles financiers, elle a accès aux sites, au siège de l'ONU ou à ceux des programmes concernés. Il est à rappeler que l'un des principes fondamentaux de ces accords financiers et administratifs conclus entre l'ONU et l'UE prévoit que « *la Commission reconnaît que l'application de la clause relève obligatoirement au premier chef des systèmes de supervision et de coordination du Bureau des services du contrôle des Nations Unies, (...). Conformément à la pratique internationalement admise en matière de supervision et de contrôle financier, elle s'efforcera de s'en remettre à ces systèmes. Les Nations Unies reconnaissent que la Commission a besoin de s'assurer qu'un système adéquat de comptabilité est en place (systèmes et procédures comptables, établissement de rapports et mécanismes de supervision), de comprendre le fonctionnement de ce système et de rendre compte à ses institutions du bon usage des fonds de la Communauté européenne. Dans le cadre de ce processus, il est loisible à la Commission de procéder périodiquement à des inspections sur place des systèmes, accompagnées d'exemples concrets. La Commission peut également demander tous renseignements financiers pertinents (tirés des comptes et dossiers) et demander des éclaircissements à leur sujet, en vérifiant notamment les documents qui ont servi à les établir* »<sup>440</sup>.

---

<sup>438</sup> *Ibid.*

<sup>439</sup> *Ibid.*

<sup>440</sup> Cf, Annexe à l'accord relatif à l'application de la clause de vérification aux opérations administrées par les NU et financées ou cofinancées par la Communauté européenne, disponible sur : [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MDG/PACEM\\_Convention%20UE%20n%C2%B02\\_sign%C3%A9%2015janv2013.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/MDG/PACEM_Convention%20UE%20n%C2%B02_sign%C3%A9%2015janv2013.pdf) (Lien consulté le 15 juin 2014).

Il existe donc plusieurs types d'audits externes au sein des OI. Les premiers correspondent à ceux menés par des institutions supérieures de contrôle nationales, choisies par les OI contrôlées, les audits réalisés par des OI en vertu d'accords. Dans ce cadre, ce sont les cours des comptes de celles-ci qui effectuent l'audit externe. Cependant, on peut constater que ces types d'audits se révèlent insuffisants dans certains cas, amenant ainsi les OI à préférer d'autres types de contrôle<sup>441</sup> qui s'apparentent ou sont assimilés à l'audit externe. Cela nous amène à examiner les conditions d'audit externe en leur sein.

## **B. Les conditions d'exercice de l'audit externe dans les organisations internationales**

Les conditions d'exercice de la mission d'audit externe tiennent à l'existence d'une charte d'audit qui fixe les conditions de nomination des auditeurs externes, le mandat, l'étendue et l'exécution de la vérification et les normes applicables. Élément indispensable à l'exercice de l'audit externe, la charte d'audit externe a pour but de garantir, en plus d'avoir à déterminer les conditions d'exercice de la mission, les principes d'indépendance et d'objectivité nécessaires à tout auditeur. Ils sont proclamés dans les instruments juridiques internes des OI et dans d'autres normes internationales édictées lors des conférences, des sommets sur l'audit externe ou par des organismes professionnels d'audit. C'est ce qui fait la différence entre l'audit interne et celui externe. Les normes d'organismes professionnels utilisées par les OI sont généralement celles de l'IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) auxquelles ont également recours pour leurs propres contrôles les institutions supérieures de contrôle nationales. Elles sont édictées l'IPSASB (International Sector Accounting Standards Board). Les OI utilisent également les normes d'audit de l'INTOSAI<sup>442</sup>. Ce sont donc ces institutions d'audit qui déterminent, tout en garantissant les principes évoqués, les règles à suivre pour l'audit externe des OI. Ces conditions sont contenues dans leurs règlements financiers et leurs règles de gestion financière. C'est le cas des organisations du système des Nations Unies. Pour les OI comme l'UE et l'UEMOA, il convient de se référer à leurs traités constitutifs, spécifiquement à leurs dispositions relatives à

---

<sup>441</sup> V. Chapitre II du présent titre.

<sup>442</sup> INTOSAI, « Contrôle des institutions internationales-Directives à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) » Oslo, *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 29, n° 1, 2002, p.7.

la Cour des comptes européenne, celle de l'UEMOA et celles consacrées aux auditeurs externes qui peuvent être désignés quand cela est nécessaire. Tout comme l'exercice de l'audit interne, pour celui externe, l'auditeur est tenu de présenter aux chefs d'administration des OI un rapport d'audit externe. Les règles de rédaction de son rapport sont fixées par les instruments juridiques de celles-ci.

Dans la majorité des OI, le règlement financier représente la charte d'audit externe. Celle-ci détermine les prérogatives, les missions et les résultats attendus de l'auditeur externe. Dans le système des NU, la charte d'audit externe est contenue dans le règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU, de ses agences et institutions internationales. Elle détermine l'activité de l'auditeur externe et précise les conditions nécessaires à l'exercice de sa mission.

Les conditions d'exercice de l'audit externe dans les OI portent sur l'indépendance et l'objectivité<sup>443</sup>, conditions nécessaires à la réussite de leurs missions dans la mesure où ils sont le plus souvent des fonctionnaires des États membres, et en tant que tel, la conduite de leurs gouvernements pourrait avoir des influences sur leurs travaux. Aussi, leurs propres comportements pourraient affecter leur indépendance et leur objectivité. L'examen de la plupart des chartes d'audit externe des OI montre clairement le souci constant de protéger et de garantir ces principes qui sont en outre proclamés dans les normes professionnelles de la mission d'audit externe et dans les déclarations internationales<sup>444</sup>, celles de Lima et de Mexico<sup>445</sup>. On retrouve également ces principes dans les normes des institutions supérieures de contrôle nationales. Les auditeurs externes des États membres dans l'exercice des activités

---

<sup>443</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, Nations Unies, Genève, Nations Unies, 2010, p. 40 (IU/REP/2010/5), rapport établi par M. M. ZAHARAN, N.V.CHULKOV, T. INOMATA ; J.RAFFEGEAU, P. DUFILS et D. de MENOVILLE, *L'audit financier*, *op. cit.* p. 126.

<sup>444</sup> EUROSAT, « Actualité des déclarations de Lima et de Mexico : l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *Rev. EUROSAT*, n° 15, 2009, 125 p. ; EUROSAT, « Décision de l'EUROSAT sur le renforcement de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle », *Rev. EUROSAT*, n° 21, 2015, p. 146, Cour des comptes européennes, « Publication des lignes directrices concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI par un groupe européen », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 26, n° 2, 1999, pp. 10-12.

<sup>445</sup> INTOSAI, « LE IV<sup>e</sup> congrès de l'EUROSAT porte sur l'indépendance », *Revue internationale des comptes publics*, vol. 26, n° 3, 1999, pp. 5-10 ; EUROSAT, « Actualité des déclarations de Lima et de Mexico : l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *op. cit.*, 125 p.

d'audit (au sein des OI) restent soumis à ces règles auxquelles il convient d'ajouter les codes déontologiques<sup>446</sup>, dont le respect est obligatoire.

Le mandat d'audit externe doit déterminer la portée et la nature de l'audit externe qui peut être de trois types<sup>447</sup> : un audit financier, un audit de performance ou des audits spéciaux. L'audit financier est défini comme « *l'examen des comptes annuels d'une entité économique, auquel procède un professionnel compétent et indépendant, en vue d'exprimer une opinion motivée sur les comptes annuels qui traduisent, la situation financière et patrimoniale de l'entité à la date de clôture, les résultats de l'entité pour l'exercice considéré, en tenant compte du droit et des usages du pays où l'entité a son siège* »<sup>448</sup>. Cette définition<sup>449</sup> établit un lien entre l'audit financier et la recherche, la détection de la fraude, des fraudeurs, entre la corruption, les détournements de fonds, la mauvaise gestion et le gaspillage de fonds en vue de l'application de sanctions pénales et administratives. Cet audit financier va plus loin que les autres types d'audit en ce qu'il vise aussi à rechercher les erreurs, les fraudes, la corruption et permet à l'auditeur d'émettre un jugement sur la fiabilité des comptes et des états financiers des OI au cours d'une période donnée, généralement à la fin des travaux par la remise des résultats d'audit aux chefs (directeurs ou secrétaires généraux) des OI qui les ont mandatés à cet effet. Sa principale caractéristique est la certification des comptes<sup>450</sup>.

Tandis que l'audit financier externe effectué par les institutions supérieures de contrôle nationales a pour fonction d'évaluer les opérations financières conformément aux principes de la légalité et de la régularité et porte sur les opérations financières et comptables, ses méthodes sont prédéfinies par les normes juridiques des OI contrôlées, les spécialistes en charge sont généralement des comptables et des juristes ; l'audit de performance, lui, évalue leur gestion conformément aux principes énumérés (efficacité, efficience et économie). Il porte sur des politiques, des programmes, des activités et des systèmes de gestion. Les critères utilisés pour effectuer ce contrôle sont le plus souvent choisis par les auditeurs. Ces critères varient en fonction des compétences des auditeurs externes des OI. Il est parfois réalisé par des personnes qui ont des compétences en économie, en sciences politiques, en sociologie et

---

<sup>446</sup> Cf, la déontologie des auditeurs des OI, Première partie de cette étude sur le cadre normatif de l'activité d'audit au sein des OI ; H. BENNER, I. HAAN, « Le saint : un outil pour évaluer l'intégrité des organismes du secteur public », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 35, n° 2, 2008, pp. 17-22.

<sup>447</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>448</sup> *Op. cit.*, p. 40.

<sup>449</sup> *Idem.*, p. 40.

<sup>450</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes, commissaire aux comptes d'organisations internationales », *op. cit.*, pp. 319-332.

dans les disciplines juridiques. Une autre différence entre l'audit de performance et l'audit financier se situe au niveau des rapports émis à la fin de l'activité de contrôle. En effet, le rapport d'audit financier est annuel, normalisé alors que celui de l'audit de performance n'obéit pas à une structure préétablie. Ses rapports sont ponctuels et leurs contenus tiennent compte des objectifs poursuivis. Les institutions nationales de contrôle des finances publiques peuvent choisir d'autres types d'audit (audits spéciaux) pour vérifier les comptes des OI dont elles ont reçu la mission de contrôler les finances publiques. L'une des variantes auxquelles elles ont recours le plus souvent est l'audit intégré. Il s'agit d'un audit mixte plus exigeant que l'audit de performance et qui emprunte les méthodes de l'audit financier et de l'audit de performance. Le choix de l'audit intégré dépend de l'auditeur. C'est un jugement lié à ses compétences professionnelles qui lui font décider de cet audit particulier ou non.

Le mandat de l'audit externe doit contenir des dispositions sur l'indépendance et l'objectivité des auditeurs externes. Ce sont donc les déclarations internationales qui les proclament, les normes professionnelles et également les règlements financiers et les règles de gestion financières<sup>451</sup> des OI qu'il faut examiner quand ceux-ci les garantissent. Les déclarations internationales<sup>452</sup> de Lima et de Mexico sont considérées parmi les principaux instruments qui proclament comme conditions d'exercice de la profession d'audit externe d'OI l'indépendance (1) et l'objectivité (2). Elles contiennent des dispositions qui tendent à protéger et à garantir leur exercice.

---

<sup>451</sup> Décision de l'EUROSAI sur le renforcement de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle ; Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, op. cit., p. 40.

<sup>452</sup> Sur les déclarations de Lima et de Mexico sur l'indépendance des auditeurs externes, v : EUROSAI, « Actualité des déclarations de Lima et de Mexico : l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des Etats démocratiques », *Rev. EUROSAI*, op. cit., 125 p.

## 1. L'indépendance de l'auditeur externe dans les déclarations internationales

Les sources des normes juridiques de la profession d'audit dans les OI garantissant l'indépendance<sup>453</sup> des auditeurs sont différentes. Certaines sont internes, ce sont les normes juridiques propres aux OI. D'autres sont externes. C'est en tenant compte de leur origine que nous présentons l'indépendance de l'auditeur telle que garantie par les déclarations internationales citées.

Le but de l'activité d'audit externe est d'assurer l'efficacité, l'efficience et la rentabilité des ressources financières. Cela ne peut se faire que lorsque l'indépendance des structures d'audit externe est effectivement garantie. Ainsi, d'après les déclarations<sup>454</sup> de Lima et de Mexico, l'indépendance des auditeurs externes se manifeste à l'égard des instances contrôlées au sein des OI. Elle doit aussi être un moyen permettant d'extraire les auditeurs externes des influences extérieures dont les conséquences sont préjudiciables à l'exercice de leur mission. Ainsi garantie et protégée, l'indépendance des auditeurs externes conditionne à la fois la présentation de rapports crédibles sur les contrôles effectués au sein des OI et la transparence nécessaire au fonctionnement démocratique de toutes les OI.

D'autres avantages s'attachent à l'indépendance des auditeurs externes. La défense de leur indépendance facilite l'exercice effectif de leur mission de contrôle financier externe, garantit l'objectivité de leurs travaux, mais aussi participe au renforcement de la confiance de l'opinion publique dans les OI auxquelles l'on accorde par conséquent du crédit. C'est pour cela que dans les déclarations internationales, l'indépendance est élevée au rang de principes fondamentaux qui doivent être mentionnés dans les règlements financiers et les règles de gestion financière des OI.

---

<sup>453</sup> J. MEDINA, « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques », *Rev. EUROSAL*, n°15, 2009, p. 53-57 ; P. WELCH, « L'indépendance, le contrôle du secteur public et le problème de la politique », *Rev. EUROSAL*, n° 15, 2009, pp. 59-64.

<sup>454</sup> EUROSAL, « Décision de l'EUROSAL sur le renforcement de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle », *Rev. EUROSAL*, n° 21, 2015, p. 146 ; Cour des comptes européennes, « Publication des lignes directrices concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI par un groupe européen », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, *op. cit.*, pp. 10-12 ; INTOSAI, « LE IV<sup>e</sup> congrès de l'EUROSAL porte sur l'indépendance », *Revue internationale des comptes publics*, *op. cit.*, pp. 5-10

Elle est aussi la préoccupation essentielle des organisations professionnelles d'audit, notamment de l'INTOSAI. Elle l'aborde dans chacune de ses activités et ses manifestations, notamment dans ses séminaires, ses réunions, ses congrès, etc. Ses activités ont été à l'origine de la première déclaration internationale sur l'indépendance des auditeurs externes qui a vu le jour lors de son IX<sup>e</sup> congrès. De valeur obligatoire, la « *déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques* »<sup>455</sup> est plus connue sous l'appellation « *grande charte* ». Elle décline l'indépendance<sup>456</sup> des organes d'audit externe dans trois dimensions: l'indépendance organisationnelle, l'indépendance fonctionnelle et l'indépendance financière.

L'indépendance empêche toute subordination et toute destitution arbitraire des membres de l'organe de contrôle. Elle exclut la subordination des agents de contrôle aux chefs d'administration des OI dans tous les domaines de leurs activités ou « *tout au moins en ce qui concerne leurs traits fondamentaux* »<sup>457</sup>. L'indépendance organisationnelle implique « *l'absence de toute influence extérieure sur les agents de contrôle* »<sup>458</sup>. L'indépendance fonctionnelle renvoie, en outre, à la détermination des compétences de contrôle externe des organes d'audit et des auditeurs externes. Celles-ci doivent être expressément contenues dans leurs instruments juridiques financiers, notamment leurs règles et règlements financiers ou règles budgétaires. Elles peuvent aussi être déterminées par la charte constitutive des OI. C'est le cas de la Cour des comptes européenne et de la Cour des comptes de l'UEMOA. Leurs compétences sont définies par le Traité sur le fonctionnement de l'UE<sup>459</sup> et le Traité de l'UEMOA<sup>460</sup>.

---

<sup>455</sup> <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LimaDeclarationFrench.pdf>; EUROSAL, « Actualité des Déclarations de Lima et de Mexico: l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *Rev. EUROSAL, op. cit.*, pp. 49-52 ; Cour des comptes européennes, « Publication des lignes directrices concernant l'application des normes de contrôle de l'INTOSAI par un groupe européen », *Rev. internationale de vérification des comptes publics, op. cit.*, pp. 10-12.

<sup>456</sup> EUROSAL, « Décision de l'EUROSAL sur le renforcement de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle », *Rev. EUROSAL, op. cit.*, p. 146.

<sup>457</sup> EUROSAL, « Actualité des Déclarations de Lima et de Mexico: l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *Rev. EUROSAL, op. cit.*, pp. 49-52.

<sup>458</sup> *Op. cit.*, p. 215.

<sup>459</sup> Art. 285 à 287 TFUE.

<sup>460</sup> Art. 38 du Traité modifié de l'UEMOA du 29 janvier 2003. C'est le Protocole additionnel n° 1 qui détermine sa composition, son fonctionnement et la procédure à suivre devant elle.



L'indépendance fonctionnelle<sup>461</sup> des organes d'audit et des auditeurs externes implique en outre qu'ils puissent avoir la liberté de définir leur programme de contrôle des finances publiques. Elle signifie aussi qu'ils soient mis dans des conditions leur permettant de rédiger librement les rapports d'audit qu'ils publient à la fin de leurs activités sur les sites des OI. L'indépendance financière des organes d'audit externe des OI porte sur deux éléments fondamentaux. Tandis que le premier est matérialisé par le droit de pouvoir demander des ressources financières en vue de l'exercice de la profession, le second concerne le droit d'utiliser les ressources qui leur sont attribuées dans le budget des OI en considération de ce qui semble bon pour la conduite de leurs activités. C'est à ce titre qu'au sujet de l'indépendance financière, l'EUROSAI mentionne que les organes de contrôle externe « *doivent pouvoir demander, s'il y a lieu, les ressources financières dont ils ont besoin à l'organe public responsable du budget* »<sup>462</sup> et « *peuvent utiliser comme ils l'entendent les fonds qui leur sont attribués dans le budget, au cours de l'exercice financier* ».

Les activités de l'INTOSAI portent aussi sur la publication de textes qui servent de référence à la préservation et à l'application du principe d'indépendance des auditeurs externes. C'est à elle que l'on doit la « *Déclaration de Mexico sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques* », de valeur obligatoire, établie lors de son XIX<sup>e</sup> congrès en 2007 sur le modèle de la précédente déclaration. Elle a fixé huit caractéristiques de l'indépendance des organes d'audit externe. Ainsi, l'indépendance se décline donc en indépendance relative à la condition juridique des organes d'audit externe (existence et indépendance mentionnée dans les instruments juridiques internes des OI), en indépendance financière en vertu de laquelle des ressources humaines, matérielles et financières « *nécessaires et raisonnables* »<sup>463</sup> doivent être mises à la disposition des structures d'audit externe. Celles-ci doivent pouvoir personnellement gérer leur budget et leur personnel.

---

<sup>461</sup> J. MOSER, « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) au regard des déclarations de Lima et de Mexico », *Rev. EUROSAI, op. cit.*, pp. 49-52. ; J. MEDINA, « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques », *Rev. EUROSAI, op. cit.*, pp. 53-57 ; P. WELCH, « L'indépendance, le contrôle du secteur public et le problème de la politique », *Rev. EUROSAI*, n° 15, 2009, p. 59-64.

<sup>462</sup> J. MOSER, « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques au regard des déclarations de Lima et de Mexico », *op. cit.*, pp. 49-52 ; Allocution de M. le Dr F. FIEDLER, Président de la Cour des comptes de l'Autriche et Secrétaire général de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) prononcée au centième anniversaire du contrôle des finances publiques en Suisse.

<sup>463</sup> Sur l'actualité des Déclarations de Lima et de Mexico sur l'indépendance, v : EUROSAI, « Actualité des Déclarations de Lima et de Mexico: l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *Rev. EUROSAI, op. cit.*, pp. 49-52.

L'indépendance, au titre de la Déclaration de Mexico couvre également la gestion du personnel : *« les conditions de nomination des dirigeants des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et des « membres » (dans les institutions collégiales) doivent être fixées par la loi. L'indépendance des dirigeants des institutions supérieures de contrôle et des « membres » n'est garantie que s'ils sont nommés pour une période suffisamment longue et déterminée et s'ils ne peuvent être destitués que dans le cadre d'une procédure indépendante du gouvernement et des autorités. Cela permet aux dirigeants des institutions supérieures de contrôle des finances publiques et aux membres de s'acquitter de leurs fonctions sans crainte de représailles ».*

L'Indépendance des auditeurs externes se traduit également en matière de contrôle : *« pour pouvoir remplir leur mandat de façon efficace, les institutions supérieures de contrôle doivent pouvoir arrêter librement leurs thèmes de contrôle, leur planification, leurs méthodes et exécution, ainsi que l'organisation et la direction de leurs institutions. Dans l'exercice de leur travail, elles ne doivent être subordonnées à aucun organe législatif ou de l'administration, et doivent se soustraire à leur influence »*<sup>464</sup>. Elle porte aussi sur l'obtention d'informations par les auditeurs externes des OI: *« les services contrôlés sont tenus de fournir aux agents de contrôle, sans aucune limite, tous les documents et informations nécessaires à l'exercice de leurs fonctions »*<sup>465</sup>, en matière de présentation des résultats de contrôle des organes d'audit externe : ceux-ci sont *« tenus de faire rapport, au moins une fois par an, sur les constatations de leurs travaux de contrôle. En outre, nul ne peut les empêcher d'en rendre compte plus souvent »*<sup>466</sup>. L'indépendance quant à la teneur et la planification de leurs rapports leur permet de décider de la rédaction de leurs rapports. Le dernier élément de l'indépendance est lié à l'efficacité des activités d'audit externe. Cette efficacité est appréciée par l'établissement au sein des OI des organes de suivi des audits. C'est pour prémunir et protéger l'auditeur externe contre les agissements et les influences de la part des autorités nationales de l'Etat dont il a la nationalité que sont aussi prévues les garanties d'indépendance et d'objectivité qui sont déclinées à la lumière des déclarations de Lima de 1977 (1-a) et de Mexico de 2007 (1-b).

---

<sup>464</sup> EUROSAI, « Actualité des Déclarations de Lima et de Mexico: l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *op. cit.*, p. 215.

<sup>465</sup> *Op. cit.*, p. 215.

<sup>466</sup> *Ibid.*, p. 215.

### a. La Déclaration de Lima

La Déclaration de Lima<sup>467</sup> de 1977 sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques<sup>468</sup> consacre et garantit l'indépendance des auditeurs externes dans des instruments juridiques nationaux<sup>469</sup>. Cette garantie est essentielle à l'exercice de la fonction d'audit externe dans la mesure où ce sont des fonctionnaires étatiques qui accomplissent généralement l'audit externe des OI. C'est ainsi que la Déclaration de Lima, dans sa section 5 sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle nationales, dispose : « 1/ *les institutions supérieures de contrôle ne peuvent accomplir leurs tâches de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes de l'entité contrôlée et sont protégées contre les influences extérieures. 2/ Bien que les institutions étatiques ne peuvent être absolument indépendantes car elles font partie de l'État dans son ensemble, les institutions supérieures de contrôle disposent de l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle nécessaire pour accomplir leur tâches. 3/ La mise en place des institutions supérieures de contrôle et le degré nécessaire de leur indépendance doit être prévue dans la constitution, les détails peuvent être énoncées dans la législation. En particulier, une protection juridique appropriée par une juridiction suprême contre toute atteinte à l'indépendance d'une institution supérieure de contrôle et le mandat de vérification doit être garantie* ». Et elle consacre sa section 6 à l'indépendance des membres et des fonctionnaires des institutions supérieures de contrôle en disposant que « *l'indépendance des institutions supérieures de contrôle est indissociablement liée à l'indépendance de ses membres. Les membres sont définis comme les personnes qui ont à prendre des décisions pour l'institution de contrôle et sont responsables de ces décisions, c'est-à-dire les membres d'un organe de décision collégial ou le chef d'une institution supérieure de contrôle organisé. En particulier, les procédures de révocation doivent être inscrites dans la constitution et il ne peut pas être porté atteinte à l'indépendance des membres. Le mode de nomination et de révocation des*

---

<sup>467</sup> EUROSAI, « Actualité des déclarations de Lima et de Mexico : l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques », *Rev. EUROSAI, op. cit.*, 125 p.

<sup>468</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, (rapport établi par MM. M. ZAHARAN et autres), Nations Unies, Genève, 2010 (JIU/REP/2010/5). Sur la valeur obligatoire de la Déclaration de Lima, v. : [http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/Maga\\_fr/Eu15\\_fr.pdf](http://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/Maga_fr/Eu15_fr.pdf) (consulté le 15 juin 2014).

<sup>469</sup> *Supra*.

membres dépend de la structure constitutionnelle de chaque pays ». Une disposition est aussi consacrée à la carrière des membres des institutions nationales de contrôle des finances publiques qui exercent des missions dans les OI. Ils ne doivent pas être influencés par les organismes contrôlés au travers de leur carrière.

### **b. La Déclaration de Mexico sur l'indépendance de l'auditeur externe**

La Déclaration de Mexico a été adoptée en 1977 par l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques, qui a consacré l'indépendance de l'auditeur externe lors de son XIX<sup>e</sup> congrès tenu en 2007. Elle reprend et renforce les piliers<sup>470</sup> de l'indépendance de l'auditeur externe telle qu'adoptée dans la Déclaration de Lima. En ce sens, on peut la considérer comme le complément indispensable de la Déclaration de Lima. Elle la complète par les principes d'inamovibilité et d'immunité<sup>471</sup> des auditeurs externes. Cette indépendance se traduit dans leur nomination, dans le renouvellement des membres, dans leur emploi, leur retraite et dans les conditions de leur destitution. En vertu de ces principes, ils ne peuvent être poursuivis pour des actes passés ou présents résultant de l'exercice normal de leur fonction. Les auditeurs externes doivent également être indépendants à l'égard de leurs gouvernements. Cette indépendance est définie dans les instruments juridiques conclus entre les institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Etats et les OI. La « directive de l'INTOSAI à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) »<sup>472</sup> affirme également leur indépendance. Elle est annoncée par exemple à l'article 36-3 du règlement financier de l'Organisation internationale du Travail de la manière suivante : « *le Commissaire aux comptes est complètement indépendant et seul responsable de la conduite du travail de vérification* ». Il peut arriver que des services de l'OI demandent à l'auditeur externe d'accomplir des tâches supplémentaires qui ne sont pas définies dans la charte de l'audit

---

<sup>470</sup> R. CHRYSTELLE, « L'indépendance de l'auditeur : pairs et manques », *Revue française de gestion*, n° 147, 2003, pp. 119-131.

<sup>471</sup> INTOSAI, « Contrôle des institutions internationales, directives à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, *op. cit.*, p. 7 ; J. MOSER, « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques au regard des déclarations de Lima et de Mexico », *op. cit.* pp. 49-52.

<sup>472</sup> INTOSAI, « Contrôle des institutions internationales-Directives à l'intention des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) », *op. cit.* p.7.

externe. Dans ce cas, il doit examiner si l'exécution de telles tâches ne porte pas atteinte à son indépendance, qui est la condition nécessaire à l'exercice de sa mission.

## 2. L'objectivité de l'auditeur externe

En vertu de la Déclaration de Mexico, l'objectivité<sup>473</sup> est la seconde condition de la mission d'audit externe. Toutes les affirmations, toutes les opinions de l'auditeur externe doivent pouvoir être justifiées sur la base de normes juridiques, notamment les normes et le code de déontologie de l'INTOSAI avec des preuves à l'appui. C'est en vertu de l'objectivité<sup>474</sup> qu'il doit déclarer tout conflit d'intérêts et faire une déclaration de situation financière.

Chaque OI détermine la procédure de déclaration de situation de l'auditeur externe. Il est cependant regrettable de constater que, dans le système des Nations Unies, seul l'auditeur externe de l'Organisation internationale du Travail (OIT) s'acquitte pour l'heure de l'obligation de déclaration financière avant d'exécuter sa mission<sup>475</sup>. Cette déclaration financière est un outil permettant de prévenir des éventuels conflits d'intérêts. Il lui est également interdit de recevoir des dons, de l'argent, des cadeaux, des avantages personnels ou au profit de tiers, émanant des personnes contrôlées ou d'autres personnes extérieures aux services contrôlés, dans le souci de ne pas affecter son objectivité. Il a l'obligation de déclarer tout avantage, don, toute somme d'argent qu'il reçoit, dans le cadre de l'exercice de ses fonctions, au chef d'administration (secrétaire général, directeur ou Président de la Commission de l'UE ou celle de l'UEMOA). Dans l'exécution de sa mission, l'auditeur externe prend connaissance des documents, parfois sensibles, de l'organisation. La connaissance par des tiers de leur contenu pourrait nuire aux activités de l'organisation audité. Pour éviter cela, il est soumis à l'exigence de confidentialité à la prise de sa fonction. La confidentialité se poursuit même à la fin de sa mission. En aucun cas, il ne doit exploiter ou instrumentaliser ces informations en vue d'obtenir des avantages personnels ou à des fins contraires à la mission d'audit externe pour laquelle il les a reçus.

---

<sup>473</sup> Sur l'objectivité des auditeurs, v. : chapitre I du Titre I sur le cadre normatif de l'activité d'audit dans les OI.

<sup>474</sup> Cour des comptes européenne, *Politiques et normes d'audit de la Cour*, Luxembourg, Office des publications de l'UE, 2011, p. 3.

<sup>475</sup> V : [https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2010\\_5\\_French.pdf?Mobile=1](https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2010_5_French.pdf?Mobile=1) (Lien consulté le 15 juin 2014).

La confidentialité sur les informations obtenues est traitée dans le code de déontologie<sup>476</sup> de l'INTOSAI, les normes de vérification généralement acceptées dans le secteur public et dans la charte d'audit externe qui mentionne les conditions de sa sélection, sa nomination, ses pouvoirs et responsabilités.

### **3. La durée du mandat d'audit externe, élément d'indépendance et d'objectivité de l'auditeur**

La durée du mandat<sup>477</sup> et l'impossibilité de nommer l'auditeur à une fonction interne de l'OI contrôlée sont des garanties indispensables d'indépendance et d'objectivité. Celles-ci sont des obligations découlant des normes d'audit professionnelles consacrées par les instruments juridiques de la plupart des OI, notamment l'UE, l'UEMOA ou celles du système des NU. Certaines déterminent la durée du mandat<sup>478</sup> de l'auditeur externe en tenant compte du principe de rotation. Ce principe permet en effet de changer l'institution nationale de contrôle chargée de vérifier et de certifier les états financiers de l'OI. Son principal avantage consiste à faire bénéficier l'organisation d'expériences multiples d'institutions nationales de contrôle des finances publiques. Cependant, la disponibilité des institutions nationales de contrôle et les considérations économiques liées aux coûts des auditeurs peuvent être un obstacle à la matérialisation du principe de rotation. Dans certaines OI comme l'ONU, ses fonds et programmes, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et le Programme alimentaire mondiale (PAM), ce mandat est de six ans non renouvelables. Par le passé et jusqu'en 2002, il était de trois ans renouvelables pour le cas des NU. C'est par la résolution 55/248 du 12 avril 2001 que l'Assemblée générale des NU l'a modifié. Dans d'autres OI il est de deux ans. Cette modification de la durée du mandat permet aux auditeurs d'avoir suffisamment de temps pour approfondir leurs travaux et d'assurer la continuité de leur action. Ainsi, un mandat illimité est compromettant pour l'indépendance et l'objectivité des auditeurs externes.

---

<sup>476</sup> <http://www.intosai.org/fr/sur-lintosai.html> (consulté le 17 juin 2014).

<sup>477</sup> Cour des comptes européenne, *Politiques et normes d'audit de la Cour, op. cit.*, p. 5.

<sup>478</sup> Il convient de se rapporter aux instruments juridiques des OI sur le mandat des auditeurs tant est que chaque OI à ses critères particuliers quand bien même qu'il est possible de faire un travail de synthèse.

La détermination d'une durée juste s'avère nécessaire pour l'exécution de leur mission. Car un mandat trop court ne permet pas de réaliser efficacement et avec sérénité l'audit externe. La pratique constante depuis la modification intervenue en 2002 au sein du système des NU varie de trois à six ans non renouvelables. Les membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU perdent leurs qualités d'auditeurs externes dès lors qu'ils cessent d'exercer leurs fonctions au sein des institutions supérieures de contrôle nationales de leurs Etats membres. Ils sont alors immédiatement remplacés dans leurs fonctions<sup>479</sup>. La durée du mandat de l'auditeur externe de l'UEMOA est par comparaison relativement plus courte et semble concerner la durée nécessaire à l'exercice de sa mission qui peut s'étendre sur des mois ou une année dans la mesure où les autorités compétentes ne font recours à l'auditeur externe que si cela est nécessaire. Cela s'explique par l'existence de la Cour des comptes de l'UEMOA qui a pour fonction principale de vérifier et de certifier le bon emploi des ressources financières de l'UEMOA.

La charte de l'audit externe dans les OI doit également comporter la procédure de sélection<sup>480</sup> et les critères de nomination des auditeurs externes. Il s'agit d'une obligation découlant des normes d'audit professionnelles, précisément celles édictées par l'INTOSAI, qui doivent être transposées dans les règles financières et les règlements financiers des OI. La sélection et la nomination constituent des éléments de leur indépendance. Cependant, l'examen des règlements financiers de plusieurs OI ne comportent pas de telles règles ou sont laconiques sur la question. Ces instruments juridiques ne mentionnent que les autorités ayant le pouvoir de nommer ou d'élire les auditeurs externes. Rares sont celles dont les règlements financiers les prévoient. On peut citer comme exemples celles de l'Organisation mondiale de la Santé et de l'UNESCO qui semblent être les plus complètes dans ce domaine.

La sélection et la nomination des auditeurs tiennent aussi compte du principe de transparence, de professionnalisme, de compétence. Elles doivent aussi faire appel à la concurrence et garantir l'égalité d'accès de tous aux fonctions d'auditeurs externes.

La transparence se traduit par la publication d'un appel d'offre sur les sites des OI et l'affichage de la liste des candidats. C'est en vertu de ces critères que sont publiés par les OI des documents sur les profils des postes. Il peut par exemple être demandé aux futurs

---

<sup>479</sup> V. site du Comité des commissaires aux comptes des NU, <http://www.un.org/fr/auditors/board/>, (consulté le 17 juin 2014).

<sup>480</sup> Cour des comptes européenne, *Politiques et normes d'audit de la Cour*, op. cit., p. 3.

candidats de produire des documents qui renseignent leur identité, leur biographie, leur expérience dans l'exercice de la profession d'auditeurs d'institutions supérieures de contrôle des comptes publics, des informations sur celles-ci, les missions d'audit réalisées par les candidats et une déclaration de confidentialité.

En outre, la sélection et la nomination des auditeurs des OI doivent tenir compte de l'ensemble des systèmes géographiques d'institutions de contrôle des Etats membres en vue de promouvoir la diversité de ses membres. Ce principe est assez important pour toutes les OI. Il est complété par celui de rotation précédemment évoqué pour la durée du mandat des membres du Commissariat aux comptes des NU. La représentation géographique est un principe essentiel au sein du Comité des commissaires aux comptes des NU et dans le système des NU. A titre d'exemple, la Cour des comptes française a assuré jusqu'au 30 juin 2010 le contrôle du commissariat aux comptes des NU. Il assure également la présidence d'une dizaine de structures d'audit externe des comptes des OI parmi lesquelles on peut citer l'OIF, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la Science et la Culture (UNESCO)<sup>481</sup>.

Elle n'exerçait cependant pas cette fonction d'audit au sein du Département des Opérations de Maintien de la Paix des NU (DOMP). L'audit externe de ce département est exercé, grâce aux accords conclus entre l'ONU et certaines institutions nationales de contrôle des finances publiques, par l'institution nationale de contrôle des finances publiques de la République populaire de Chine. Celle-ci a également effectué l'audit de l'UNICEF. L'institution supérieure de contrôle nationale du Canada<sup>482</sup> assure la vérification externe des comptes de l'Organisation internationale du Travail. Celle de l'Inde a assuré jusqu'en 2011 le contrôle externe des comptes de l'Office des Migrations internationales (OMI), de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), de l'Organisation mondiale du Tourisme (OMT) et du Programme alimentaire mondiale (PAM) dont le mandat a pris fin en 2016<sup>483</sup>. L'institution supérieure de contrôle de l'Afrique du Sud dont le mandat s'est achevé en 2012, assurait la présidence de la vérification des comptes du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (FNUOP) et de l'Office des

---

<sup>481</sup> Pour l'UNESCO, son mandat a pris fin en 2011.

<sup>482</sup> Fin de mandat en 2011.

<sup>483</sup> V. Rapport du Corps commun d'inspection, *op. cit.*



travaux et de secours des Nations Unies (UNRWA)<sup>484</sup>. L'institution nationale d'audit de la Grande-Bretagne a remplacé la Cour des comptes française depuis l'expiration du mandat de celle-ci aux NU. Elle est donc chargée d'auditer les services des NU, à l'exception du département des opérations de maintien de la Paix des Nations Unies (DOPM). On constate une très forte présence des institutions supérieures nationales de contrôle de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Inde et de la République Sud Africaine au sein du système des NU avec une très faible représentation de celles du continent africain.

La présence de la Cour des comptes française au sein d'autres OI est encore plus marquée. En effet, en vertu des accords de coopération qu'elle a conclus avec les institutions supérieures de contrôle nationales des pays en développement, notamment africaines, qui bénéficient de son expérience bicentenaire acquise dans le contrôle des comptes publics, la Cour des comptes françaises sert d'appui à l'OIF dans le contrôle des finances des Etats francophones.

Les éléments culturels y compris l'usage d'une langue<sup>485</sup> commune facilitent la création de regroupements régionaux d'institutions nationales de contrôle des finances publiques. Le rôle de ces regroupements d'États au sein d'organisations professionnelles d'audit est de définir et d'harmoniser des principes et règles d'audit applicables dans le secteur public et dans les OI. On peut à cet effet citer l'Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI), de l'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (EUROSAI) et l'Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ARABOSAI), toutes créées sur recommandations de l'INTOSAI.

La Cour des comptes de l'UEMOA obéit à peu près aux mêmes principes. Ses membres, indépendants et au nombre de trois, sont nommés par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement en vertu de l'article 24 du protocole additionnel n° 1 et l'article 1<sup>er</sup> de l'acte additionnel n° 09/96 du 10 mai 1996. Leur mandat est de six ans renouvelable aux deux tiers en tenant compte de l'ordre alphabétique des Etats membres qui sont au nombre de huit<sup>486</sup>. Ses membres n'ont pas de déclaration financière à faire ou de déclaration d'intérêts comme c'est le cas pour le vérificateur externe des comptes l'Organisation mondiale de la

---

<sup>484</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes française », *op. cit.*, pp. 319-332.

<sup>485</sup> V. sur la question de la langue dans les OI en matière d'audit : A. GILLETTE, *op. cit.*, pp. 319-332.

<sup>486</sup> Les États membres de l'UEMOA sont le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Niger, la Guinée Bissau, le Sénégal.

Santé (OMS) ou de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la Science et la Culture (UNESCO). Cependant, les conditions de nomination et les compétences qu'ils doivent satisfaire sont presque les mêmes.

La charte de l'audit externe dans les OI doit être rédigée de manière à établir clairement les pouvoirs, droits et responsabilités des auditeurs externes. On les retrouve dans la plupart des chartes des OI.

Le mandat de l'auditeur externe est déterminé par la charte de l'audit externe qui est annexé au règlement financier de cette organisation. L'auditeur doit rendre compte au chef de l'OI dont les comptes sont vérifiés et contrôlés. D'où l'obligation d'établir un rapport d'audit à la fin de ses activités. Il doit avoir un accès libre à tous les dossiers nécessaires à la conduite de l'audit et pouvoir accéder aux fonctionnaires, agents et locaux de l'organisation. La charte de l'audit doit également décrire la manière dont il reçoit les plaintes relatives aux allégations de fraudes, de corruption ou de gaspillage des ressources financières de l'OI.

En tout état de cause, il doit recevoir directement celles-ci. En outre, les membres de l'OI doivent avoir le droit de communiquer avec lui en vue de lui fournir des renseignements utiles. Ils ne doivent pas faire l'objet de représailles à la suite des informations qu'ils seraient amenés à lui communiquer. Les chefs (secrétaires généraux, directeurs ou présidents de commissions) doivent prendre des dispositions à cet effet. Cependant, les membres de l'OI pourraient être sanctionnés si les informations fournies par eux avaient pour objet d'induire en erreur les auditeurs externes. Les informations obtenues par les auditeurs externes sont frappées du sceau de la confidentialité qui doit permettre de protéger ceux qui les fournissent.

Sur le principe d'accès aux documents des OI, le point 3 de l'annexe II du mandat pour la vérification des comptes de l'OMPI prévoit que *« le vérificateur externe des comptes et ses collaborateurs ont librement accès à tout moment approprié, à tous les livres, écritures et documents comptables dont le vérificateur externe estime avoir besoin pour effectuer la vérification. Les renseignements considérés comme privilégiés et dont le directeur général (ou le haut fonctionnaire désigné par lui) convient qu'ils sont nécessaires pour la vérification et les renseignements considérés comme confidentiels sont mis à la disposition du vérificateur externe des comptes s'il en fait la demande. Le vérificateur externe des comptes et ses collaborateurs respectent le caractère privilégié ou confidentiel de tout renseignement ainsi désigné qui a été mis à leur disposition et ils n'en font usage que pour ce qui touche directement l'exécution des opérations de vérification. Le vérificateur externe des comptes*

*peut appeler l'attention des organes directeurs concernés de l'OMPI et de toutes les unions intéressées sur tout refus de communiquer des renseignements considérés comme privilégiés dont il estime avoir besoin pour effectuer la vérification »<sup>487</sup>.*

Les tâches et les modalités de travail de l'auditeur externe sont également inscrites dans la charte. C'est ainsi qu'il doit procéder à des audits de gestion, des audits financiers ou des audits de conformité ou d'optimisation des ressources et à des investigations ou inspections. La charte de l'audit externe l'oblige à fournir un plan d'audit<sup>488</sup>, un manuel d'audit mis à jour et peut aussi définir les modalités de sa liaison avec les services d'audit interne en vue d'exploiter les résultats de ceux-ci qui pourraient l'aider dans l'accomplissement de sa mission et dans le bon fonctionnement de l'ensemble des activités d'audit au sein de l'OI dont les ressources financières sont soumises à son contrôle.

Les travaux des auditeurs externes prennent fin par la remise à l'organe délibérant ou à l'autorité de laquelle il a reçu mandat du rapport d'audit qui constitue l'une des obligations importantes devant être remplies par lui.

## **Paragraphe II : Les institutions et organisations professionnelles d'audit externe et leurs relations avec les organisations professionnelles d'audit internes**

Les structures et le fonctionnement des institutions d'audit sont à la fois révélatrices de leur complexité et de la différence de conception de l'audit externe des OI. Au sein de l'ONU par exemple, en plus de l'existence du Comité des commissaires aux comptes qui a pour principale fonction d'effectuer l'audit externe de ses comptes, il existe une autre structure, le Groupe d'auditeurs externes, dont la mission est essentiellement de coordonner les activités des organes d'audit externe de l'ONU et de l'ensemble des travaux des vérificateurs externes des fonds, agences et programmes des NU. Cette double structure semble unique au sein des NU et renforce la place et l'importance accordée en leur sein aux activités d'audit. L'existence d'une structure de coordination des audits externes a pour effet notamment d'harmoniser les sources de normes d'audit auxquelles ont recours les services d'audit externe

---

<sup>487</sup> V. Proposition de l'Assemblée générale de l'OMPI sur la révision de la charte de la supervision d'audit interne de l'OMPI, du mandat pour la vérification externe des comptes et du mandat de l'organe consultatif indépendant de surveillance de l'OMPI, 12 septembre 2012, (WO/GA/41/10/ Rev, p. 18), disponible sur [http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/fr/wo\\_ga\\_41/wo\\_ga\\_41\\_10\\_rev.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/fr/wo_ga_41/wo_ga_41_10_rev.pdf) (consulté le 17 juin 2014).

<sup>488</sup> V. Chapitre II du titre I de la Première partie de cette étude.

des NU. Pour ce qui est, par exemple, du Groupe des auditeurs externes de l'ONU, son statut indique expressément qu'il applique les normes édictées par l'INTOSAI. La source de normes applicables permet d'établir des liens, des relations entre les institutions d'audit externe des OI et les organisations professionnelles d'audit externe dont les plus connues ou qui, en tout cas, servent de référence à l'ensemble des OI du système des NU et d'autres OI comme l'UE et l'UEMOA.

Sont successivement abordées les principales institutions d'audit externe d'OI (A) et la coopération entre les institutions d'audit externe et les OI contrôlées (B).

### **A. Les institutions d'audit externe des organisations internationales**

Pour effectuer leur audit externe, certaines OI peuvent mettre en place des comités de commissaires aux comptes et des groupes d'auditeurs externes. C'est le cas notamment de l'ONU et de l'OIF (1). D'autres OI font le choix d'instituer des cours des comptes (2).

#### **1. Le Comité des commissaires aux comptes et le Groupe d'auditeurs externe de l'ONU**

La fonction d'audit externe au sein de l'ONU est assurée par le Comité des commissaires aux comptes composé de trois personnes qui sont toutes désignées en fonction de leurs qualités de chef d'institutions supérieures de contrôle nationales de leurs Etats. Cette condition est prévue par la résolution de l'Assemblée générale des NU qui l'a créé<sup>489</sup>. Pour être membre du Comité des commissaires aux comptes<sup>490</sup>, le candidat doit obtenir le soutien de son pays d'origine qui présente sa candidature à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale. Celle-ci la soumet par la suite à l'Assemblée générale de l'ONU, qui l'élit.

Le Comité des commissaires aux comptes est responsable de la vérification des comptes des organes principaux de l'ONU (siège, secrétariat, l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, les opérations de maintien de la paix), des fonds et programmes de l'ONU ainsi que de ses institutions spécialisées comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Programme des Nations Unies pour le Développement. Il est aussi compétent à l'égard

---

<sup>489</sup> Résolution 74 (1) de l'Assemblée générale des NU du 7 décembre 1946.

<sup>490</sup> V : <http://www.un.org/fr/auditors/board/procedures.shtml> (consulté le 17 juin 2014).

d'organes subsidiaires tels que les deux tribunaux pénaux internationaux de l'Ex-Yougoslavie et pour le Rwanda. Il s'agit en effet de toute institution, organisation ou de tout fond ou programme qui est sous la dépendance de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des NU. Le site du Commissariat aux comptes de l'ONU fournit la liste d'OI autres que l'ONU à l'égard desquelles il a reçu compétence de vérifier leurs comptes<sup>491</sup>. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU comprend deux niveaux d'organisation. Le premier niveau est composé des présidents des cours des comptes retenus par l'Assemblée générale pour exercer cette fonction. Le second niveau est constitué des représentants du Comité des commissaires aux comptes au siège de l'ONU. Ces représentants constituent le Comité des opérations d'audit. Ceux-ci assurent une fonction de représentation au siège de l'ONU. Ses membres doivent avoir une expérience en matière d'audit dans les institutions nationales supérieures de contrôle des finances publiques et posséder selon les normes en la matière dans leurs Etats respectifs les compétences, les titres et les qualifications nécessaires à l'exercice de l'audit public. Ils se réunissent deux fois par an, une fois au siège de l'ONU et une seconde fois dans l'un des bureaux régionaux de l'ONU. Ce peut être le Bureau de Genève ou celui de Nairobi. Le volume des travaux d'audit est réparti équitablement entre les membres qui le composent.

Le contrôle de la légalité et de la régularité correspond à l'audit financier par lequel il vérifie si les opérations financières ont été exécutées conformément au règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU, tandis que le contrôle de performance correspond à l'examen de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie de la gestion financière. Cette méthode est appelée la certification, qui consiste à formuler des opinions après chaque audit. Ces opinions peuvent varier en fonction des audits effectués ou d'une OI à l'autre. Les membres du Comité des commissaires aux comptes peuvent émettre plusieurs types d'opinions. Il peut s'agir selon les cas d'une opinion avec réserves, d'une opinion avec ou sans observations. Les normes qui y sont utilisées sont celles édictées par l'Organisation des institutions supérieures de contrôles des finances publiques, notamment les normes de l'IFAC. Les membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU dans leurs missions doivent bénéficier de suffisamment de pouvoirs pour exercer en toute indépendance l'audit qui leur est confié. Leur indépendance est assurée par la liberté qu'ils ont de conduire leurs

---

<sup>491</sup>V : <http://www.un.org/french/auditors/board/orgaud.shtml/> (lien consulté le 17 juin 2014).

missions sans recevoir d'ordres du Secrétaire général de l'ONU, sauf celui de se conformer aux normes pour la pratique professionnelle de l'audit externe. L'appartenance des membres à des systèmes culturels différents et le caractère non renouvelable du mandat des membres (qui changent tous les deux ans) sont des garanties de leur indépendance. Leur mandat est de six ans, non renouvelable. Cependant, la procédure de désignation du Secrétaire du Comité des commissaires aux comptes pourrait influencer l'indépendance de celui-ci à l'égard du Secrétaire général de l'ONU qui le nomme. Ce dernier a aussi un droit de regard sur les rapports rédigés par le Comité des commissaires aux comptes. En outre, le Comité des commissaires aux comptes doit disposer de ressources suffisantes pour l'exercice de sa mission d'audit. Ses ressources sont d'abord des ressources humaines. Sans ressources humaines suffisantes il ne saurait contrôler efficacement les organisations, les fonds et programmes des NU qu'il a la charge de contrôler, ceci à raison du nombre important voire très élevé de documents et de pièces comptables et financiers qu'il doit examiner avec minutie pour émettre ses rapports et ses observations. Pour chaque organisation contrôlée, il a l'obligation de rendre un rapport dont la publication met fin<sup>492</sup> à tout audit dans les OI. Ensuite, les ressources financières suffisantes devant être réparties entre les trois institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Etats qui assurent le Comité des commissaires aux comptes facilitent leurs missions. La spécificité des OI contrôlées s'avère parfois être un obstacle dans la disposition des ressources humaines et financières nécessaires.

Le rapport doit être rédigé dans une des langues de l'ONU. Il est préparé par le Comité des opérations d'audit et soumis à l'approbation du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Les principales langues dans lesquelles les rapports sont le plus souvent publiés aux NU sont l'anglais et le français. A cet effet, l'article 40 du règlement intérieur du Comité des commissaires aux comptes dispose que : « *les rapports du Comité sont préparés en anglais. Ils sont traduits dans l'autre langue de travail de l'Organisation des Nations Unies (le français) conformément à la résolution 2 (I) du 1er février 1946, et peuvent être traduits dans les autres langues officielles des Nations Unies, selon les procédures des Nations Unies* ». Mais, plus fréquemment, ils sont traduits dans les six langues de l'ONU en vue de la facilitation du principe du contradictoire permettant aux organes contrôlés d'être entendus

---

<sup>492</sup> V. Déclaration liminaire de M. I. VANCKER, Directeur du Bureau d'audit externe de l'Afrique du Sud et Président du Comité des opérations d'audit du Comité des Commissaires aux comptes, faite le 20 septembre 2010 devant le CCQA, disponible sur : <http://www.un.org/fr/auditors/board/> (lien consulté le 17 juin 2014).

après publication du rapport. Ceci n'est possible que lorsqu'ils peuvent s'imprégner du contenu du rapport dans la langue qu'ils maîtrisent le mieux. D'où l'utilité de la traduction dans les OI qui sont des espaces multiculturels.

Le Groupe d'auditeurs externes des NU est une structure d'audit qui a une composition bipartite<sup>493</sup>. Elle regroupe les membres du Comité des commissaires aux comptes et des vérificateurs externes des comptes d'institutions spécialisées et de l'AIEA. Chargée d'assurer la coordination de l'ensemble des activités de vérification au sein des NU, elle a reçu compétence de vérifier les comptes de plusieurs organisations, institutions, programmes, fonds et du Secrétariat général des NU. A ce propos, son règlement intérieur souligne que *« les membres du Groupe ont pour objectif de renforcer la coordination des activités de vérification dont ils ont la charge et d'échanger des informations sur leurs méthodes de travail et les conclusions de leurs travaux. Le Groupe peut également soumettre un avis, une observation ou une recommandation aux chefs de secrétariat des organisations participantes sur les questions de sa compétence, afin de les conseiller et d'assurer un plus haut degré d'uniformité des normes d'audit et d'utilisation des principes comptables au sein des organisations de la famille des Nations Unies. En outre, les chefs de secrétariat des organisations participantes peuvent, par l'entremise du/des vérificateur/s des comptes de leur organisation, soumettre des demandes de conseils ou d'avis au Groupe »*<sup>494</sup>.

Quel que soit le type d'audit qu'il effectue, les normes d'audit qu'il applique sont celles de l'INTOSAI ou les normes internationales de vérification des comptes<sup>495</sup> des OI. Ces normes sont complétées par les règlements financiers des fonds, programmes, agences et institutions spécialisées dont les comptes sont audités. Tout en tenant compte de ces différentes normes d'audit, les membres du Groupe des auditeurs externes de l'ONU sont soumis au respect du règlement intérieur<sup>496</sup> qui détermine le fonctionnement du Groupe des auditeurs externes.

La mise en commun des ressources en vue de la coordination de vérification externe peut être considérée comme un aspect des plus importants de l'activité d'audit externe au sein des NU. Elle présente plusieurs avantages. Elle contribue, entre autres, à la promotion de la

---

<sup>493</sup> V. Annexe de la Résolution 1438 (XIV) de l'Assemblée générale des NU, 5 déc. 1959.

<sup>494</sup> Règl. int., 27 nov. 1967 adopté à la Dixième session ordinaire du Groupe des auditeurs externes de l'ONU.

<sup>495</sup> V. Corps commun d'inspection, *État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)*, Genève, Nations Unies, 2010, p. 76.

<sup>496</sup> Règl. int., du Groupe des auditeurs externes de l'ONU, 27 nov. 1967, *op. cit.*

transparence des NU ainsi que de ses fonds, programmes et agences spécialisées, à l'identification des problèmes d'audit persistants qui nécessitent une action coordonnée de l'ensemble des structures de vérification externe. L'exercice en commun de ces activités de vérification externe au sein des NU est fondé sur la décision<sup>497</sup> du Groupe des auditeurs externes prise lors de sa 46<sup>e</sup> session ordinaire qui permet au Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et aux vérificateurs externes des différents programmes, fonds de s'associer et de consigner leurs observations dans un document unique. Ils peuvent, à ce titre, avoir recours aux services d'une institution supérieure de contrôle nationale des finances publiques. Ce fut le cas dans son rapport sur l'intervention des NU lors du Tsunami en Inde en 2004 où ils ont bénéficié des compétences de la Cour des comptes française qui fut chargée de la coordination du rapport. Le travail du Comité des commissaires aux comptes a porté sur le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des NU (BCAH), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Bureau du Haut-commissariat des NU pour les réfugiés (HCR). Quant aux auditeurs externes d'institutions nationales de contrôles des finances publiques d'États qui collaborent aux activités du Groupe, ils furent chargés de l'ensemble du Secrétariat général, des programmes, fonds et agences spécialisées des NU. Cependant, depuis sa création, ce rapport reste pour l'instant le seul cas qui a connu la commune participation des structures de vérifications externes des NU.

La mise en commun des services d'audit externe permet de souligner une autre fonction très importante de l'activité du Groupe des auditeurs externes : celle de la coordination des activités des auditeurs externes. L'exercice de cette fonction lui permet d'accueillir et d'organiser la participation d'institutions supérieures de contrôle nationales auxquelles il attribue des rôles précis<sup>498</sup>. Lorsqu'elles interviennent, les institutions supérieures de contrôle nationales accomplissent des audits financiers et de performance. Les observations et recommandations qu'elles formulent en ce sens sont prises en considération par le Groupe des auditeurs externes des NU. En outre, leur participation aux travaux du Groupe des auditeurs

---

<sup>497</sup> V. Observations et recommandations du Groupe des vérificateurs externes des Nations Unies, des agences spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur l'intervention des fonds, programmes et agences spécialisées des Nations Unies à la suite du Tsunami de l'océan indien du 26 décembre 2004, P/47/06/1.

<sup>498</sup> C'est le cas de la participation de la Cour des comptes française aux observations et recommandations du Groupe des auditeurs externes sur l'intervention des NU dans l'Océan indien après le Tsunami de 2004. V. Observations et recommandations du Groupe, *op. cit.* P/47/06/1.



externes apporte à celui-ci des pratiques nationales d'audit enrichissantes. C'est donc à juste titre que le Corps commun d'inspection note dans son rapport sur la fonction d'audit externe qu'« *un brassage fécond d'idées est donc déterminant pour renforcer leur efficacité dans l'environnement d'audit des Nations Unies* »<sup>499</sup>. Il est fort souhaitable qu'à l'avenir le Groupe des auditeurs externes privilégie de telles activités qui mettent en commun l'ensemble des ressources en matière d'audit en vue d'accroître la transparence financière au sein des NU et par ce fait de contribuer efficacement à la protection de ses intérêts financiers.

## **2. Les Cours des comptes, institutions d'audit externe d'organisations internationales**

Les OI n'ayant pas mis sur pied en leur sein d'organes du type du Comité des commissaires aux comptes, du contrôleur ou vérificateur unique des comptes ont mis en place sur la base de leurs traités fondateurs des cours de comptes qui ont pour mission de contrôler l'utilisation et la gestion de leurs ressources financières. C'est le cas de la Cour des comptes l'UE (a) et celle de l'UEMOA qui effectuent des activités d'audit externe (b).

### **a. L'activité d'audit externe de la Cour des comptes européenne**

La Cour des comptes européenne<sup>500</sup> exerce des compétences en matière d'audit externe. En vertu du Traité sur le fonctionnement de l'UE, elle est le principal auditeur externe des finances de l'Union. Héritière<sup>501</sup> de l'ancien Commissaire aux comptes de la Communauté économique du Charbon et de l'acier (CECA), de la Commission de contrôle de la Communauté économique européenne (CEE) et de la Communauté économique de l'énergie atomique (CEEa), elle a été créée par le Traité de Bruxelles du 22 juillet 1975<sup>502</sup>. Dans ce Traité, même s'il était possible de soutenir ou de trouver des fondements juridiques permettant de reconnaître cette qualité à la Cour des comptes européenne, elle n'était pas

---

<sup>499</sup> Corps commun d'inspection, *La fonction d'audit externe dans le système des Nations Unies*, op. cit. JIU/REP/2010/5, p. 71.

<sup>500</sup> A. PARISIS, « La Cour des comptes européenne et le contrôle budgétaire et financier », *Mélange F. DEHOUSE, La construction européenne*, op. cit. pp. 147-154 ; Cour des comptes européenne, *Politiques et normes d'audit de la Cour*, op. cit., p. 3.

<sup>501</sup> M. EKELMANS, « Cour des Comptes », *Rep. Communautaire Dalloz*, 2008.

<sup>502</sup> J. L. SAURON, *Le Parlement européen*, op. cit. 175 p.

encore reconnue expressément au titre de ses dispositions comme une institution européenne<sup>503</sup>. C'est-à-dire qu'elle ne remplissait pas les critères qui permettaient de la qualifier d'institution européenne. Ces critères portent sur la compétence d'attribution, l'autonomie budgétaire et administrative, la nomination de ses membres par les gouvernements des États membres. Si la Cour des comptes remplissait les deux premiers critères, ses membres étaient nommés par le Conseil. Il a fallu attendre les traités successifs<sup>504</sup> pour que son statut évolue et que lui soit par la suite reconnue cette qualité. C'est en ce sens que le Traité de Maastricht<sup>505</sup> a fait évoluer le statut de la Cour des comptes en la faisant figurer au nombre des institutions communautaires. L'article 7 du Traité sur l'Union européenne dispose : « *la réalisation des tâches confiées à la Communauté est assurée par : un Parlement européen, un Conseil, une Commission, une Cour de justice, une Cour des comptes. Chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité* ».

Si ce traité lui a reconnu la qualité d'institution communautaire, il ne précisait pas les conséquences qui pouvaient découler de cette nature en termes de voies de recours qui lui seraient ouvertes devant la Cour de justice et de sa position institutionnelle. Cela constituait l'intérêt de lui reconnaître cette qualité. La possibilité d'exercer ces types de recours a été affirmée par le Traité d'Amsterdam<sup>506</sup> à l'article 271 du Traité CE qui dispose : « (...) *la Cour de justice est compétente, ..., pour se prononcer sur les recours formés par la Cour des comptes et la BCE*<sup>507</sup>, *qui tendent à la sauvegarde des prérogatives de celles-ci* ». Ce statut est une condition essentielle à l'exercice des activités de la Cour des comptes. Il peut être considéré avec les dispositions de l'article 286 TFUE sur l'indépendance et l'impartialité des membres de la Cour des comptes comme une des conditions indispensables au bon fonctionnement de ses activités de contrôle. Aux termes des dispositions de cet article, « *les membres de la Cour des comptes ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, exercer*

---

<sup>503</sup> V. A. SACHETTINI, « Dispositions financières », J. MEGRET et autres, *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 11, n° 6, Ed. ULB, 1982, pp. 84-161.

<sup>504</sup> M. EKELMANS, « Cour des Comptes », *Rep. communautaire Dalloz*, *op. cit.*

<sup>505</sup> V. aussi la version consolidée du Traité sur l'UE, 9 fév. 1992 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, *Journal officiel des Communautés européennes*, 29 juillet 1992, (n° C 191) ; Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, modifiant le Traité sur l'UE, les traités instituant les Communautés européennes et certains actes connexes, (97/340/01).

<sup>506</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_fr.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_fr.pdf) (lien consulté le 19 juin 2014).

<sup>507</sup> BCE : Banque centrale européenne.

*aucune activité professionnelle, rémunérée ou non. Ils prennent, lors de leur installation, l'engagement solennel de respecter, pendant la durée de leurs fonctions et après la cessation de celles-ci, les obligations de leurs charges, notamment les devoirs d'honnêteté et de délicatesse quant à l'acceptation, après cette cessation, de certaines fonctions ou de certains avantages ».*

Outre les conditions (déjà évoquées) indispensables à toute activité d'audit externe dans les OI, les membres de la Cour des comptes européenne bénéficient d'une protection renforcée découlant de l'application du Protocole sur les privilèges et immunités de l'UE, notamment dans la constitution et la répartition des groupes d'audit.

La protection des intérêts financiers de l'Union est la fonction principale de la Cour des comptes (article 287 TFUE). Elle exécute cette mission par des contrôles qu'elle opère parfois en collaboration avec d'autres organes, organismes ou institutions de l'UE. Les conditions de cette forme de collaboration sont déterminées par la décision n° 99-2004 portant règles relatives aux modalités de la collaboration des membres de la Cour avec les enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts financiers de l'UE du 16 décembre 2004. Cette décision concerne tout particulièrement la question de la communication des informations de la Cour des comptes avec le Bureau et l'Office dans la mesure où dans ses activités d'audit la Cour est parfois amenée à déceler des actes de fraude et de corruption<sup>508</sup>. L'article premier précise que cette décision s'applique à la « *lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union,- y rechercher à ces choses sérieuses finales liées à l'exercice d'activités professionnelles, de constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et autres agents de l'Union, susceptible de poursuites disciplinaires et, le cas échéant, pénales, ou un manquement aux obligations de la part des membres des institutions et organes, des dirigeants des organismes ou des membres du personnel des institutions, organes ou organismes non soumis au statut des fonctionnaires* ». L'article 2 de la même décision, relative au devoir de communication des membres de la Cour des comptes européenne prévoit que lorsqu'un membre de la Cour est au centre des présomptions de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE, le membre qui en aurait les informations et les éléments de preuve

---

<sup>508</sup> Notamment les activités illégales (fraude, corruption) qui entrent dans les compétences de l'OLAF constitué à cet effet et qui a reçu des instruments juridiques communautaires de telles compétences.

doit les porter à la connaissance du président de la Cour ou du doyen des membres si c'est le président qui est concerné. Aussi, les conditions dans lesquelles l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) peut effectuer des enquêtes au sein de la Cour sont posées par la décision. Ces conditions permettent, en effet, tout en facilitant la protection des finances de l'Union, de préserver l'indépendance de la Cour afin qu'elle ne soit pas entamée par des enquêtes intempestives dont le but serait d'empêcher ses membres de faire correctement leur travail. L'article 3 dispose que « *chaque fois que le directeur de l'office a l'intention de mener une enquête au sein de la Cour des comptes, il en informe le secrétaire général de la Cour de l'objet de l'enquête, les conditions dans lesquelles elle doit être menée et l'identité des agents responsables de sa réalisation* ». Dans le cadre de leurs enquêtes les membres de la Cour coopèrent pleinement avec l'OLAF<sup>509</sup>. Du reste faut-il souligner les relations que la Cour des comptes entretient avec d'autres institutions de l'UE qu'elle aide à accomplir leur mission. Parmi celles-ci, on peut citer la Commission européenne et la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen (COCOBU).

L'article 85 du règlement intérieur<sup>510</sup>, qui est le fondement de l'audit dans les institutions de l'UE, précise que « *chaque institution crée une fonction d'audit (...) qui doit être exercée dans le respect des normes internationales pertinentes. L'auditeur (...), désigné par l'institution, est responsable envers celle-ci de la vérification du bon fonctionnement des systèmes et des procédures d'exécution du budget (...)* ». Il est complété dans le cadre des relations avec la Cour des comptes par l'article 142 du même règlement selon les dispositions duquel « *les divers services et corps de contrôle internes des administrations nationales concernées apportent à la Cour des comptes toutes les facilités dont celle-ci estime avoir besoin dans l'accomplissement de sa mission* ». Ses relations avec le Parlement européen en matière de contrôle concernent principalement les rapports qu'elle établit et les déclarations d'assurance et de décharge que lui fournit le Parlement européen, dont l'article 37 du règlement intérieur dispose que : « *(...) le Président de la Cour des comptes peut être invité, dans le cadre de la procédure de décharge ou des activités du Parlement ayant trait au domaine du contrôle budgétaire, à prendre la parole pour présenter les observations*

---

<sup>509</sup> V. « Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'OLAF notifiée sous le numéro SEC(1999) 802-(1999/352/CE, CECA, Euratom) », *RTD. Eur.*, 1999, p. 575 ; « Règl. CE n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF », *RTD Eur.*, 1999, p. 550.

<sup>510</sup> Règlement n° 1605/ 2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes, *JOCE*, n° L. 248 du 16 septembre 2002), cf. Chapitre I de la présente étude.

*contenues dans le rapport annuel ou dans les rapports spéciaux ou avis de la Cour ainsi que pour illustrer le programme de travail de la Cour.* » Ses compétences en matière d'audit et de contrôle sont déterminées par le TFUE en ses articles 285 sur sa qualité d'auditeur externe indépendant de l'Union disposant que « *la Cour des comptes assure le contrôle des comptes de l'Union* », 317, 318 et 319 sur l'exécution du budget et la décharge, 322 sur les dispositions communes et 325 sur la lutte contre la fraude aux ressources financières de l'UE. L'article 287 TFUE dispose que « *la Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas cet examen* ». Le contrôle de la Cour des comptes s'étend au budget général de l'Union, aux organismes de l'UE, notamment le Fonds européen de développement, le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, l'Agence d'approvisionnement d'Euratom et aux organismes qui sont extérieurs aux institutions des fonds de l'Union. Ces modalités de contrôle sont celles généralement appliquées par les OI. Ce sont le contrôle de la légalité et de la régularité des recettes et des dépenses et le contrôle de la bonne gestion financière. Lors du contrôle de la légalité et de la régularité des opérations de dépenses et de recettes, la Cour des comptes examine la conformité des dépenses et des recettes aux normes juridiques de l'Union et celles du droit dérivé. L'appréciation de la bonne gestion financière consiste à examiner l'efficacité, l'efficience et l'économie de la gestion des organes et organismes de l'UE.

Comme tout autre organe d'audit ou de contrôle au sens large, le travail de la Cour des comptes européenne se termine par la production de rapports qui sont de deux catégories différentes : les rapports annuels et les rapports spéciaux. Les rapports annuels sont composés d'un rapport annuel sur le budget général de l'UE, d'un rapport « *relatif aux activités des fonds européens en cours d'exécution* »<sup>511</sup> et d'un rapport sur chaque organisme contrôlé. Le délai de publication et la structure de ces différents rapports sont encadrés par le règlement financier de l'UE qui prévoit leur publication avant le 15 juin de chaque année. La structure des rapports annuels tient compte des différents secteurs d'activités de l'Union. C'est à cet effet que des colonnes sont réservées à tous les secteurs dans lesquels l'Union a reçu

---

<sup>511</sup> M. EKELMANS, « Cour des comptes, » *op. cit.*, 2008 ; A. PARISIS, « La Cour des comptes européenne et le contrôle budgétaire et financier », *Mélanges F. DELAHOUSE*, *op. cit.* pp. 147-154.

compétence en vertu du traité constitutif. Ainsi, le rapport annuel de la Cour des comptes doit contenir des observations relatives à tous les secteurs d'intervention de l'Union. Des extraits d'observations sont transmis aux institutions de l'Union et publiés au *Journal officiel de l'Union* avec à l'appui les réponses des institutions contrôlées. Elles doivent être adressées en bloc à la Direction générale du budget de l'Union. C'est à ce titre que le TFUE dispose que « *la Cour des comptes établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes* »<sup>512</sup>. Le droit de formuler des réponses est, en application du principe du contradictoire<sup>513</sup>, garanti aux institutions qui sont contrôlées par la Cour des comptes.

Outre les observations de la Cour des comptes européenne, ses rapports contiennent aussi la déclaration d'assurance. La déclaration d'assurance<sup>514</sup> permet à la Cour des comptes de certifier la fiabilité des comptes de l'UE, la légalité et la régularité des opérations financières. Elle contient les observations de la Cour. C'est l'article 287, alinéa 2, du TFUE qui lui fait obligation de produire une telle déclaration d'assurance au Parlement européen et à la Commission. Celui-ci dispose que : « *La Cour des comptes fournit au Parlement européen et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes ainsi que la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, qui est publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Cette déclaration peut être complétée par des appréciations spécifiques pour chaque domaine majeur de l'activité de l'Union* ». Suivant une pratique constante, la Cour publie trois séries de déclarations d'assurance qui obéissent elles aussi, tout comme les rapports annuels, à la procédure du contradictoire. Ces déclarations d'assurance sont : la déclaration d'assurance sur le budget général de l'Union, la déclaration d'assurance sur les comptes du Fonds européen de développement (FED) et la déclaration d'assurance sur les comptes de la CECA. Quant aux rapports spéciaux qu'elle peut être amenée à produire, ils portent sur des questions particulières. Ils obéissent également à la procédure contradictoire et font l'objet de publication au *Journal officiel de l'UE*. Ils sont encadrés juridiquement par l'article 287 du TFUE.

---

<sup>512</sup> Art. 287, al. 4 TFUE, *op. cit.*

<sup>513</sup> M. EKELMANS, « Cour des Comptes », *op. cit.*, 2008.

<sup>514</sup> *Op. cit.*, 2008.

- b. L'activité d'audit externe de la Cour des comptes de l'Union économique et monétaire ouest africaine

Mise en place en 1998, la Cour des comptes de l'UEMOA<sup>515</sup> est un organe de contrôle des comptes relativement récent qui jouit d'une indépendance dans l'exercice de sa mission. Son existence est prévue par l'article 38 du Traité UEMOA, qui dispose : « *il est créé au niveau de l'Union deux organes de contrôle juridictionnel dénommés Cour de justice et Cour des comptes. Le statut, la composition, les compétences ainsi que les règles de procédure et de fonctionnement de la Cour de justice et de la Cour des comptes sont énoncés dans le protocole additionnel numéro 1* ».

La Cour des comptes de l'UEMOA<sup>516</sup> est composée de trois membres nommés selon les dispositions de l'article 24 du Protocole additionnel numéro 1, pour « *un mandat de six ans renouvelable une seule fois par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement parmi des personnalités proposées par le conseil et offrant toutes les garanties de compétence et d'indépendance requises* ». L'indépendance et les statuts sont des conditions d'objectivité et d'impartialité des organes d'audit et de contrôle des OI.

Les compétences des organes de contrôle de l'UEMOA sont déterminées par les traités constitutifs de l'UEMOA, notamment par le Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA qui donne également leur composition, leur fonctionnement et la procédure à suivre devant elles. L'article 23 du protocole cité dispose que la Cour des comptes de l'UEMOA assure le contrôle de l'ensemble des comptes des organes de l'Union. Ce contrôle porte, notamment, sur la régularité et l'efficacité de l'utilisation de leurs ressources.

En effet, le contrôle sur l'efficacité de l'utilisation des ressources de l'UEMOA revient à examiner la bonne gestion des ressources financières de celles-ci. Les organes de l'Union dont elle contrôle les comptes sont ceux déterminés à l'article 16 du traité modifié de l'UEMOA. Ce sont donc, outre la Cour des comptes qui est aussi un organe de l'UEMOA, la

---

<sup>515</sup> N. MEDE, « L'UEMOA et le développement des Cours des comptes en Afrique de l'Ouest », *RFFP*, n° 90, 2005, p. 263 ; D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, Thèse, Université Bordeaux IV, 2013, pp. 46-63.

<sup>516</sup> S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français du contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *op. cit.*, pp. 61-77.

Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, le Conseil des ministres, la Commission, le Parlement, la Cour de justice. En ce qui concerne ces organes de l'UEMOA, elle effectue un contrôle annuel de leurs comptes, ainsi que de ceux des partenaires extérieurs dont l'UEMOA bénéficie des fonds et subventions. Il s'agit par exemple de l'Agence française de développement, de la Banque Mondiale, du Fonds monétaire international. Ils constituent la première catégorie d'organisations dont la Cour des comptes de l'UEMOA est amenée à contrôler les comptes en vertu du traité qui l'institue. Outre ces organisations dont le contrôle des comptes est prévu par les premiers traités UEMOA, la Cour des comptes de l'UEMOA contrôle également les comptes des Etats membres à la demande de ceux-ci en effectuant un contrôle juridictionnel ou dans le cadre de la surveillance multilatérale des politiques budgétaires<sup>517</sup>. Le troisième volet du contrôle de la Cour des comptes de l'UEMOA porte sur les comptes du Conseil régional de l'épargne publique et des marchés financiers. Elle a aussi pour mission de procéder à l'évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles des comptes des États membres. C'est à cet effet que l'article 69 modifié du Traité UEMOA dispose : *« les présidents des Cours des comptes des Etats membres et les Conseillers de la Cour des comptes de l'Union se réunissent au moins une fois par an, sur convocation du président de la Cour des comptes de l'Etat assurant la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, pour procéder à une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles effectués durant l'exercice écoulé. Ils établissent un rapport assorti, le cas échéant, de suggestions d'amélioration des systèmes de contrôle, visant notamment l'harmonisation des procédures et la fixation des normes communes de contrôle. Ce rapport se prononce sur la conformité des comptes transmis par les Etats membres à l'Union aux règles comptables et budgétaires de cette dernière, ainsi que sur leur fiabilité comptable. Il est transmis au Conseil, à la Commission et au Parlement »*. Les contrôles de la Cour des comptes de l'UEMOA s'effectuent conformément aux principes de contrôles communs aux organes d'audit dans les OI à savoir le contrôle de la légalité, de la régularité et le contrôle de la bonne gestion des finances publiques de l'Union. Le contrôle de la bonne gestion financière prend le nom de contrôle de l'efficacité de l'utilisation des ressources de l'UEMOA. Ces principes correspondent à ceux évoqués pour la Cour des comptes européenne et le Comité des commissaires aux comptes des NU. Soulignons que,

---

<sup>517</sup> Voir le site de l'Association des institutions supérieures de contrôle des comptes ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) : [www.aisscuf.org](http://www.aisscuf.org)



dans le cadre de ces activités de contrôle, la Cour des comptes de l'Union doit accéder à l'ensemble des dossiers et des pièces des organes de l'Union qui font l'objet de contrôle.

## **B. La coopération entre les institutions d'audit externe et les organisations internationales contrôlées**

La protection des intérêts financiers des OI implique une coopération marquée par les relations établies entre les Cours des comptes, les Commissariats aux comptes des OI et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Etats membres<sup>518</sup> (1). Elles sont déterminées par les traités fondateurs<sup>519</sup> et d'autres instruments juridiques des OI. C'est le cas de la coopération qu'entretient la Cour des comptes européenne avec les institutions de contrôle d'Etats membres de l'UE. C'est le principe de liaison qui encadre cette forme de coopération. Sa mise en application est différente dans les Etats membres. Mise en œuvre dans le but de protéger les intérêts financiers des OI, la coopération entre les OI contrôlées et les institutions supérieures de contrôle nationales entraîne l'émergence d'un modèle de contrôle qui tend vers l'harmonisation<sup>520</sup> de l'ensemble des systèmes de contrôle financier de leurs ressources. L'harmonisation des systèmes et des pratiques de contrôle s'effectue par la création de structures de coordination ou de liaison entre OI et ISCN. La coordination favorise les échanges d'informations fondées sur le respect de l'indépendance des ISCN. Pour cela, elle s'appuie sur des structures créées à cet effet (2).

---

<sup>518</sup> Sur la coopération et l'audit des institutions nationales au sein des OI, INTOSAI, « L'expérience mutuelle profite à tous », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 29, n° 1, 2002, pp. 1-7 ; L. LEVOYER, « De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales », *LPA*, n° 131, 2002, p. 9 ; S. FLIZOT « Les rapports entre la Cour des comptes européenne et les institutions supérieures de contrôle des Etats membres : quelle applicabilité du principe de subsidiarité ? », *RMCUE*, n° 455, 2002, pp. 112-121 ; G. MONTAGNIER, « Audit de gestion à la Cour des comptes européenne et autres juridictions financières françaises », *op. cit.*, p. 15 ; J-P. VACHA, « Les politiques de l'UE et l'évolution des finances publiques en France », *Politique et management public*, vol. 15, n° 15, 1997, pp. 25-56 ; B. NABLI, « Du caractère fictif de l'autonomie financière de l'Union européenne », *RFAP*, n° 134, 2007, pp. 353-371 ; N. J. BREHON, *Le Budget et l'Europe*, Paris, LGDJ, 1997, pp. 93-95 ; G. ISAAC, « La rénovation des institutions financières des Communautés européennes depuis 1970. Première partie : le nouveau mode de financement : les ressources propres », *RTDE*, 1973, pp. 670-714, p. 674 ; J.P. VACHIA, « Le contrôle des dépenses communautaires dans les Etats membres et le principe de subsidiarité », *RFAP*, n° 63, 1992, p. 456 ; P. BRANA, *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur les relations entre la Cour des comptes européenne et les institutions financières nationales*, n° 3505, Assemblée nationale « Coll. Documents d'information de l'Assemblée nationale », 2001, p. 56 ; Art. 287 TFUE.

<sup>519</sup> Art. 287 TFUE.

<sup>520</sup> Cf. § 2 de la présente section.

## 1. La coopération entre les cours des comptes, les commissariats aux comptes d'organisations internationales et les institutions supérieures de contrôle nationales

La protection des intérêts financiers des OI est rendue possible par la coopération<sup>521</sup> qu'elles entretiennent avec les autorités nationales de contrôle des Etats membres. Il en est ainsi des institutions de contrôle nationales dont la compétence est établie dans l'audit financier des OI et qui ont une longue pratique du contrôle des finances publiques grâce aux multiples contacts et missions qu'elles ont effectuées au sein de plusieurs OI. C'est le cas de la Cour des comptes française<sup>522</sup> qui a une pratique bicentenaire<sup>523</sup> du contrôle des comptes publics nationaux et des états financiers de plusieurs États africains et OI, notamment celles du système des NU ainsi que d'autres OI africaines. Les services qu'elle apporte à ceux-ci se font parfois dans le cadre de l'OIF, souvent ce sont les États qui prennent eux-mêmes l'initiative de solliciter ses compétences et son expertise dans le domaine du contrôle des finances publiques. Cette coopération est fondée sur les dispositions des traités constitutifs des OI (a) ou devient possible par la conclusion d'accords internationaux (b).

---

<sup>521</sup> « L'expérience mutuelle profite à tous », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, *op. cit.*, pp. 1-7

<sup>522</sup> D. MORIN, « Bienvenue à la Cour ? », *RISA*, vol. 76, n° 1, 2000, pp. 27-50 ; C. DESCHEEMAER, *La Cour des comptes*, 3<sup>e</sup> éd. Paris, La documentation française, 2005, 205 p.

<sup>523</sup> V. « Allocution de M. Abdou Diouf, Secrétaire général de la Francophonie », *Bicentenaire de la Cour des comptes, Colloque sur le thème : « Les cours des comptes en action »*, Marseille, OIF, 26 juin 2007, p. 6, disponible sur : [http://mediatheque.francophonie.org/IMG/pdf/Dicours\\_sg\\_2007\\_06\\_26.pdf](http://mediatheque.francophonie.org/IMG/pdf/Dicours_sg_2007_06_26.pdf) (consulté le 20 juin 2014). Sur le rôle de la Cour des comptes française, v : P. MICHEL-PIERRE, J. CYRIL, « La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie », *Rev. pouvoirs*, n° 134, 2010, pp. 97-107 ; P. SEGUIN, « Allocution d'ouverture », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 9-14 ; F. KEFI, « La coopération entre les ISC : les attentes réciproques », *op. cit.*, pp. 157-168 ; A. DIOUF, « Allocution », *RFFP*, *op. cit.*, pp. 169-175 ; A. EL MIDAOU, « Les Cours des comptes au XX<sup>e</sup> siècle », *op. cit.*, pp. 133-142.

a. Une coopération fondée sur les dispositions des traités constitutifs d'organisations internationales

Si la coopération entre les cours des comptes des OI et les autorités nationales de contrôle des finances publiques<sup>524</sup> implique un rapprochement des conceptions de contrôle dans les Etats membres, il faut souligner qu'elle se fait dans le respect de l'autonomie de ces dernières<sup>525</sup>. La prise en compte de cette indépendance est organisée de plusieurs manières. Au sein de l'UE<sup>526</sup>, la coopération entre les cours des comptes nationales et la Cour des comptes européenne est régie par le principe de liaison contenu au paragraphe 3, alinéa premier de l'article 287 TFUE qui dispose que « *le contrôle de la Cour des comptes européenne dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des Etats membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle* ». La coopération entre les institutions nationales de contrôle des Etats membres de l'Union et la Cour des comptes européenne n'implique pas de hiérarchie dans le sens de la subordination. Les éléments de cette disposition traduisent la volonté des rédacteurs du traité de laisser une autonomie aux institutions nationales de contrôle des finances publiques. Plusieurs dispositions du TFUE, notamment le paragraphe 3 de son article 287, permettent aux institutions nationales de contrôle d'informer la Cour des comptes européenne. C'est ainsi que ce paragraphe dispose : « *tout document ou toute information nécessaire à l'accomplissement de la mission de la Cour des comptes est communiqué à celle-ci, sur sa demande, par les autres institutions de l'Union européenne, par les organismes gérant des recettes ou des dépenses au nom de l'Union, par les personnes physiques ou morales bénéficiaires de versements provenant du budget et par les institutions*

---

<sup>524</sup> I-B. AHLENIUS, « Les contrôles de gestion, les évaluations et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, vol. 26, n° 3, 1999, pp. 1-2.

<sup>525</sup> L. LEVOYER, « De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationale », *op. cit.*, p. 9.

<sup>526</sup> S. FLIZOT « Les rapports entre la Cour des comptes européenne et les institutions supérieures de contrôle des Etats membres : quelle applicabilité du principe de subsidiarité ? », *op. cit.*, pp. 112-121 ; P. SEGUIN, « Allocution d'ouverture », *RFFP*, *op. cit.*, pp. 9-14 ; F. KEFI, « La coopération entre les ISC : les attentes réciproques », *RFFP*, *op. cit.*, pp. 157-168 ; A. DIOUF, « Allocution », *RFFP*, *op. cit.*, pp. 169-175 ; A. EL MIDAOU, « Les Cours des comptes au XX<sup>e</sup> Siècle », *RFFP*, *op. cit.* pp. 133-142.

de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, par les services nationaux compétents. En ce qui concerne l'activité de gestion de recettes et de dépenses de l'Union exercée par la Banque européenne d'investissement, le droit d'accès de la Cour aux informations détenues par la Banque est régi par un accord conclu entre la Cour, la Banque et la Commission. En l'absence d'accord, la Cour a néanmoins accès aux informations nécessaires pour effectuer le contrôle des recettes et des dépenses de l'Union gérées par la Banque »<sup>527</sup>. La coopération entre les institutions nationales de contrôle des comptes publics des États membres et la Cour des comptes européenne s'effectue à sens unique. Autrement dit, si en vertu du TFUE il incombe aux institutions nationales de contrôle des finances publiques de communiquer ou de fournir des informations nécessaires à la Cour des comptes dans l'accomplissement de ses missions, il ne met en revanche aucune obligation à la charge de celle-ci à l'égard des États membres. La mise en œuvre de ce principe de liaison entre la Cour des comptes européenne et les institutions nationales des États membres varie selon les législations et pratiques nationales. Dans certains États membres de l'Union, sa mise en application a entraîné la modification de la législation nationale. Notons, parmi les exemples qui peuvent être cités, les modifications des législations nationales de la République fédérale allemande<sup>528</sup> ou du Luxembourg<sup>529</sup>. Dans tous les cas, la collaboration entre les institutions nationales de contrôle de ces États et la Cour des comptes européenne est respectueuse de l'indépendance des institutions nationales de contrôle financier. Dans d'autres États, il n'a pas été question de modifier le droit national pour tenir compte du principe de liaison posé par le TFUE entre la Cour des comptes européenne et les cours des comptes nationales. Pour eux, l'inscription du principe de liaison dans le traité, à son article 287, est suffisante pour que celui-ci soit obligatoire sans autre modification de la législation nationale des États membres<sup>530</sup>. C'est de cette manière qu'ont procédé l'Autriche et l'Italie.

---

<sup>527</sup> Art. 287, al. 3, TFUE, Version consolidée entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009 (Traité de Lisbonne), modifiée par la décision 2011/199/ UE du Conseil européen du 25 mars 2011, *JOUE*, n° C-115 du 9 mai 2008, p. 1 à 388).

<sup>528</sup> Voir article 63 § 1 de la Prüfungsordnung modifié de la Cour des comptes fédérale allemande dispose que celle-ci et « la Cour des comptes européenne collaborent de manière confiante dans le respect de leur indépendance. « L'indépendance de la cour fédérale s'entend au sens du droit national », disponible sur : <http://bundesrechnungshof.de> (consulté le 20 juin 2014).

<sup>529</sup> Pour le Luxembourg, cette collaboration est prévue à l'article 3 § 6 de la loi du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes européenne.

<sup>530</sup> G. BURDEAU, « Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'État de droit », *AFDI*, vol. 32, n° 1, 1986, pp. 837-856.

Il ressort donc de ces exemples que la mise en application du principe de liaison entre la Cour des comptes européenne et les cours des comptes d'États membres de l'Union n'entraîne pas dans tous les cas la modification des dispositions nationales. Si certains le font, d'autres s'en tiennent à l'effet direct<sup>531</sup> des traités dans l'ordre juridique interne des États membres. Notons aussi que la coopération de la Cour des comptes européenne avec d'autres institutions de contrôle des comptes publics contribue au développement de l'activité d'audit notamment dans les organisations et institutions internationales<sup>532</sup>. C'est à ce titre qu'elle participe à l'activité de plusieurs OI en matière d'audit professionnel qui fixent les règles professionnelles de référence pour les institutions nationales de contrôle et d'audit des ressources financières.

La coopération entre la Cour des comptes de l'UEMOA et celles des États membres s'inscrit à peu de choses près dans la même logique. Second organe de contrôle juridictionnel de l'UEMOA, l'existence de la Cour des comptes de l'UEMOA est déterminée par l'article 38 du Traité UEMOA<sup>533</sup> du 14 janvier 1994. Cependant, c'est l'article 23 du Protocole additionnel n° 1 au Traité UEMOA qui organise la coopération entre les institutions de contrôle nationales des États membres et la Cour des comptes de l'UEMOA. La coopération prend parfois la forme de réunion entre les cours des comptes nationales d'États membres et celle de l'UEMOA en vue de l'évaluation et de l'amélioration des systèmes de contrôle financier des États membres. Aussi, ces réunions ont pour but de faciliter l'harmonisation des procédures et la détermination des normes de contrôle communes aux États membres. C'est à ce propos que l'article 69 modifié du Traité UEMOA dispose que : « *les Présidents des Cours des comptes des États membres et les Conseillers à la Cour des comptes de l'Union se*

---

<sup>531</sup> C. SOULARD, « Le droit communautaire et les situations purement internes : effet direct du droit communautaire, primauté du droit communautaire sur le droit interne », *RSC*, 1995, p. 647 ; M. BALANQUET, « Effet direct du droit communautaire », *RTD eur.*, 2008 (actualisation : avril 2015) ; L. COUTRON, « La lente conversion du Conseil d'État à l'effet direct des directives », *AJDA*, 2010, p. 1412 ; M. THILL, « La primauté et l'effet direct du droit communautaire dans la jurisprudence luxembourgeoise », *RFDA*, 1990, p. 978 ; J. RIDEAU, « Droit communautaire et droit administratif : la hiérarchie des normes », *AJDA*, 1996, p. 6 ; D. RITLÉNG, « Effet direct des traités internationaux », *RTD eur.*, 2012, p. 928 ; H. TIGROUDJA, « Le juge administratif français et l'effet direct des engagements internationaux », *RFDA*, 2003, p. 154 ; R. ABRAHAM, « La notion d'effet direct des traités internationaux devant le Conseil d'État (A propos de la convention de New York sur les droits de l'enfant) », *D.*, 1998, p.15.

<sup>532</sup> La Cour des comptes européenne participe à l'activité d'organisations comme l'INTOSAI et l'EUROSAI qui sont des institutions supérieures de contrôle des finances publiques au niveau mondial et européen.

<sup>533</sup> Art. 38 Traité UEMOA du 14 janvier 1994 : « Il est créé au niveau de l'Union deux organes de contrôle juridictionnel dénommés Cour de Justice et Cour des comptes. Le statut, la composition, les compétences ainsi que les règles de procédures et de fonctionnement de la Cour de Justice et de la Cour des comptes sont énoncés dans le protocole additionnel n° I. »

*réunissent au moins une fois par an, sur convocation du Président de la Cour des comptes de l'État assurant la présidence de la conférence des chefs d'État et de gouvernement, pour procéder à une évaluation des systèmes de contrôle des comptes et des résultats des contrôles effectués durant l'exercice écoulé. Ils établissent un rapport assorti, le cas échéant de suggestions d'amélioration des systèmes de contrôle visant notamment l'harmonisation des procédures et la fixation de normes communes de contrôle. Ce rapport se prononce sur la conformité des comptes transmis par les États membres de l'Union aux règles comptables et budgétaires de cette dernière, ainsi que leur fiabilité comptable. Ils sont transmis au Conseil, à la Commission et au "Parlement"»<sup>534</sup>. Ces différentes réunions entre la Cour des comptes de l'UEMOA et celles des États membres sont un outil essentiel dans l'échange d'expériences pratiques entre elles et accroît la transparence dans la gestion des finances publiques des États membres et celles de l'Union.*

b. Une coopération fondée sur la conclusion d'accords internationaux

Dans d'autres OI, la coopération entre les commissariats ou cours des comptes et les institutions nationales de contrôle se fait par le biais d'accords de coopération conclus par elles et les institutions supérieures de contrôle que cette collaboration est prévue. C'est cette formule qui a cours dans plusieurs OI, notamment dans les organisations du système des NU ou l'OIF. C'est en vue de la coopération que des institutions supérieures nationales de contrôle des comptes publics mettent en place des services chargés des relations internationales. Ce service leur permet d'être en coopération avec les services d'audit des OI. La direction des relations internationales, de l'audit externe et de la francophonie de la Cour des comptes française est le meilleur exemple de cette collaboration entre les commissariats aux comptes et cours des comptes des OI et des États membres<sup>535</sup>. Cependant, sa coopération avec les OI et les États membres se décline en plusieurs modalités réparties en coopération bilatérale, multilatérale et sa participation à des organisations ou institutions internationales de

---

<sup>534</sup> V. J. ALOTOUNO, « Présentation de la Cour des comptes de l'UEMOA », *Seminaire régional sur les contrôles et les audits des finances publiques, de Cotonou, 29 mars-1<sup>er</sup> avril 2004*, disponible sur <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/alotounou.pdf> (consulté le 20 juin 2014) ; A. BASSE, « Le contrôle des comptes des pays de l'UEMOA : les Cours des comptes veulent améliorer les systèmes », *Le quotidien Sénégal*, 2014.

<sup>535</sup> L. LEVOYER, « De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationales », *op. cit.*, p. 9 ; F. KEFI, « La coopération entre les ISC : les attentes réciproques », *op. cit.*, pp.157-168 ; A. DIOUF, « Allocution », *RFFP, op. cit.* pp. 169-175.

contrôle des finances publiques. Au titre de sa participation aux instances internationales, on peut mentionner que la Cour des comptes française est membre de l'INTOSAI qui a pour rôle d'effectuer des contrôles externes des finances publiques.

Elle entretient une coopération<sup>536</sup> à la fois multilatérale et bilatérale avec les institutions de contrôle de plusieurs OI et participe à l'amélioration des méthodes d'audit financier dans des États membres qui sollicitent son expertise dans ce domaine. Ainsi, au titre de la coopération multilatérale, elle collabore avec plusieurs organisations professionnelles d'audit et participe à l'activité de contrôle des finances publiques de l'UE. Dans ce même registre, elle exerce des mandats d'auditeurs externes de plusieurs OI du système des NU, notamment l'ONU, le Programme alimentaire mondiale (PAM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ces activités multilatérales lui permettent de participer à la gouvernance globale grâce à ses travaux considérables au sein de l'EUROSAI (European organization of supreme audit institutions), de l'AFROSAI (Organisation internationale africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques), du Centre régional de formation des institutions supérieures de contrôle d'Afrique francophone subsaharienne (CREFIAP) ou de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des Caraïbes (CAROSAI), de l'OLACEFS pour les États d'Amérique latine.

Au plan de la coopération bilatérale, elle noue des relations avec notamment la Cour des comptes de l'UEMOA, la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO). Cette coopération se matérialise par l'envoi d'experts, par l'organisation d'ateliers et séminaires de renforcement des capacités de magistrats et par l'appui logistique qu'elle leur apporte. Cette forme de coopération a aussi l'avantage de faciliter des contacts, la collaboration entre la Cour des comptes française et ces institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'États membres d'OI comme l'UEMOA. Notons à titre d'exemple qu'elle collabore avec la Cour des comptes de la Côte d'Ivoire, un des États membres de l'UEMOA. La Cour des comptes française peut donc être perçue comme un excellent instrument de la politique étrangère de la France en ce sens

---

<sup>536</sup> F. KEFI, « La coopération entre les ISC : les attentes réciproques », *op. cit.*, pp. 157-168 ; A. DIOUF, « Allocution », *op. cit.*, pp. 169-175 ; A. EL MIDAOUÏ, « Les Cours des comptes au XX<sup>e</sup> siècle », *RFFP*, *op. cit.*, pp. 133-142 ; L. SAÏDJI, « Le modèle des cours des comptes : traits communs et diversité », *op. cit.*, pp. 45-59 ; S. YONABA, « L'expérience africaine du modèle français de contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *op. cit.*, pp. 61-77 ; H. WEDEL, « Les autres modèles d'institutions supérieures de contrôle, le modèle de l'Allemagne », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 89 ; J.F. BERNICOT, « Les Bureaux de vérifications et les auditeurs généraux », *RFFP*, n° 101, 2008, p. 91.

qu'elle permet, entre autres activités, de contrôler l'utilisation des ressources financières allouées par la France aux OI des pays en développement. La coopération bilatérale qu'elle entretient avec ces OI ou avec les États membres peut être pilotée par l'UE ou d'autres OI comme l'OIF. C'est par le truchement de celle-ci qu'elle coopère avec l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF)<sup>537</sup>. Elle y assure le suivi des travaux de cette organisation non gouvernementale qui bénéficie d'un statut spécial auprès du Comité économique et social des NU (ECOSOC) et participe également à d'autres instances informelles de contrôle des finances publiques notamment le *Global Working Group*. Elle joue également un rôle très important au niveau européen en participant aux travaux de l'Organisation des institutions supérieures des finances publiques d'Europe (EUROSAI)<sup>538</sup>. Elle a pour mission, au sein de l'EUROSAI, de « *développer la coopération professionnelle entre les ISC, de promouvoir les échanges d'informations et de documentation, d'avancer dans l'étude du contrôle du secteur public, de stimuler la création de chaires universitaires dans ce domaine et d'œuvrer en vue de l'harmonisation de la terminologie relative au domaine de l'audit public* »<sup>539</sup>. Elle joue les mêmes rôles au sein de l'EUROSAI que ceux qu'elle accomplit dans le cadre de l'AFROSAI<sup>540</sup>. Parmi ces activités internationales, la Cour des comptes française prend part aux travaux des institutions supérieures de contrôle nationales et de la Cour des comptes européenne au sein du comité des contacts. Ses activités internationales sont également plus marquées dans d'autres OI, notamment l'OIF. Toutefois, dans l'activité d'audit des ressources financières, les relations de coopération ou de coordination qui existent entre les commissariats, les cours des comptes des OI et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques sont accomplies en tenant compte de règles qui puissent garantir la continuité des échanges au travers de structures interinstitutionnelles.

---

<sup>537</sup> [www.aisscuf.org](http://www.aisscuf.org)

<sup>538</sup> [www.eurosai.org](http://www.eurosai.org).

<sup>539</sup> <http://www.ccomptes.fr/fr/layout/set/print/Nos-activites/A-l-international/Relations-internationales> (consulté le 22 juin 2014).

<sup>540</sup> <http://afrosai-e.org.za/> (consulté le 22 juin 2014).



## 2. Le mécanisme de coopération entre les cours des comptes d'organisations internationales et les institutions supérieures de contrôle nationales

En matière d'audit, toute coopération entre les OI et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques des États membres se doit d'être respectueuse de l'indépendance<sup>541</sup> de celles-ci. Elle doit aboutir à des échanges entre les institutions supérieures de contrôle nationales (a). Aussi, une structure ou une entité est souvent instituée en vue de faciliter les échanges ou la liaison entre elles (b).

### a. Les échanges entre les institutions supérieures de contrôle nationales

L'activité d'audit des OI met en relation les cours des comptes ou commissariats aux comptes des OI et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques. La continuité dans les échanges d'informations est assurée de plusieurs manières selon les OI. Elle porte essentiellement sur la procédure de contrôle de leurs cours des comptes ou leurs commissariats aux comptes et les institutions supérieures de contrôle nationales des finances publiques et les suites qui sont données aux remarques, aux constatations et aux recommandations formulées par les auditeurs des cours des comptes (Cour des comptes européenne, Cour des comptes de l'UEMOA), des commissariats aux comptes et des auditeurs externes des OI, qui sont généralement membres d'institutions nationales de contrôle supérieures étatiques.

Dans le cadre de l'UE, la Cour des comptes a l'obligation de communiquer préalablement aux institutions nationales de contrôle son programme de travail<sup>542</sup> et le calendrier des contrôles qu'elle aura à effectuer. Le programme de travail et le calendrier d'audit de la Cour des comptes de l'Union sont communiqués à l'instance nationale de liaison qui les transmet aux services devant être audités par la Cour des comptes de l'Union. En outre, l'institution nationale de liaison doit faciliter les audits sur place de la Cour des comptes en expliquant à ses auditeurs le système administratif et les règles juridiques valables

---

<sup>541</sup> L'indépendance des auditeurs est prévue par plusieurs instruments juridiques nationaux et internationaux, V. C.P. DITHAURET, « L'indépendance perçue de l'auditeur », *RF gest.*, n° 147, 2003, pp. 105-117.

<sup>542</sup> V. Première partie, Titre I sur la procédure d'audit au sein des OI.

dans l'Etat où le contrôle a lieu. En cela, elle contribue au bon déroulement de l'activité d'audit dans les États membres en atténuant les différences de systèmes et de cultures juridiques. Si la communication de la Cour des comptes européenne à l'égard des institutions nationales de contrôle sur les cas de fraude, d'irrégularités financières est précise, il n'en est pas de même lorsque l'on cherche à savoir si les institutions nationales de contrôle en prenant l'initiative du contrôle doivent communiquer les constatations d'irrégularités et de fraude aux ressources de l'Union peuvent les communiquer à la Cour des comptes européenne. Les réponses à cette question dépendent en effet des institutions nationales de contrôle. Le régime à la Cour des comptes française est celui de la faculté de porter les irrégularités à la connaissance de la Cour des comptes européenne. Lorsque la Cour des comptes française, lors d'un audit, découvre des irrégularités financières ou des fraudes aux ressources de l'Union, elle a la possibilité de les porter à la connaissance du comité de rapport public et des programmes qui remonte l'information au Président de la Cour des comptes française à qui il revient l'obligation d'informer le président de la Cour des comptes européenne. Ce n'est pas le cas dans d'autres Etats où les institutions nationales de contrôle doivent faire connaître à la Cour des comptes européenne leurs intentions d'effectuer un audit ou un autre type de contrôle. C'est le cas notamment en Allemagne. Dans les autres OI, notamment celles du système des NU, la continuité des échanges entre leurs structures auditées et les cours des comptes nationales est aussi assurée par la communication du programme et du calendrier d'audit aux services internes des OI. Elle est également assurée par le suivi des recommandations qui leur sont faites dans les rapports d'audit qu'elles reçoivent des auditeurs à la fin de leurs activités. Avant de réaliser son programme d'audit, l'auditeur externe doit être informé de toutes les activités de l'auditeur interne. Ceci permet d'éviter tous les obstacles ou risques qui peuvent empêcher le bon déroulement de l'un ou de l'autre des audits. Les informations que reçoivent les auditeurs externes sur les activités de l'auditeur interne peuvent leur être utiles dans leurs propres activités s'ils estiment que celles-ci ont été réalisées avec professionnalisme. Cependant, l'échange d'informations entre l'auditeur interne et l'auditeur externe n'entraîne pas une obligation pour le second de tenir compte des travaux du premier. C'est simplement à titre facultatif qu'il peut le faire lorsqu'il l'estime utile et nécessaire à l'accomplissement de sa mission. La communication des résultats et le suivi des recommandations entretiennent aussi la continuité des échanges entre les OI et les institutions supérieures de contrôle nationales. Le suivi des recommandations est en effet imposé aux

institutions nationales de contrôle supérieures par l'INTOSAI. D'après le code de déontologie et les normes sur la pratique de l'audit de l'INTOSAI, les institutions supérieures de contrôle doivent instituer leur «*propre système interne de suivi pour veiller à ce que les entités contrôlées donnent suite de façon satisfaisante à leurs observations et à leurs recommandations* »<sup>543</sup>.

b. Les structures de liaison ou de coordination entre organisations internationales et institutions supérieures de contrôle nationales

Une bonne coopération entre les cours des comptes et commissariats aux comptes et les institutions supérieures de contrôle nationales qui facilite la continuité des échanges en matière d'audit ne peut se faire sans la mise en place de structures de coordination dont le rôle est de servir de canal à tout éventuel échange ou communication. Le besoin de structures de coordination ou de liaison entraîne la modification ou l'aménagement des structures au sein des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. Ces structures internes aux institutions supérieures de contrôle nationales en servant d'interlocutrices aux structures d'audit jouent des rôles essentiellement administratifs. Chaque institution de contrôle nationale dispose de sa structure de coordination ou de liaison, qui échange et assure le suivi des enquêtes, des audits effectués. C'est dans ce cadre que la Direction des relations internationales de l'audit externe et de la francophonie (DRIAF) est chargée de notifier les enquêtes de la Cour des comptes de l'Union aux administrations régionales desquelles dépendent les structures et entités contrôlées. Tout acte de procédure qui met en cause les structures nationales françaises bénéficiaires ou gestionnaires des ressources de l'Union européenne passe nécessairement par la DRIAF.

La coopération entre la Cour des comptes française et les OI se traduit aussi par la communication, la diffusion de son savoir et de son expertise par la formation des auditeurs internes. Parfois, dans certains Etats membres, la structure de coordination ou de liaison est non pas une direction avec des ressources humaines importantes (comme celle de la Cour des comptes française) mais un agent de liaison<sup>544</sup> qui assure la coordination entre les OI et les

---

<sup>543</sup> Code de déontologie et normes de contrôle de l'INTOSAI (Stockholm, Commission des normes de contrôle, sans date), par. 2.1.26 à 2.1.35 ; Cour des comptes européenne, *Politique et normes d'audit de la Cour*, op. cit. p. 3.

<sup>544</sup> On peut citer en exemple la Belgique.

institutions de contrôle financier. Au sein des cours de comptes des OI, les services chargés d'assurer la liaison ou la coordination entre elles et les structures de contrôle nationales sont aussi désignés<sup>545</sup>.

Les activités d'audit externe permettent de combler le manque d'institutions d'audit interne dans certaines OI et dans d'autres, elles s'avèrent être le complément indispensable à l'audit interne, qui ne nécessite pas l'élaboration d'instruments juridiques internationaux. Les instruments juridiques qui l'encadrent sont essentiellement ceux des OI.

## **Section II : L'audit financier interne**

L'audit financier interne est effectué par des organes institués au sein des OI. Ces organes ont reçu compétence d'auditer la gestion et l'exécution de leurs finances publiques. Leur objectif est de permettre aux autorités exécutives (Secrétariat général des NU, Commission de l'UE et Commission de l'UEMOA) d'accomplir leurs missions à l'égard des États membres de l'OI et des parties prenantes. Ainsi, dans quelques OI<sup>546</sup>, il est établi un service d'audit interne qui assure la fonction d'audit interne et leur évite de recourir aux institutions supérieures de contrôle des finances publiques des États membres ou aux cours des comptes d'autres OI. Leur existence juridique est déterminée principalement par leurs règlements financiers, leurs chartes et leurs résolutions qui contiennent des dispositions sur la fonction d'audit interne. Ces normes juridiques peuvent comporter une ou plusieurs dispositions sur leur activité d'audit interne. Tandis que dans certaines OI, comme l'UE<sup>547</sup> et l'ONU<sup>548</sup>, l'activité d'audit est encadrée par au moins trois dispositions de leurs règlements financiers et résolutions, dans d'autres comme l'UEMOA et le système des NU, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture<sup>549</sup> (FAO), une seule

---

<sup>545</sup> Pour la Commission européenne, il s'agit de la direction générale XX (DGXX) qui a reçu le mandat de coordonner les missions de contrôle, d'audits et de vérification sur place au sein des États membres. Elle est en outre chargée de la coordination du contrôle des projets financés par l'UE et gérés par les agences de l'ONU au bénéfice des pays du Tiers-Monde. Au sein de l'ONU, c'est la division de l'audit interne du BSCI qui sert de structure de coordination avec les auditeurs externes engagés par l'ONU.

<sup>546</sup> Dans le système des NU, l'Organisation mondiale du tourisme, devenue une institution spécialisée de l'ONU est la seule institution qui ne dispose pas de fonction d'audit interne propre. Le contrôle interne de ses ressources peut être confié à toute organisation du système des NU ayant la capacité de le faire.

<sup>547</sup> Art. 98, 99 et 100 du règlement financier applicable au budget général de l'Union et ses règles d'application (mars 2014).

<sup>548</sup> Paragraphe 5 a, b, c, d et e de la résolution A/ Res/48/ 218 de l'Assemblée générale des NU du 12 août 1994.

<sup>549</sup> Art. 10 du règlement financier relatif au contrôle intérieur de la FAO.

disposition lui est consacrée. Les dispositions des règlements financiers et des résolutions déterminent la procédure de recrutement et de nomination des auditeurs internes, ainsi que les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

La procédure de désignation des auditeurs internes ne s'effectue pas de la même manière. Il existe à cet effet plusieurs modalités de désignation qui tiennent compte des compétences particulières de l'auditeur interne et de son expertise dans les domaines de l'audit, de l'analyse, des investigations financières, de la gestion, du droit ou de l'administration publique. Dans le système des NU, toute personne réunissant ces compétences peut exercer la fonction d'audit interne lorsqu'elle est désignée par l'autorité compétente après avoir fait au préalable acte de candidature. En revanche l'auditeur interne d'une institution de la Commission de l'UE doit avoir la qualité de fonctionnaire de l'Union ou être un agent choisi parmi les ressortissants des États membres (Section I). Les obligations qui incombent aux auditeurs internes sont déterminées par les normes juridiques des OI. (Section II).

### **Paragraphe I: Le choix de l'auditeur interne des organisations internationales**

Le choix de l'auditeur interne chargé d'examiner les comptes et les ressources des OI ne s'opère pas de la même façon que celui de l'auditeur externe<sup>550</sup>. L'auditeur interne est soumis à des conditions de recrutement tout à fait particulières. Si pour l'audit externe ce sont généralement des accords qui sont conclus entre les OI et les cours des comptes des États membres<sup>551</sup> (Cours des comptes française, sud-africaine, canadienne, etc.) ou des sociétés et cabinets d'audit privés dont les services sont les plus souvent sollicités, l'auditeur interne, lui, se trouve dans une situation contractuelle ou statutaire selon les cas et la politique de l'OI.

Les normes juridiques de chaque OI fixent les conditions de nomination et de recrutement de l'auditeur interne. Certaines OI font le choix d'inclure les garanties

---

<sup>550</sup> V. Titre II de la Première partie consacré à l'audit externe des OI, p. 80.

<sup>551</sup> Il existe en effet un accord entre la Cour des comptes de la République française et l'ONU. Cet accord permet à la Cour des comptes française d'auditer la gestion des ressources financières au siège de l'ONU. C'est également en vertu d'accord de coopération que les cours des comptes sud-africaine et canadienne ainsi que d'autres cours des comptes nationales contribuent au contrôle, à l'audit externe des finances des OI, notamment celles du système des NU. Il arrive aussi que les cours des comptes des OI participent au contrôle et à l'audit des ressources d'autres OI qui bénéficient de leur soutien financier. C'est ce qui permet à la Cour des comptes européenne d'auditer la gestion des ressources de l'ONU lorsque celle-ci reçoit d'elle des fonds, des ressources financières. Ce contrôle est exigé par l'UE comme une condition d'obtention de ses ressources financières.

nécessaires à l'exercice de la fonction d'auditeur interne dans des normes juridiques à portée générale sur leur fonction tandis que d'autres les font figurer dans des normes juridiques particulières. Ces garanties constituent la contrepartie des devoirs et la discipline que l'auditeur interne doit observer. Parmi ces devoirs, on peut citer l'obligation d'établir, à la fin de la mission, un rapport d'audit devant être remis à la direction de l'OI.

Quant à la discipline à laquelle il est soumis, celle-ci est avant tout celle que lui impose sa profession, c'est-à-dire la déontologie de la profession d'auditeur, mais aussi celle de l'OI où il est fonctionnaire ou agent contractuel. Les devoirs et disciplines de l'auditeur interne entraînent deux degrés de responsabilité selon qu'il est fonctionnaire de l'OI ou un simple agent chargé de l'audit interne des comptes. Sa responsabilité peut déboucher sur l'ouverture d'une enquête dont les conditions et la procédure sont également prévues par les règles de gestion et règlements financiers des OI.

Les règlements financiers et les résolutions sont les principaux instruments juridiques qui précisent les conditions de recrutement et de nomination des auditeurs internes. Chaque OI détermine dans son règlement financier ou sa résolution l'autorité de nomination, les modalités particulières de la désignation de son auditeur interne et définit, selon ses spécialités, les missions et le champ de l'activité d'audit interne. Ainsi, l'activité d'audit des institutions de la Commission européenne n'a pas le même but que celle du BSCI de l'ONU ou de l'UEMOA.

Si, dans certaines OI, les conditions de nomination (B) de l'auditeur ne sont pas clairement précisées, il n'en va pas de même de son recrutement<sup>552</sup> dans d'autres (A).

---

<sup>552</sup> Le recours au recrutement est basé sur la volonté des OI d'ouvrir les fonctions d'audit aux compétences et de bénéficier du service d'auditeurs expérimentés. La procédure de nomination est justifiée par la liberté de choix que leur accordent les règlements financiers.

## A. Le recrutement de l'auditeur interne des organisations internationales

Pour être recruté ou nommé aux fonctions d'auditeur interne, le candidat doit remplir des conditions de compétences<sup>553</sup> édictées dans les règlements financiers et les règles de gestion financière. A peu de choses près, celles-ci sont les mêmes. Le candidat auditeur interne doit en effet justifier d'une pluralité de compétences liées aux domaines de l'audit, de l'analyse et des investigations financières, de la gestion ou de l'administration publique.

Ces compétences constituent, par exemple, la principale condition pour être retenu au BSCI de l'ONU. Ces conditions<sup>554</sup> sont mentionnées dans la résolution n° 48/218 B du 12 août 1994 de l'Assemblée générale des NU.

Il est une règle qui, dans la nomination des auditeurs internes au BSCI de l'ONU, différencie celle-ci des autres OI. C'est celle du respect de la répartition géographique qui veut que le responsable entrant de ce service ne soit pas du même Etat que celui sortant. Ce « *principe et les conditions énumérées furent vérifiés dans la nomination par le Secrétaire général de l'ONU de Carman Lapointe-Young comme secrétaire générale adjointe chargée des services de contrôle interne, nomination par la suite approuvée par l'Assemblée générale de l'ONU comme le veulent les textes sur le BSCI. Les actes de nomination de l'ONU font souvent état de la « nomination d'un successeur expérimenté* »<sup>555</sup>.

A ces conditions s'ajoute la preuve d'une longue pratique professionnelle ou l'expérience professionnelle allant de cinq (5) à dix (10) ans<sup>556</sup>. Les compétences requises sont aussi énumérées dans les différents appels d'offre ou d'appels à candidature aux fonctions d'auditeurs internes de l'ONU et d'autres OI. Aussi, le règlement financier et la règle de gestion financière de l'ONU indiquent les incompatibilités liées à la fonction. Il en

---

<sup>553</sup> Cour des comptes européenne, *Politique et normes d'audit de la Cour*, op. cit. p. 3.

<sup>554</sup> L'obtention d'un diplôme dans le domaine de l'audit ou dans des domaines équivalents est aussi exigée. En outre, il est parfois demandé aux candidats d'obtenir au moins une maîtrise en audit, en gestion, comptabilité ou en droit. L'adhésion à un institut des auditeurs internes favorise la nomination au poste.

<sup>555</sup> Source : Centre d'actualité de l'ONU (les dépêches du service d'information de l'ONU) : <http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=22547#.WICuUfnhDIU> (consulté le 22 juin 2014).

<sup>556</sup> La preuve de la pratique professionnelle est de cinq à dix ans dans les OI comme l'ONU, l'UE et l'UA où l'exercice de la fonction d'audit exige une bonne connaissance de la matière acquise sur le terrain du métier d'auditeur. L'actuel Secrétaire générale adjointe du BSCI de l'ONU était, avant son élection par l'Assemblée générale, directrice du Bureau d'audit et de surveillance de la division du Fonds international de développement agricole (FIDA), anciennement contrôleur général à la Banque Mondiale (BM) et a exercé plusieurs responsabilités en matière d'audit dans des organisations régionales ou internationales. Elle fut la présidente du comité d'audit de l'Organisation de la sécurité et de la coopération en Europe (OSCE), a exercé les fonctions d'audit à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et dans son pays le Canada.

est de même de l'auditeur interne des institutions de l'UE. C'est ainsi qu'il ne peut être, au titre des dispositions de l'article 85 du règlement financier de l'UE, ni ordonnateur ni comptable. Cette précaution permet d'assurer et de garantir son indépendance conformément aux normes internationales de la pratique professionnelle de l'audit interne, notamment le cadre de référence international de l'audit interne et à l'article 87 du règlement financier de l'Union<sup>557</sup>. Les conditions de nomination de l'auditeur interne des OI doivent permettre l'exercice des fonctions dans un environnement garantissant son indépendance et son objectivité qui sont indispensables pour mener à bien son activité d'audit.

Celles-ci sont prévues dans la plupart des instruments juridiques internationaux d'audit, notamment le cadre de référence international, les déclarations de Lima et de Mexico<sup>558</sup> sur l'indépendance des auditeurs. Aussi, leurs règlements financiers et règles de gestion financière prévoient expressément ces deux importantes règles.

## **B. La nomination de l'auditeur interne**

Comme pour son recrutement, la nomination de l'auditeur interne obéit à des conditions déterminées par les règlements financiers et les résolutions qui indiquent clairement les autorités pouvant nommer ou recruter l'auditeur interne. En parcourant quelques règlements financiers<sup>559</sup> des OI sur la condition de nomination des auditeurs internes, on s'aperçoit que ces normes juridiques décrivent à peu près les mêmes conditions à remplir pour devenir auditeur d'une OI.

Au sein de l'UE, c'est l'article 98 du règlement financier applicable au budget général de l'UE et ses règles d'application<sup>560</sup> qui encadre la nomination de l'auditeur interne. Les institutions de l'Union sont libres de choisir elles-mêmes en fonction de leurs besoins leurs

---

<sup>557</sup> Article 87 du règlement intérieur et des règles de gestion financière de l'UE « *des règles particulières applicables à l'auditeur interne sont prévues par l'institution de manière à garantir l'indépendance de sa fonction et d'établir sa responsabilité (...)* »

<sup>558</sup> V. Titre II, Chapitre I de la Section I sur l'audit externe au sein des OI.

<sup>559</sup> Pour connaître les conditions de nomination ou de recrutement de l'auditeur interne d'une OI, il convient de se reporter principalement à son règlement financier qui détermine les conditions nécessaires pour exercer la profession.

<sup>560</sup> Règlement (UE, EURATOM) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil en son article 98 dispose : « chaque institution crée une fonction d'audit interne qui est exercée dans le respect des normes internationales pertinentes. L'auditeur interne, désigné par l'institution, est responsable envers celle-ci de la vérification du fonctionnement des systèmes et des procédures d'exécution du budget. L'auditeur interne ne peut être ni ordonnateur ni comptable. »



auditeurs internes, à charge pour elles d'en informer l'autorité budgétaire. Egalement, elles déterminent librement le fonctionnement et les missions de leurs auditeurs. Il n'y a pas une procédure unique de désignation des auditeurs internes de l'UE. Chacune de ses institutions adopte sa procédure de nomination<sup>561</sup> en fonction de ses instruments juridiques qui établissent les critères et les compétences requises de son auditeur interne. La situation semble être la même dans d'autres OI, comme l'UEMOA où le Conseil des ministres et la Commission de l'UEMOA sont les autorités qui peuvent solliciter l'intervention des auditeurs externes et ont aussi la possibilité de demander les services des auditeurs internes<sup>562</sup>.

La très grande différence entre la nomination et le recrutement des auditeurs internes des OI du système des NU et ceux du BSCI, qui est le service qui a pour mission d'auditer les ressources financières de celle-ci en vertu de ses normes juridiques pertinentes, réside dans le fait que ceux-ci sont élus par l'Assemblée générale des NU<sup>563</sup>. Cette procédure d'élection ne concerne que l'ONU. Elle s'applique au Comité des vérificateurs extérieurs des NU. La résolution A/Res/48/218 de l'Assemblée générale des NU donne les conditions de nomination du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. Celui-ci est « *nommé par le Secrétaire général, à l'issue de consultations avec les Etats membres et avec l'approbation de l'Assemblée générale. A cette fin, le Secrétaire général nomme le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne en prenant dûment en considération le principe du roulement sur la base géographique et, ce faisant, suit les dispositions de l'alinéa ii et du paragraphe 3 de la résolution 46/232 de l'Assemblée générale, en date du 2 mars 1992, par lequel l'Assemblée générale a décidé en particulier que, en règle générale, un ressortissant d'un Etat membre ne doit pas succéder à un ressortissant du même Etat occupant un poste élevé, aucun Etat ni groupe d'Etat n'ayant de monopole sur des postes élevés* ». La même résolution organise la cessation de ses fonctions dans le cadre des pouvoirs conférés, par les statuts de l'organisation, à l'autorité investie du pouvoir de nomination qui est le Secrétaire général de l'ONU. Lorsqu'il le démet de ses fonctions, il doit motiver sa décision et obtenir l'assentiment de l'Assemblée générale sans lequel la décision reste sans effet.

---

<sup>561</sup> Cf. art. 98, al. 2 Règlement (UE, EURATOM) N° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil.

<sup>562</sup> Cf. Actes constitutifs de l'UEMOA disponible sur le site de l'UEMOA à l'adresse suivante : <http://www.uemoa.int/Pages/Home.aspx> (consulté le 22 juin 2014).

<sup>563</sup> Dans plusieurs OI, les auditeurs sont nommés sur la base d'un appel à candidature lancé par leurs Commissions ou les organes qui assurent leur direction.

Il est prévu dans les statuts du personnel de nombreuses OI onusiennes que le poste d'auditeur interne est pourvu, après consultation de leurs conseils d'administration, par leurs directeurs généraux. C'est ainsi qu'est nommé le vérificateur intérieur de l'OIT<sup>564</sup>. Ils ont obligation de consulter les mêmes conseils d'administration avant de mettre fin aux fonctions des auditeurs ou vérificateurs internes.

## **Paragraphe II : Les services d'audit interne des organisations internationales**

Plusieurs services d'audit interne peuvent être établis en vue d'exercer les missions d'audit interne ou de les encadrer par la production de normes juridiques, l'harmonisation de celles-ci et de mettre en place une pratique professionnelle cohérente d'audit interne. Certaines institutions sont constituées au sein des OI et d'autres sont des organisations professionnelles du secteur privé ou public dont l'activité normative intéresse les OI. Les institutions d'audit interne des OI prennent l'appellation de services d'audit interne ou de Bureau de services de contrôle interne. La différence s'en tient toutefois au nom. La différence d'appellation peut dépendre de la dimension de l'OI et de l'importance des structures qui reçoivent ses ressources financières. Ainsi, cette différence se remarque au sein de l'ONU, des bureaux régionaux, agences et institutions internationales spécialisées de l'ONU (A) mais aussi d'autres OI régionales notamment l'UE, l'UA ou sous-régionales comme l'UEMOA. L'appellation diffère également entre les OI régionales (UE, UA) et les regroupements sous-régionaux d'Etats (UEMOA) ou encore entre les organisations et institutions financières internationales (FMI, BM) et celles africaines (BCEAO) ou européennes (Banque centrale européenne). Ces différences tiennent compte de l'importance des ressources mises à la disposition des unes et des autres dans l'accomplissement des objectifs pour lesquelles elles sont mises en place (B).

---

<sup>564</sup> V : <http://www.ilo.org/public/french/standards/relm/gb/docs/gb276/pfa-7.htm> (consulté le 22 juin 2014) ; [http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/fr/wo\\_pbc\\_14/wo\\_pbc\\_14\\_5.pdf](http://www.wipo.int/edocs/mdocs/govbody/fr/wo_pbc_14/wo_pbc_14_5.pdf) (consulté le 22 juin 2014).

## A. Les services d'audit interne de l'ONU

La pratique au sein des OI consiste à instaurer deux organes dont l'un est chargé des activités d'audit interne et l'autre de donner des avis sur les activités de son service d'audit interne. Deux organes principaux sont chargés des activités d'audit interne de l'ONU et de l'ensemble du système des NU. Ce sont le BSCI de l'ONU (1), qui a pour fonctions essentielles d'aider et de conseiller, par l'intermédiaire de son Secrétaire général adjoint, le Secrétaire général de l'ONU sur les contrôles internes du siège de l'ONU et de contrôler les comptes financiers, les opérations financières et l'application des règlements et des règles en matière d'emploi des programmes, agences, fonds et institutions spécialisées qui relèvent de ses compétences. Et le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit de l'ONU est l'organe consultatif de l'Assemblée générale des NU en matière d'audit et de contrôle interne. Ces attributions s'exercent à l'égard du BSCI (2).

### 1. Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU

Créé en 1994, le Bureau des services du contrôle interne de l'ONU est la structure indépendante et objective des Nations Unies chargée, notamment, d'auditer l'ensemble des activités de l'ONU. Il est placé sous l'autorité de son Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne. Celui-ci aide le Secrétaire général de l'organisation à effectuer ses missions de contrôle interne<sup>565</sup> des ressources et du personnel des NU aux moyens de l'audit, de l'inspection, de l'investigation et de la vérification interne. Le Secrétaire général adjoint du BSCI « *est responsable de toutes les activités du Bureau des services de contrôle interne, ainsi que de son administration; conseille le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires de l'organisation sur les questions de contrôle; représente le Bureau aux réunions des organes délibérants et de leurs organes subsidiaires; supervise la réalisation des plans et objectifs stratégiques internes de l'organisation; il veille à la coordination et à la synergie des différentes fonctions de contrôle interne, y compris, le cas échéant, en prévoyant des études entreprises en commun; supervise l'élaboration du plan à moyen terme et du budget du Bureau pour l'exercice biennal; et veille à ce que le Bureau coordonne son programme de*

---

<sup>565</sup> G. BASTID BURDEAU, « Les finances des organisations internationales », *op. cit.*, pp. 565-598.

*travail avec les activités du Comité des commissaires aux comptes et celles du Corps commun d'inspection* »<sup>566</sup>. Il exerce également les fonctions de contrôle interne des bureaux régionaux des NU à Genève et à Nairobi, du Bureau des NU pour le contrôle des drogues et de la prévention du crime (BCDPC), des programmes, services et fonctions de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) à Genève, dans les bureaux régionaux de celle-ci, notamment celui des Amériques ou encore de ses bureaux de représentants et de liaison, des bureaux et secrétariats assimilés à l'OMS qui sont au nombre de six (6): le Secrétariat de l'ONUSIDA, du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMLSTP), du Centre international de Calcul (CIC), du Dispositif international pour l'achat des médicaments (UNITAID), du Programme africain de lutte contre l'onchocercose (APOC) et du Comité international de la Croix Rouge (CICR). En vertu d'un mémorandum d'accord<sup>567</sup>, les missions du BSCI de l'ONU s'étendent également à l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS). Il a un droit d'accès illimité à tous les dossiers, à tous les agents et fonctionnaires de l'ONU et de ses institutions dont il assure le contrôle financier interne en appliquant les normes internationales de la pratique professionnelle d'audit interne<sup>568</sup> de l'Institut des auditeurs internes (IAI).

Il est actuellement composé de 165 fonctionnaires (dont 125 administrateurs et agents de secrétariats généraux). Il est aussi appuyé d'enquêteurs résidents et d'auditeurs résidents dans les missions de maintien de la paix dont les plus importantes en matière de fraude, de corruption et de détournements de fonds sont la Mission d'administration intérimaire des NU au Kosovo (MINUK), la Mission d'appui des NU au Timor Oriental (MANUTO)<sup>569</sup>. Son organigramme est conçu de manière à tenir compte du système d'organisations des structures de contrôle interne des services publics et des OI. Il est composé d'un secrétariat général adjoint aux services de contrôle interne, de trois divisions spécialisées chacune dans un

---

<sup>566</sup> V : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/oios.shtml> (consulté le 24 juin 2014).

<sup>567</sup> Voir l'Accord approuvé par la Deuxième Assemblée mondiale de la Santé dans la résolution WHA2.91 du 30 juin 1949 et le mémorandum d'accord (CSP28/INF/5) signé entre l'OMS et l'OPS à Genève le 16 décembre 2004. Il est mentionné au chapitre XI de la Constitution de l'OMS que l'Organisation sanitaire américaine (OSA) devenue Organisation panaméricaine de la Santé (OPS) sera intégrée à l'OMS sur le consentement des autorités des deux organisations concernées ; Art. 8 du mémorandum d'accord du 16 déc. 2004 entre l'OMS et l'OPS: « *Les fonds alloués, sur le budget de l'Organisation mondiale de la Santé, au Bureau sanitaire panaméricain, en sa qualité de Bureau régional de l'Organisation mondiale de la Santé, seront gérés conformément aux pratiques et aux règles financières de l'Organisation mondiale de la Santé.* »

<sup>568</sup> V. Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne et Normes IPSAS, *supra*.

<sup>569</sup> V. : Rapport sur les activités du BSCI concernant les opérations de maintien de la paix pour la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2012 (A/67/297 (Part II)).

domaine particulier du contrôle interne (la Division de l'audit interne, la Division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion et la Division des investigations), d'une antenne du BSCI basée à Genève et d'un service administratif.

Le Secrétariat général adjoint aux contrôles internes est l'organe central du BSCI. A ce titre, il dirige ses activités qui consistent essentiellement à aider le Secrétaire général de l'ONU à accomplir ses missions de contrôle interne et à conseiller, à leur demande, les hauts fonctionnaires des NU. Il remplit également les fonctions de représentation du BSCI hors de l'organisation et en son sein, supervise ses plans et objectifs dans le domaine du contrôle interne. Il est aussi l'autorité chargée d'élaborer le budget du BSCI et de coordonner ses activités avec d'autres structures de contrôle externe de l'ONU comme le Comité des commissaires aux comptes, le Commissaire aux comptes de l'OMS et le corps commun d'inspection, aux fins d'éviter des chevauchements fâcheux entre leurs différents travaux. Avec ses faibles ressources humaines, ayant la charge d'un travail gigantesque, le BSCI accomplit ses activités de contrôle interne en matière d'audit interne en privilégiant certains domaines d'interventions ou programmes de l'ONU par rapport à d'autres. Ainsi, les opérations de maintien de la paix (OMP), les activités humanitaires ou celles s'y référant, la gestion des ressources humaines, les achats<sup>570</sup> et programmes relatifs à la création de nouveaux postes ou organes, qui sont l'un des domaines de prédilection à haut risque d'activités frauduleuses et corruptrices, occupent la plus grande proportion et de loin la première place dans ses contrôles. D'après le Secrétaire général de l'ONU, les rapports d'audit<sup>571</sup> réalisés ces dernières années ont permis de mettre à jour l'inefficacité de la gestion, l'insuffisance du personnel déployé et la mauvaise utilisation des ressources allouées aux OMP. Son rapport d'audit des opérations du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en Albanie<sup>572</sup> révèle des achats effectués en violation des normes du HCR ne tenant pas ainsi compte de la qualité des équipements, des matériels et des fournitures, l'insuffisance de l'effectif du HCR en Albanie.

---

<sup>570</sup> V. : Nations Unies, *Manuel des achats des Nations Unies*, PM Rev, 2010, p. 202.

<sup>571</sup> V. : Rapport sur les activités du BSCI pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2006 au 30 juin 2007, A/62/281 ; Rapport sur les activités de contrôle relatives aux opérations de maintien de la paix, A/62/281 (Part II).

<sup>572</sup> V. : Note A/56/128 du 3 juillet 2001 du Secrétaire général de l'ONU sur l'audit des opérations du Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies.

Les enquêtes qu'il réalise portent sur les allégations de corruption, comme celles liées aux réfugiés à Nairobi<sup>573</sup> qui auraient versé des pots de vin afin d'obtenir des documents administratifs de l'ONU, et aux études de taux d'indemnités versées aux fonctionnaires et au personnel des différentes missions de maintien de la paix des NU. Quelques enquêtes<sup>574</sup> menées en collaboration avec les autorités nationales des Etats où des actes de corruption sont commis se sont soldées par des arrestations, jugements et condamnations des coupables. La procédure d'enquête externe conduite par une ou des personnalités du système des NU membres, notamment, de ses institutions judiciaires, entre autres le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU), permet de traiter les allégations de fraude, de corruption, de détournement de fonds ou de violation de règlements impliquant les membres du personnel du BSCI. Cette procédure avait été choisie par le Secrétaire général de l'ONU Kofi ANNAN en l'affaire *Dileep NAIR*<sup>575</sup>. Ex-Secrétaire général adjoint aux contrôles internes du BSCI, Dileep NAIR fut, au début de 2005, soupçonné par le Conseil du personnel d'avoir violé les règlements administratifs dans des nominations et promotions qu'il effectua au BSCI pendant son mandat. Le rapport d'enquête qui fut rédigé n'a pas confirmé avec preuves à l'appui les allégations qui portaient sur sa personne.

Comme autre fonction entrant dans ses compétences, le BSCI est chargé de l'inspection du Bureau pour le contrôle des drogues et de la prévention du crime (BCDPC), de ses programmes et pratiques administratives. En dénonçant dans ses rapports la conduite abusive de la direction de ce Bureau, le pouvoir personnel, le déficit démocratique, le manque de transparence dans la gestion de ses structures administratives, l'absence de contre-pouvoirs, de mécanisme institutionnel de prise et de suivi des décisions et de délégation de pouvoir, il permet d'accroître la performance du BCDPC lorsque ses recommandations sont suivies d'effets. L'impact de ses activités dans le domaine de l'enquête est bien tangible. Il a par exemple dénoncé deux cas de détournement de fonds dans la gestion des 56 millions de dollars consacrés aux opérations du Haut-commissariat des NU pour les réfugiés kosovars en Albanie par des fonctionnaires qui furent licenciés sans préavis et poursuivis devant les

---

<sup>573</sup> V. : <http://www.un.org/press/fr/2002/AGAB690.doc.htm> (consulté le 24 juin 2014).

<sup>574</sup> V. Rapport A/56/733 du 25 janvier 2002 du BSCI.

<sup>575</sup> V : La déclaration SG/SM/10491/ORG/1466 du 31 mai 2006 du Secrétaire général de l'ONU sur « les conclusions de l'enquête concernant Dileep NAIR, l'ancien Chef du Bureau des services de contrôle interne ».

autorités judiciaires pénales albanaises<sup>576</sup>. Aussi, il exerce des missions de vérification notamment des politiques et procédures de recrutement du personnel civil international pour les missions de maintien de la paix et les missions spécialisées de l'ONU. Ces vérifications en matière de recrutement ont pour but d'accroître la transparence sur les activités des NU et de s'assurer qu'elles disposent du personnel qualifié qui correspond à ses besoins.

Outre ses fonctions de contrôle interne (audit, enquête, investigation, vérification), le BSCI mène une importante activité normative au sein du système des NU, notamment au sein de l'OMS, où il élabore et publie des directives d'évaluation et d'orientation sur l'exécution des missions d'audit, participe au renforcement de son intégrité institutionnelle, à la mise en place d'une politique de protection des personnes qui dénoncent des abus, la corruption, la fraude, la mauvaise gestion et des irrégularités administratives et celles entraînant des pertes financières pour les organisations du système des NU<sup>577</sup>. Son activité normative porte aussi sur la gestion des risques et consiste à produire des réflexions sur les modalités de mise en place d'un secrétariat chargé du contrôle interne des finances de l'OMS.

D'après les normes juridiques régissant son fonctionnement, il a l'obligation de produire son rapport<sup>578</sup> sur le contrôle interne des activités de l'ONU<sup>579</sup>. En première page de celui-ci, est mentionnée la nature de son rapport suivi d'un résumé des faits à l'origine du rapport, les solutions retenues et les recommandations effectuées à l'attention du Secrétaire général de l'ONU. Le rapport du BSCI comporte généralement six parties<sup>580</sup> : l'introduction, la portée et la méthodologie de l'évaluation, de l'enquête, de l'audit et de l'investigation réalisés, les résultats des services audités, la conclusion et les recommandations. Celles-ci peuvent être divisées parfois en plusieurs points (recommandations essentielles, recommandations importantes). En bas de la conclusion, le rapport porte la date, le(s) prénom(s), nom et fonctions de la personne qui engage le BSCI, en l'occurrence son Secrétaire général adjoint aux contrôles internes (SGA du BSCI). Peuvent aussi y être jointes

---

<sup>576</sup> Rapport (A/60/720) du BSCI sur les enquêtes de l'équipe spéciale d'investigation concernant des allégations de fraude et de corruption à l'aéroport de Pristina du 14 mars 2006.

<sup>577</sup> V. BSCI de l'ONU, *Guidelines : conducting investigations and preparing investigation reports*, 2006.

<sup>578</sup> Cf, chapitre II du Titre I de la Première partie de cette étude.

<sup>579</sup> V. Résolution A/RES/48/218 B de l'Assemblée générale des NU adoptée sur le rapport de la Cinquième Commission 12 août 1994, p. 6.

<sup>580</sup> Rapport A/68/787 du BSCI de l'ONU « *Les Opérations de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils ont principalement des activités de prévention et d'atténuation. Elles n'ont presque jamais recours à la force pour protéger des civils attaqués* » du 7 mars 2014.

des observations<sup>581</sup> adressées au BSCI par les services, programmes, agences, institutions spécialisées et fonds audités accompagnées d'un mémorandum de réponse du SGA du BSCI. Il revient à son Secrétaire général adjoint de le transmettre<sup>582</sup> au Secrétaire général de l'organisation à charge pour lui aussi de le communiquer à son tour à l'Assemblée générale de l'ONU.

Malgré ses actions notables en faveur de la transparence, de la crédibilité de la gestion financière de l'ONU, le BSCI n'arrive pas à se doter, en raison de la rude concurrence avec les entreprises du secteur privé et les OI, notamment l'UE, de ressources humaines compétentes et qualifiées<sup>583</sup> dans les domaines de l'audit, de l'enquête, de l'investigation. Celles-ci sont en effet beaucoup plus attirées par les salaires mirobolants du secteur privé et sont soucieuses de leur promotion, avancement et carrière. Face à cet enjeu en matière de ressources humaines, il est urgent de restructurer le BSCI et de mener une politique en faveur du maintien de ses compétences. Comme l'a suggéré le CCQA<sup>584</sup>, il est souhaitable que le BSCI apporte des modifications à ses structures *« en instituant progressivement la structure en étoile, le BSCI devrait demander la création de postes uniquement dans les centres où il est clairement établi, au regard du volume de travail et d'autres facteurs, que ces postes seront nécessaires à longue échéance (au moins cinq ans). Il importe que, tout en s'assurant de la nécessité à longue échéance des postes obtenus par conversion de postes temporaires, le BSCI veille également à ce que les contrats d'engagement soient conformes aux politiques et aux pratiques de l'ONU en matière d'emploi. Certains postes d'enquêteur financés au titre du personnel temporaire devraient être maintenus (...), afin que l'on puisse répondre aux besoins à court terme des missions »*<sup>585</sup>. Peu après l'adoption du Document final du Sommet mondial de 2005<sup>586</sup> par les NU, le BSCI avait fait au Secrétaire général de l'ONU des

---

<sup>581</sup> Rapport du BSCI de l'ONU « Les Opérations de maintien de la paix investies d'un mandat de protection des civils ont principalement des activités de prévention et d'atténuation. Elles n'ont presque jamais recours à la force pour protéger des civils attaqués », *op. cit.*, p. 28.

<sup>582</sup> *Idem*, p. 28.

<sup>583</sup> Rapport du BSCI sur la vérification des comptes et l'inspection du Tribunal criminel international pour le Rwanda, (A/51/789).

<sup>584</sup> Sur le mandat du CCQA, v. : Résolution (A/RES/61/275) adoptée par l'Assemblée générale des NU du 31 août 2007 adoptée sur la base du rapport A/61/980 de la Cinquième Commission.

<sup>585</sup> Rapport A/62/814/Add.1 du CCQA « Budget du Bureau des services de contrôle interne au titre du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2008 au 30 juin 2009 », 8 mai 2008, p. 3.

<sup>586</sup> V. Document final du Sommet mondial de 2005 des NU sur [http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005_fr.pdf) (consulté le 28 juillet 2014).



recommandations<sup>587</sup> pour la restructuration du BSCI et de l'accroissement de ses capacités en matière d'investigation. Ces recommandations portaient, entre autres, sur la création d'équipes spéciales d'investigation, le renforcement des fonctions d'inspection et d'évaluation. La prise en compte de ses propositions aboutit à l'augmentation du nombre de ses inspections et rapports qui atteignent maintenant la dizaine par an. La question du financement de ses activités est abordée dans son rapport<sup>588</sup>, qui propose d'augmenter ses ressources et de modifier ses modalités de financement. Les recommandations de ce rapport ont été approuvées<sup>589</sup> par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport de 2007<sup>590</sup>.

## 2. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit de l'ONU

Peu après l'adoption du Document final du Sommet mondial des Nations Unies de 2005<sup>591</sup> l'Assemblée générale a créé le CCQA des Nations Unies, par la résolution du 23 décembre 2005<sup>592</sup> en tant que structure indépendante dont l'objectif est d'aider l'Assemblée générale à s'acquitter de ses fonctions dans les domaines de l'audit et du contrôle interne. Aux termes de son mandat révisé<sup>593</sup>, il exerce cinq fonctions principales. Elles consistent notamment à contrôler les ressources financières du BSCI, à gérer les risques et les mécanismes de contrôle interne, ainsi que et les informations financières.

Organe consultatif, il donne à l'Assemblée générale des avis qui portent à la fois sur la portée, les résultats et l'efficacité des fonctions de contrôle interne et sur les mesures à prendre pour la mise en pratique des recommandations sur les contrôles internes de l'ONU. Cela correspond à l'exercice de ses fonctions générales. Sa seconde fonction, qui est celle du contrôle interne, porte sur le plan de travail du BSCI, qu'il coordonne avec celui-ci d'autres organes de contrôle interne. Il est à ce titre chargé d'examiner le projet de budget du BSCI et

---

<sup>587</sup> Rapport A/61/810 de 2007 du Secrétaire général sur le renforcement des services de contrôle interne: modalités de financement et rapport A/61/880 du CCQA sur la question.

<sup>588</sup> Rapport 2007 du Secrétaire général sur le renforcement des services de contrôle interne: modalités de financement, *op. cit.*

<sup>589</sup> *Ibid.*

<sup>590</sup> *Ibid.*

<sup>591</sup> [http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005\\_fr.pdf](http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/docs/wsoutcome2005_fr.pdf) (consulté le 28 juillet 2014)

<sup>592</sup> Résolution A/Res/60/248 adoptée par l'Assemblée générale sur la base du rapport A/60/608 de la Cinquième Commission.

<sup>593</sup> Résolution A/Res/61/275 de l'Assemblée générale du 29 juin 2000.

de faire un rapport qu'il adresse à l'Assemblée générale et au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB)<sup>594</sup> de l'Assemblée générale des NU. C'est par le biais de celui-ci que l'Assemblée générale reçoit ses rapports. Il juge également des impacts de l'ensemble des activités de contrôle<sup>595</sup> de l'ONU dont les audits internes, les investigations et les enquêtes effectués par le BSCI.

Il est composé de cinq membres qui sont nommés à titre personnel sur la base des critères fixés par la résolution qui l'a institué. Celle-ci précise des critères déjà contenus dans les normes juridiques sur la déontologie<sup>596</sup>, le statut du personnel<sup>597</sup>, les normes requises des fonctionnaires<sup>598</sup> et la Charte de l'ONU. D'après ces normes, les candidats doivent d'abord satisfaire à la « *plus haute intégrité* »<sup>599</sup> pour être au service de l'organisation. On retrouve également la référence à leur intégrité dans le « *serment professionnel de l'ONU* »<sup>600</sup>. Ensuite, ils lui affirment leur loyauté qui est le gage de l'indépendance de leur fonction, de manière à ce qu'ils ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité politique nationale, gouvernementale ou d'entreprises privées. Cette loyauté ne tolère pas qu'ils cumulent d'autres mandats dont les intérêts sont contradictoires avec ceux du CCIQA. Leur indépendance se manifeste également à l'égard des structures d'audit internes, comme le Comité des commissaires aux comptes, le Corps commun d'inspection externe et d'autres services ou organes de l'ONU, dont le Secrétariat général. Aucun candidat ne peut être au centre de conflits d'intérêts et devenir auditeur en son sein. Enfin, chaque candidat doit justifier de ses compétences et de son expérience pour sa désignation sur la liste de candidats devant être transmis aux fins de sa nomination à l'Assemblée générale des NU. Les Etats membres proposent une liste de candidatures qui comprend au minimum dix candidats à l'Assemblée générale, qui choisit les cinq membres du CCIQA appartenant à différents Etats. Le choix de ses membres se fait suivant le principe de la représentation géographique. Dans leur proposition de candidature,

---

<sup>594</sup> Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des NU. Ses fonctions sont déterminées par les articles 155, 156 et 157 du règlement intérieur de l'Assemblée générale (avec les amendements et additifs adoptés par l'Assemblée générale jusqu'en septembre 2007), v. Res. AGNU A/520/Rev.17, p. 154.

<sup>595</sup> Résolution (A/Res/61/275), p. 6 de l'Assemblée générale du 29 juin 2007.

<sup>596</sup> V. § I b sur la déontologie de l'auditeur interne.

<sup>597</sup> V. § I a 2 de la Section I du chapitre I du présent titre.

<sup>598</sup> Chapitre I du Titre I de la Première partie sur la déontologie des auditeurs des OI.

<sup>599</sup> Statut du personnel de l'ONU, *op. cit.*

<sup>600</sup> Le serment professionnel est la déclaration faite par le fonctionnaire de l'ONU d'exercer ses fonctions avec loyauté et dignité, de défendre les intérêts de l'ONU sans recevoir ou solliciter des instructions d'un Etat. Sur le serment professionnel, cf : <http://www.un.org/fr/ethics/relevantdocs.shtml> (28 novembre 2014).

les Etats membres de l'ONU peuvent s'ils le souhaitent consulter l'INTOSAI<sup>601</sup> ou toute autre organisation ayant des qualifications pouvant lui permettre d'apprécier leurs expériences et leurs compétences dans les domaines de l'audit, du contrôle interne et de la gestion financière.

L'importance des travaux réalisés par le CCIQA apparaît dans les rapports qu'il est tenu de remettre à l'Assemblée générale. Il y fait état de l'application de ses différentes recommandations et reçoit les réponses des services et autres organes des NU comme le BSCI, le Comité des commissaires aux comptes sur les opérations de maintien de la paix, le Corps commun d'inspection ou le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, sur la mise en application des rapports qu'ils ont établis. Il porte son jugement sur leurs activités et apprécie la valeur de leurs services sur les activités de l'ONU. Le CCIQA, dans ses rapports, apprécie également la mise en application effective des recommandations d'autres services et organes de contrôle par l'administration des NU. C'est le cas de celles du Comité des commissaires aux comptes (CCC) sur les opérations de maintien de la paix des NU. Dans son rapport de 2013<sup>602</sup>, il a souligné que les recommandations sur les rapports de celui-ci (dont les domaines de recommandations principaux) sont le soutien logistique et les achats et sont suffisamment suivies d'effet par le Comité de gestion. C'est également le cas pour le Corps commun d'inspection (CCI) et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH).

En ce qui concerne le BSCI, les recommandations du CCIQA portent essentiellement sur les activités d'achats destinés aux Missions des NU, les activités à haut risque. Il examine aussi les mécanismes d'évaluation des risques de la division des investigations du BSCI, l'efficacité et l'efficience de l'ensemble de ses activités. Il accorde également une importance particulière à la question du délai. Ces différentes recommandations ont eu pour effet de modifier les modes d'établissement des rapports du BSCI qui porte ses recommandations à l'attention du Comité de gestion des NU. Le CCIQA est attentif aux impacts et à la valeur ajoutée des services du BSCI à l'ONU. Ceci en application de la Norme 200 de l'Institut des auditeurs internes selon laquelle « *le responsable de l'audit interne doit gérer efficacement*

---

<sup>601</sup> Cf, Titre II de la Première partie de cette recherche consacrée à l'audit externe d'OI, notamment à l'INTOSAI qui est l'organisation d'audit externe de référence pour les OI. Elle est l'équivalent de l'Institut des auditeurs internes qui fait autorité en matière d'audit interne des OI. La recommandation faite aux États de consulter l'INTOSAI sur les compétences et les qualités de leurs candidats figure à l'annexe de la résolution (A/Res/61/275, pp. 3-6) de l'Assemblée générale des NU sur le mandat du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit du 29 juin 2007.

<sup>602</sup> Rapport du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit « Activités du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit durant la période du 1er août 2012 au 31 juillet 2013.», *op. cit.*

*cette activité, de façon à garantir qu'elle apportera une valeur ajoutée à l'organisation ».* C'est pour cela que le BSCI doit pouvoir apprécier la valeur de ses services dans des communications qui se passent entre son Secrétaire général adjoint aux services de contrôle et le président du CCIQA. Les modalités de ses appréciations sont diverses et peuvent consister à indiquer les filières d'évaluation prioritaires, le pourcentage de ses recommandations et celui de leur mise en application par les organes contrôlés. Aussi, certains services du BSCI peuvent faire l'objet de critiques émanant du CCIQA. Dans son rapport de 2013, le Comité consultatif affirme qu'il « *ne mésestime pas les mesures que le BSCI met en place, en particulier pour les audits internes, mais il demeure préoccupé par l'absence de progrès dans les résultats de la Division des investigations. Il recommande par conséquent au Bureau de mettre en place un plan d'action concret pour s'attaquer aux retards dont souffre la mise au point définitive des résultats des investigations* »<sup>603</sup>. L'appréciation de l'efficacité et de l'efficience des services du BSCI portent également sur la durée et le nombre des opérations d'audit, d'enquête, d'investigation qu'il réalise au cours d'une année. Dans ses recommandations, le CCIQA n'épargne aucune division de contrôle, aucun secteur d'activités ou d'emploi du BSCI. Ses recommandations portent notamment sur ses postes vacants et ceux à pourvoir. Il incite le BSCI et l'ONU à promouvoir une politique de l'excellence et de promotion en faveur du BSCI et de son personnel de manière à attirer les talents et à les y maintenir. Une fois mise en application, cette politique permettra par exemple au BSCI de se doter de compétences en matière d'enquête, notamment de s'offrir les services de juristes qualifiés dans le domaine de l'enquête entre autres. Son plan de travail est aussi examiné par le CCIQA de manière à pouvoir apprécier l'utilité de ses services. Cela favorise la formulation des recommandations pour une meilleure coordination entre les services du BSCI.

A l'instar de l'ONU, qui dispose des organes d'audits les plus aboutis dans le domaine de l'audit interne, l'UE a également des services d'audit interne chargés de contrôler l'utilisation de ses ressources qu'il convient d'aborder à cause de leur singularité.

---

<sup>603</sup> Point 54 du rapport A/68/273 du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit, *op.cit.*

## B. Les services d'audit interne de la Commission européenne

Comme l'ONU, la Commission européenne dispose principalement de deux structures d'audit interne chargées de contrôler, de vérifier les opérations financières réalisées par ses services. Ce sont le Service d'audit interne (SAI), chargé d'auditer les ressources financières de la Commission (1) et le Comité de suivi des audits (CSA), qui contrôle la mise en application des rapports de l'IAS (2).

### 1. Le Service d'audit interne de la Commission (SAI)

Trois instruments juridiques constituent le fondement de l'activité d'audit interne au sein de la Commission européenne. Ces instruments juridiques qui créent la fonction sont le règlement financier de l'UE<sup>604</sup> et le règlement délégué<sup>605</sup> de la Commission. Le règlement financier, en son article 98, dispose que « *chaque institution crée une fonction d'audit interne qui est exercée dans le respect des normes internationales pertinentes. L'auditeur interne, désigné par l'institution, est responsable envers celle-ci de la vérification du bon fonctionnement des systèmes et des procédures d'exécution du budget. L'auditeur interne ne peut être ni ordonnateur ni comptable* ». En vertu de cet article, il existe au sein de la Commission trois auditeurs internes dont les compétences sont déterminées par le règlement financier. Si ce sont le règlement financier et ses règles d'application qui prévoient la création des services d'audit interne de la Commission, la Charte de mission du Service d'audit interne<sup>606</sup> précise ses attributions, ses fonctions, détermine ses responsabilités, ses droits et obligations et les normes internationales applicables à ces activités.

Comme tout organe ou service d'audit interne, son indépendance et son objectivité sont essentielles pour l'application de ses missions et de ses objectifs. Elles sont affirmées dans les dispositions de la Charte de mission du service de l'audit interne<sup>607</sup>, en conformité avec les normes de l'Institut des auditeurs internes sur les principes d'indépendance et l'objectivité des

---

<sup>604</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil. Le Service d'audit interne de la Commission est régi par les articles 98 à 100 du règlement précité.

<sup>605</sup> Règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, art. 114 à 116.

<sup>606</sup> Charte d'audit interne de la Commission de la Commission de l'UE, Bruxelles, le 6 juin 2013, C(2013) 3317 final, p. 6 sur [http://ec.europa.eu/dgs/internal\\_audit/docs/ias\\_charter\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/internal_audit/docs/ias_charter_fr.pdf) (consulté le 28 janvier 2015).

<sup>607</sup> Charte de mission de l'audit interne, *op. cit.*, p. 6.

auditeurs internes, précisément les normes en vertu desquelles « *l'audit interne doit être indépendant et les auditeurs internes doivent effectuer leurs travaux avec objectivité* »<sup>608</sup> et « *le responsable de l'audit interne doit relever d'un niveau hiérarchique suffisant au sein de l'organisation pour permettre au service d'audit interne d'exercer ses responsabilités. Le responsable de l'audit interne doit confirmer au Conseil, au moins annuellement, l'indépendance de l'audit interne au sein de l'organisation* »<sup>609</sup>. En vertu des dispositions de la charte de missions, « *l'auditeur interne ne doit subir aucune ingérence lors de la définition de son champ d'intervention, de la réalisation du travail et de la communication des résultats* »<sup>610</sup>. Pour garantir leur indépendance et leur objectivité, il est nécessaire que les auditeurs internes du SAI évitent tout conflit d'intérêt pouvant avoir des graves conséquences sur leurs activités. Pour cela, ils ont l'obligation de respecter les normes déontologiques<sup>611</sup> de leur profession.

Si les membres de l'IAS doivent tout mettre en œuvre pour sauvegarder leur indépendance et leur objectivité en portant, notamment, à la connaissance du SAI tout conflit d'intérêts dont ils sont l'objet, leur indépendance et leur objectivité doivent également être respectées par les institutions de la Commission et la Commission elle-même ou toute autre institution de l'UE en évitant toute immixtion dans la conduite de leurs activités. Cela implique qu'il soit géré par un chef qui est responsable de l'ensemble des activités de la Commission sous l'autorité de laquelle il se trouve placé.

Les missions du SAI peuvent être résumées en trois catégories d'activités qui consistent à donner à la Commission des services d'assurance et de conseil, à évaluer sa gouvernance afin de lui faire des recommandations tendant à la promotion de l'éthique et de la culture de la gestion efficace et efficiente en son sein. Les services qu'il apporte à la Commission sont censés apporter de la valeur ajoutée à la gestion financière de l'UE. Par ses services de conseil, il remplit une fonction consultative pour la Commission et, à ce titre, peut être comparé au Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit de l'ONU qui est lui aussi un organe consultatif. Il n'est toutefois pas seulement un organe consultatif, puisqu'il mène aussi des activités d'assurance qui « *consistent en l'examen objectif d'éléments probants, effectué en vue de fournir à l'organisation une évaluation indépendante de la*

---

<sup>608</sup> Norme 1100 de l'Institut des auditeurs internes (IIA) sur l'indépendance et l'objectivité de l'auditeur interne.

<sup>609</sup> Norme 1110 de l'IIA sur l'indépendance de l'auditeur interne.

<sup>610</sup> Norme 1110. A 1 sur l'indépendance dans l'organisation et la structure d'audit interne de l'IIA.

<sup>611</sup> Cf, Titre I de la Première partie.

*gestion des risques, du contrôle ou de la gouvernance* »<sup>612</sup> en établissant une planification basée sur les risques et d'exprimer son opinion dans ses rapports d'assurance. Il exerce également ses attributions à l'égard des agences et organes de l'UE, des organes recevant des fonds de l'UE et des services et agences de la Commission.

Sa principale obligation est de rendre compte au Comité de suivi des activités d'audit (CSA)<sup>613</sup>. Cela consiste à faire au CSA un relevé des dysfonctionnements constatés lors des différents audits effectués au sein des institutions de la Commission, d'exprimer son avis annuel sur l'ensemble de la gestion financière de la Commission. Egalement, au titre de cette obligation, il doit lui présenter un rapport détaillé de ses activités d'audit, ses travaux sur les risques, les contrôles et la gouvernance de la Commission. Parmi la pluralité de ses responsabilités, on peut citer celles qui consistent à élaborer des plans d'audit (triennal et annuel), à coordonner les activités des structures d'audit interne de la Commission et également avec celles de la Cour des comptes européenne<sup>614</sup> qui est chargée des activités d'audit externe de l'UE. La comparaison s'impose à ce niveau avec le CCIQA de l'ONU dont l'un des rôles est de coordonner les activités des structures d'audit interne de l'ONU (BSCI, Corps commun d'inspection, Comité des commissaires aux comptes). Comme le CCIQA de l'ONU, il vérifie la mise en application de ses propres recommandations et porte les informations sur l'application de celles-ci au CSA. Il s'occupe également de la question des ressources financières devant permettre aux structures d'audit interne de la Commission de fonctionner et d'accomplir leurs missions et leurs objectifs. Il a l'obligation d'en rendre compte. Ainsi, le Chef du SAI est la personne qui prend en charge sa communication. A ce titre, il communique les rapports de son service et les informations utiles aux directeurs ou chefs de service d'audit de la Commission, au CSA et à l'Office européen de lutte contre la fraude<sup>615</sup> (OLAF). Lorsqu'il découvre des cas de fraude ou suspecte leur commission, il doit en informer l'OLAF<sup>616</sup> qui a reçu mandat de lutter contre les infractions et irrégularités financières de l'UE. Il peut également porter à la connaissance du CSA toutes les violations, de quelque ordre qu'elles soient, de la Charte d'audit interne de la Commission européenne.

---

<sup>612</sup> Charte de mission du Service d'audit interne de la Commission européenne du 6 juin 2013, C (2013) 3317 final.

<sup>613</sup> *Infra.*

<sup>614</sup> Cf, Titre II de la Première partie consacrée aux institutions d'audit externe des OI.

<sup>615</sup> L'OLAF est la structure chargée de lutter contre la fraude, la corruption et autres irrégularités financières préjudiciables au budget de l'Union. Cf, Deuxième partie, Titre II.

<sup>616</sup> V. Décision du 2 juin 1999, JO L 149 du 16 juin 1999, p. 57 et C (2002) 845 du 5 mars 2002.

Les communications des membres du SAI tiennent compte du respect de la confidentialité des informations qu'ils reçoivent dans le cadre de leurs activités. L'accès du public aux documents<sup>617</sup> est garanti conformément à l'exigence de la confidentialité. En vertu de ce principe, ces rapports sont publiés sur le site de la Commission.

Les services sont rendus par le SAI dans la transparence, ils doivent être justes et tenir compte des bonnes pratiques en matière d'audit interne. C'est ainsi qu'il doit exercer ses activités dans le respect de certaines normes professionnelles d'audit interne. Les normes qu'il applique sont les normes professionnelles et le code de déontologie des auditeurs de l'IAI, les normes du secteur privé, les normes d'audit appliquées par les OI comme les normes IPSAS appliquées dans les organisations du système des NU ou encore celles appliquées dans les services publics des États membres de l'UE.

Le SAI entretient des activités de coopération internationale avec plusieurs institutions d'audit interne et OI qui lui permettent d'échanger et d'adopter des pratiques pertinentes en matière d'audit interne. Au titre de la coopération internationale avec les OI, il collabore souvent avec l'ONU, ses agences et les institutions financières internationales. Cette coopération avec les organisations du système des NU se fait par le biais du réseau des représentants des services d'audit interne. Elle consiste notamment à échanger de l'expertise et à former des auditeurs internes. Parmi les institutions internationales avec lesquelles il est en rapport, on peut citer, entre autres, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la conférence en Europe (OSCE). Sa coopération avec les OI s'étend également à l'Afrique avec l'UA, le Parlement panafricain (PP) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Au sein de l'UE, elle concerne principalement la Cour des comptes européenne, le Parlement européen et les services d'audit publics des États membres de l'UE.

Comme le BSCI de l'ONU, il a mis en place des programmes de formation en matière d'audit destinés à l'ensemble des membres de son personnel interne, des auditeurs affectés ou en détachement à la Commission. Ils sont aussi offerts aux différents auditeurs des organes et des institutions de l'UE. Le SAI organise annuellement des conférences sur les activités

---

<sup>617</sup> Règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission. Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2011 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.



d'audit interne auxquelles participent des personnalités renommées dans le domaine de l'audit.

Pour finir, le SAI comporte deux directions : la première est la direction d'audit des services de la Commission qui comprend 5 unités d'audit interne et la seconde est la direction d'audit des agences de l'UE, de la communication et de la coordination avec la Commission et la coordination avec la Commission et ses institutions. Cette dernière est composée d'une structure de coordination et de communication, d'une autre qui s'occupe des agences de régulation de l'UE et une autre encore chargée des agences et organismes de l'UE. Ces deux directions sont placées sous l'autorité d'un directeur général. Dans le recrutement de son personnel, le SAI fait application des mêmes critères<sup>618</sup> retenus pour les postes de la Commission, notamment des critères de haute qualification, d'intégrité et l'expérience des candidats est un atout.

## 2. Le Comité de suivi d'audit

Créé en 2000<sup>619</sup>, le Comité de suivi<sup>620</sup> des audits de la Commission européenne est chargé du suivi de la mise en application des recommandations formulées par le Service d'audit interne de la Commission et celles réalisées par la Cour des comptes européenne. Cela consiste à vérifier, à contrôler si la Commission tient compte des travaux du SAI, surtout de ses recommandations en faisant une évaluation de leur mise en application. Le suivi des activités d'audit interne de la Commission lui permet d'apprécier l'impact de la fonction de contrôle interne des services de celle-ci. Il est l'équivalent du CCIQA de l'ONU. Il n'a aucun pouvoir de gestion sauf celui qui consiste à apprécier la qualité des audits précisément de l'ensemble du système de contrôle de la Commission et de la Cour des comptes européenne (CCE). Au titre de son mandat élargi, sa Charte lui attribue entre autres missions

---

<sup>618</sup> V. Règlement n° 31 (C.E.E) 11 (C.E.E.A.) fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO 45 du 14 juin 1962, p. 1385.

<sup>619</sup> Décision de la Commission du 31 oct. 2000, (SEC(2000) 1808/3).

<sup>620</sup> Sur la différenciation entre le suivi et le contrôle dans les OI, V. : L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Suivi et contrôle », E. LAGRANGE, J.M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDG, 2014, pp. 801-818 ; L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Suivi, supervision et coordination des instruments normatifs de l'UNESCO », A.A. YUSUF (dir.), *Elaboration de règles internationales sur l'éducation, la science et la culture. Essais à l'occasion du 60è anniversaire de l'UNESCO*, Paris, Ed. UNESCO, 2007, pp. 51-73 ; S. MALJEAN-DUBOIS, V. RICHARD, « Mécanismes internationaux de suivi et de mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement », *IDDRI Idées pour le débat*, 2004, n° 9, p. 55.

d'«accroître l'efficacité du suivi donné par la Commission aux recommandations issues d'audits, quelle que soit leur source, améliorer les échanges internes d'informations et éliminer les chevauchements dans les fonctions d'établissements des rapports, renforcer la base sur laquelle chacun des commissaires et leur collègue assurent une surveillance politique et assume ses responsabilités en matière de suivi des audits, améliorer la qualité des orientations politiques données aux services de la Commission concernant les audits et les priorités connexes en matière de décharge et des suites à donner aux recommandations ; sélectionner et évaluer les questions en matière d'audit et améliorer la qualité des rapports destinés à l'ensemble du Collège »<sup>621</sup>.

Le CSA est une structure composée de neuf membres dont deux sont des auditeurs externes<sup>622</sup>. Les autres membres qui le composent sont du personnel de la Commission européenne. Ils doivent prendre part à ses débats et à ses réunions. La périodicité de ses réunions est de six fois par an et ses membres exercent leurs activités sur la base du consensus. Les auditeurs internes du SAI ont, s'ils le désirent, la possibilité d'y assister. D'autres membres de la Commission peuvent également prendre part aux réunions du CSA sur son invitation : le Directeur général de la Direction générale du Budget, le Directeur général adjoint de la Direction du budget chargé de la décharge et des relations avec la Cour des comptes européenne et le Secrétaire général de la Commission.

---

<sup>621</sup> V. Point 1 de la Charte du Comité de suivi des audits, Décision de la Commission C(2005) 308/4 du 4 mars 2005.

<sup>622</sup> Décision de la Commission C (2007) 3082 du 21 juin 2007.

## Conclusion du Chapitre I

L'audit financier externe des OI permet de corriger les imperfections et les faiblesses liées à l'exercice de la fonction d'audit interne. Parmi les nombreux avantages de la fonction d'audit externe, on peut marquer l'acquisition d'expériences multiples par, à la fois, les institutions supérieures de contrôle nationales des comptes publics des Etats membres qui effectuent les audits financiers, légaux ou de performance et les OI bénéficiaires de leurs services. C'est le cas de la Cour des comptes française qui effectue l'audit de plus d'une dizaine d'OI, notamment celles du système des NU, de l'UE, des OI africaines (UEMOA, BCAA, CEDEAO, etc.) ou de l'OIF. L'activité internationale de la Cour des comptes française contribue à l'émergence du système de contrôle financier français et à l'universalisation de son modèle. Aussi, les OI qui bénéficient des services d'institutions supérieures de contrôle nationales sortent enrichies de la coopération multilatérale instituée entre les institutions supérieures de contrôle nationales et les OI. Ce sont en effet les meilleurs systèmes et institutions d'audit et de contrôle financier dans le monde qui contribuent à la protection de leurs ressources financières. C'est le cas de l'ONU au travers de son Comité des commissaires aux comptes et de son Groupe des auditeurs externes qui regroupent les meilleures institutions d'audit nationales.

Toutefois, l'activité d'audit externe ne présente pas que des avantages, elle a aussi ses limites, qui tiennent à plusieurs causes. Les auditeurs externes ne sont pas membres du personnel d'OI. Pour remédier à cette limite, il n'est pas rare de les voir intégrer les services d'audit interne d'OI en répondant à des appels d'offre lancés par celles-ci. En conséquence, ils deviennent des auditeurs internes. Ce changement de fonction facilite la mobilité des auditeurs externes d'OI. Dans le même temps, il crée le manque de personnel d'audit au sein des institutions supérieures de contrôle nationales des États membres. Les limites évoquées ne sont pas applicables aux auditeurs externes de quelques OI qui disposent de leurs commissariats aux comptes propres ou cours des comptes propres. C'est le cas de l'UE et de l'UEMOA qui disposent chacune d'une cour des comptes. Les auditeurs de ces cours ont des droits reconnus, garantis et protégés par les dispositions statutaires et réglementaires. Ils bénéficient de la qualité de fonctionnaires d'OI et sont indépendants dans l'exercice de leurs missions.

Afin que l'activité d'audit continue à protéger efficacement les intérêts financiers des OI, il est indispensable qu'une réforme de leurs services d'audit soit initiée et qu'elle donne lieu à la prise d'un certain nombre de mesures renforçant la responsabilité, l'obligation de rendre compte des auditeurs et un processus interne de protection des ressources contre la fraude, le gaspillage, les abus et la mauvaise gestion financière. Cette réforme doit viser à l'amélioration de la qualité des audits, à plus de transparence et à la lutte contre les conflits d'intérêts impliquant les auditeurs et les personnels d'OI. Quoiqu'affirmée dans plusieurs instruments juridiques des OI et d'organisations professionnelles d'audit, l'indépendance des auditeurs de cabinets privés internationaux d'audit auxquels les OI ont souvent recours mérite d'être renforcée. Pour cela, et dans le but de limiter les menaces et atteintes à leur indépendance, les normes d'exercice de leurs missions réalisées pour le compte des OI doivent être expressément déterminées. Il pourrait s'agir des normes internationales d'organisations professionnelles d'audit, notamment celles de l'INTOSAI ou encore de l'Institut des auditeurs internes ou de l'IFAC.

Des efforts restent à fournir pour l'application effective des recommandations des rapports d'audit et le mécanisme de suivi de leur mise en application doit être renforcé.

Malgré son importance, l'audit financier ne permet pas, à lui seul, de protéger efficacement les intérêts financiers des OI. Les services d'audit interne mis en place n'arrivent pas à empêcher ou à détecter tous les cas de mauvaise gestion, de gaspillage des ressources financières des OI ou les infractions de corruption, de fraude que subissent les OI. Cela est dû, notamment, à la complexité des situations auxquelles les services d'audit interne font face. Ainsi, pour palier les faiblesses de l'audit financier interne, les OI instituent d'autres formes de contrôle financier visant à assurer la bonne gestion de leurs ressources financières. Parmi ces formes, l'enquête et l'investigation sont les plus répandues.

## CHAPITRE II : D'AUTRES FORMES DE CONTROLE FINANCIER

Contrairement à l'audit financier interne, l'enquête et l'investigation sont des formes de contrôle financier créées pour faire face à des affaires plus complexes mêlant plusieurs acteurs concernés par la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers des OI. Contrairement aux institutions d'audit interne, l'enquête et l'investigation ont une durée limitée. Leur existence est provisoire, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas permanentes. Elles sont instituées généralement dans des circonstances particulières et n'ont pas vocation à connaître de toutes les situations qui portent sur la protection des intérêts financiers des OI. Elles sont applicables à des cas spécifiques. Elles prennent fin dès la résolution des affaires pour lesquelles elles ont été instituées. Les chartes constitutives, les règlements financiers de la plupart des OI prévoient dans leurs dispositions l'enquête et l'investigation comme mécanismes de contrôle financier leur permettant de faire face, entre autres, aux affaires de corruption, de fraude, de détournement de fonds. C'est le cas des OI du système des NU et de l'UE. L'utilité de recourir à l'enquête ou à l'investigation est apparue au début des années 2000 à l'occasion de l'affaire « Pétrole contre nourriture » et de la crise de la vache folle. Les différents travaux réalisés par les commissions d'enquête et d'investigation qui ont été établies ont permis de montrer les limites des institutions d'audit interne, de précipiter le débat sur la réforme des structures de contrôle financier interne des OI (notamment les institutions d'audit interne de l'ONU et de l'UE) et de porter la réflexion sur la question de la responsabilité dans la gestion des programmes, des fonds et des ressources financières des OI. Les apports des différentes commissions d'enquête et d'investigation mises en place depuis lors ont certainement contribué à améliorer la pratique de l'enquête et de l'investigation. A l'instar de l'audit interne, l'enquête (Section I) et l'investigation (Section II), en tant que mécanismes de contrôle financier, sont, chacune, juridiquement encadrées avec des méthodes précises.

## Section I : L'enquête

Afin de mieux comprendre la fonction d'enquête au sein des OI, il semble utile de procéder à sa définition et de tenter d'établir les types d'enquête qui peuvent être effectuées en vue de la protection financière. Pour cela, on se réfère à la définition de la Conférence des enquêteurs internationaux tenue à Bruxelles en 2003. Celle-ci la définit comme « *une procédure analytique fondée sur le droit qui vise à recueillir des renseignements afin de déterminer si une irrégularité a été commise et quelles sont la ou les personnes ou entités responsables* »<sup>623</sup>. De cette définition, nous pouvons dire que l'enquête permet d'établir la matérialité des faits, d'actes contraires à la gestion financière des OI<sup>624</sup>. Tel était le but des premières commissions d'enquête créées par les OI, notamment dans le domaine financier. La création d'une commission d'enquête<sup>625</sup> au sein d'une OI doit permettre de pallier aux insuffisances des audits financiers en établissant la matérialité des allégations, des faits de corruption, de fraude ou de mauvaise gestion commis à l'occasion de la gestion des ressources financières de cette OI. Pour mieux rendre compte de ce qui précède nous abordons l'institution de commission d'enquête, organe non permanent (Paragraphe I) et, à raison de sa portée et de ses apports, nous examinons à titre d'exemple la commission d'enquête Volcker établie dans l'affaire « Pétrole contre nourriture » (Paragraphe 2).

---

<sup>623</sup> Voir «Lignes directrices uniformes en matière d'enquête», approuvées à la quatrième Conférence des enquêteurs internationaux tenue à Bruxelles (Belgique) en 2003, sect. II, Définitions, p. 18.

<sup>624</sup> T. BENSALAH, *L'enquête internationale dans le règlement des conflits*, Paris, LGDJ, 1976, 270 p ; v. Titre III de la Convention de La Haye de 1907 ; D. CARREAU, *Droit international, op. cit.*, pp. 548-549.

<sup>625</sup> *Infra*, § 2 A.

## Paragraphe I : L'institution de commission d'enquête

L'existence des commissions d'enquête est déterminée par les normes juridiques des OI (A). Celles-ci déterminent les travaux qu'elles doivent effectuer (B).

### A. La création des commissions d'enquête pour la protection des intérêts financiers des OI

Les commissions d'enquête sont des organes de contrôle non permanents créés pour faire face à des crises, à la commission d'infractions ou à la mauvaise application du droit des OI. L'autorité qui exerce le pouvoir de création et de nomination des membres de la commission d'enquête indépendante sur les cas de fraude, de corruption ou de mauvaise gestion des finances en fonction des OI est déterminée par les actes constitutifs des OI (traités constitutifs, charte). C'est donc dire que, qu'elle soit menée par des anciens magistrats d'institutions et organes judiciaires ou effectuées par des membres du personnel d'institutions financières internationales ou des cabinets d'audit privés, l'enquête reste encadrée par des conditions procédurales fixées par chaque OI. Au sein de l'UE, en vertu de son rôle en matière de contrôle financier du budget de l'UE, le Parlement européen exerce le pouvoir de nomination des commissions d'enquête temporaire. Il exerce ce pouvoir en vertu de l'article 226 TFUE. C'est sur la base des dispositions de cet article que le Parlement européen a établi en 2006 une commission d'enquête temporaire sur la « *crise de la vache folle* », et une autre sur l'utilisation alléguée des Etats européens par la CIA pour le transfert et la détention illégale de prisonniers de « *la guerre contre le terrorisme* ».

Au sein de l'ONU, le pouvoir de création et de nomination des commissions d'enquête est exercé par le Secrétaire général. Il tire ce pouvoir de nomination des dispositions de l'article 101 de la Charte des NU. La commission d'enquête est souvent instituée sous l'appellation de commission d'enquête indépendante<sup>626</sup>. Son mandat est prédéfini avec des contours précis. Elle n'est pas une structure permanente des OI. C'est en vertu de cet article que le Secrétaire général de l'ONU a mis en place, dans le cadre du programme « Pétrole contre nourriture », la commission d'enquête Volcker chargée de détecter les allégations de détournement, de fraude et de corruption du personnel du système des NU. Ce programme a

---

<sup>626</sup> *Infra*, V. § 2 La Commission d'enquête indépendante en l'affaire du « Pétrole contre nourriture ».

enregistré plusieurs cas avérés de fraude, de corruption et de trafic d'influence dont les auteurs font toujours l'objet de poursuite devant les tribunaux nationaux<sup>627</sup> d'Etats membres des NU. En analysant cette commission et ses travaux, nous mettrons en évidence ses apports au développement de la fonction d'enquête au sein des OI.

Le mandat, la coordination et la composition de la commission d'enquête doivent être connus et rendus publics. Elle est souvent composée de personnalités qui ont démontré de hautes qualités en matière d'intégrité et de probité mais aussi de compétences dans le domaine d'enquête. Ces personnes sont extérieures aux entités et programmes contrôlés.

Toutes les OI ont la possibilité de recourir à l'enquête pour protéger leurs intérêts financiers. Cependant, malgré le succès qu'elles rencontrent, leurs structures ont longtemps souffert de quelques faiblesses<sup>628</sup> dont les causes sont nombreuses. Parmi ces faiblesses, on peut citer le manque de professionnalisme qui a inévitablement pour conséquence d'affecter l'indépendance des commissions d'enquête instituées et celle des enquêteurs. D'autres sont souvent membres de l'administration d'OI. Une autre défaillance des commissions et structures d'enquête établies en leur sein tient au déficit ou au manque de règles précises sur la fonction d'enquête ou, si elles existent dans certaines OI, la défaillance s'explique par le manque de leur uniformisation difficile à réaliser dans ces conditions par le fait que chaque structure d'enquête dispose de ses propres règles de fonctionnement. Autrement dit, la pluralité de règles applicables à chaque structure d'enquête ne permet pas d'harmoniser la fonction d'enquête au sein des OI. Cela présente l'inconvénient de rendre inaudibles les activités entreprises dans ce domaine.

En outre, la procédure d'ouverture des enquêtes n'est pas librement et indépendamment décidée par les chefs des structures d'enquête. Avant toute procédure d'enquête, ceux-ci sont tenus d'obtenir l'avis favorable du chef de l'administration de l'OI. De même, le suivi de l'application de leurs activités était quasiment inexistant ou n'était pas à la hauteur des activités effectuées par les structures d'enquête. Ces faiblesses structurelles ont été, il y a environ une dizaine d'années, retracées dans l'exercice de la fonction d'enquête au sein de

---

<sup>627</sup> V. L'article du journal Le Figaro : « Pétrole contre nourriture : Pasqua et Total seront jugés », disponible sur <http://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/08/02/01016-20110802ARTFIG00464-petrole-contre-nourriture-pasqua-et-total-seront-juges.php> (consulté le 28 janvier 2015).

<sup>628</sup> Corps commun d'inspection, *Lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies*, op. cit., disponible sur [https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2011\\_7\\_French.pdf](https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_7_French.pdf) ; Corps commun d'inspection, *La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies*, Nations Unies, Genève, 2011, p. 45, disponible sur [https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2011\\_7\\_French.pdf](https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_7_French.pdf) (consulté le 28 janvier 2015).



l'ONU, de ses fonds et programmes, de ses institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)<sup>629</sup>. Pourtant, en tant que mécanisme fondamental du contrôle financier, la fonction d'enquête doit permettre, quand toutes les conditions de son exercice sont réunies, de responsabiliser les structures de gestion ainsi que d'assurer l'intégrité de l'ensemble du personnel des OI et les OI elles-mêmes.

## **B. Les travaux des commissions d'enquête dans le cadre de la protection des intérêts financiers des OI**

Les travaux que réalisent les commissions d'enquête sont déterminés par les instruments juridiques qui les établissent et définissent leur mandat. Ceux-ci fixent l'étendue de leurs prérogatives et encadrent leurs droits et obligations lors de l'exécution de leurs activités. Leurs compétences peuvent être étendues, modifiées lors de l'accomplissement de leurs missions. Cette extension peut, par exemple, dépendre des besoins des OI qui les ont établies. Parmi les règles qui encadrent les travaux des enquêteurs d'OI, celles sur la production du rapport d'enquête est l'une des plus utiles et indispensables au travail d'enquête. Le rapport d'enquête porte la marque de l'ensemble des travaux réalisés. A ce titre, il contient l'ensemble des recommandations des enquêteurs. Elles portent sur la réforme des structures de contrôle financier des OI. Tel fut le cas de la Commission d'enquête Volcker<sup>630</sup>. Les travaux sur la proposition de réforme des structures de contrôle visent à renforcer le niveau de protection des ressources financières. Ils donnent souvent lieu à la mise en place des structures d'audits internes performantes. Comme autres travaux, la commission d'enquête doit pouvoir relever les défaillances administratives et financières de l'OI sur laquelle porte l'enquête. Elle doit aussi examiner avec attention les responsabilités des autorités de gestion des ressources financières ainsi que la qualité de leur pratique de gestion. Cet examen permet de savoir le degré de protection des intérêts financiers des OI contre les infractions qui leur sont préjudiciables à savoir la corruption, la fraude ou d'autres activités financières graves. Les travaux d'enquête peuvent aussi porter sur l'éthique et la déontologie, sur la gestion

---

<sup>629</sup> V CCI, La fonction d'enquête dans le système des Nations Unies, *op. cit.*, p. 45 sur [https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2011\\_7\\_French.pdf](https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_7_French.pdf) ; Corps commun d'inspection, *Les lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies*, *op. cit.*, disponible sur [https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2011\\_7\\_French.pdf](https://www.unjiu.org/fr/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2011_7_French.pdf). (Consulté le 28 janvier 2015).

<sup>630</sup> *Infra*, § 2 B les apports de la Commission Volcker.

financière des OI comme l'obligation de déclaration financière et les qualités d'intégrité des gestionnaires des ressources financières.

Ainsi, la création et les travaux de la Commission d'enquête Volcker permettent de mettre en évidence ses apports dans le développement de la commission d'enquête au sein des OI.

## **Paragraphe 2 : La commission d'enquête indépendante établie dans l'affaire « Pétrole contre nourriture »**

La commission d'enquête établie dans l'affaire « Pétrole contre nourriture » (dite « Commission Volcker ») avait pour but de contrôler la gestion, l'utilisation des ressources financières du programme des NU en Irak et d'enquêter sur les allégations de fraude et de corruption qui ont porté sur l'exécution du programme humanitaire des NU en Irak. Nous en présentons les apports (B) après avoir rappelé le contexte de sa création (A).

### **A. Le contexte de la création de la « Commission Volcker »**

Après cinq années d'embargo<sup>631</sup> imposé au gouvernement irakien à la suite de son invasion du Koweït, le Secrétaire général de l'ONU Kofi Annan a décidé de créer, en avril 1995, le programme « Pétrole contre nourriture » devant permettre au gouvernement irakien de vendre son pétrole pour « *répondre, à titre de mesure temporaire, aux besoins humanitaires du peuple irakien jusqu'à l'application par l'Irak des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, notamment la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991* »<sup>632</sup>. Les premières exportations du pétrole irakien, en vertu de la résolution 986<sup>633</sup> du Conseil de sécurité, ont été réalisées un an après la création de ce programme à la suite de la conclusion d'un mémorandum d'accord entre le gouvernement irakien et l'ONU. Les activités que le Bureau

---

<sup>631</sup> J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU, Étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974, 396 p ; L. DUBOUIS, « L'embargo dans la pratique contemporaine », *AFDI*, vol. 13, n° 1, 1967, pp. 99-152; L. LANKARANI, *L'affaire du gazoduc euro-sibérien, note sur le boycottage économique et dossier documentaire*, Paris, Montchrestien, 1987, 1987 p ; M.-H. LABBÉ, *L'arme économique dans les relations internationales*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1994, 127 p ; SBDI, *Les moyens de pression économiques et le droit international, colloque des 26 et 27 octobre 1984*, Rev. belge dr. int., vol. 18, t.1, Bruxelles, Bruylant-Édition, « Coll. de droit international » 1984-1985, p. 245.

<sup>632</sup> V. le lien sur le site du Bureau chargé du Programme Irak « Pétrole contre nourriture » <http://www.un.org/french/Depts/oip/background/indexF.html> (consulté le 28 janvier 2015).

<sup>633</sup> Rés. 986 du 14 avril 1995 du CS des Nations Unies créant le Programme « Pétrole contre nourriture ».

effectua furent complètement indépendantes de toutes les autres activités qu'accomplissait l'ONU en Irak. Cela implique que les travaux menés par l'ONU et qui se rapportent au régime des sanctions imposées à l'Irak relevaient de la direction de la commission de contrôle, de vérification et d'inspection des NU (CoCoVINU), de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et de la Commission d'indemnisation des NU (CINU)<sup>634</sup>.

Au cours de l'exécution de ce programme humanitaire, d'autres programmes vinrent s'y ajouter<sup>635</sup>. Ils ont porté sur plusieurs domaines d'activités qui sont entre autres le domaine alimentaire, de la manutention, le domaine sanitaire, nutritionnel, de l'électricité, de l'agriculture et irrigation, de l'industrie du pétrole, le domaine de l'éducation, des transports et télécommunications, de l'eau et de l'assainissement, du logement, de l'aménagement d'espaces récréatifs pour des personnes déplacées, le déminage et l'octroi d'allocation spéciale pour les groupes et personnes vulnérables. Tout au fil de son exécution, le programme humanitaire de l'ONU en Irak connut encore d'autres extensions, voulues par le Conseil de sécurité, qui ont concerné des domaines plus variés relatifs aux établissements sportifs et de la jeunesse, des édifices culturels et culturels, des infrastructures de finances publiques (notamment la Banque centrale irakienne) et judiciaires.

C'est à la suite des graves conséquences de la guerre en Irak en 2003 que le Président du Conseil de sécurité, voulant rendre plus souple<sup>636</sup> l'exécution du programme, demanda au Secrétaire général de l'ONU de lui faire des propositions tendant à l'ajustement du programme initial « Pétrole contre nourriture ». Cet ajustement répondait à la responsabilité de l'ONU de protéger les populations civiles des graves conséquences de la guerre en Irak qui a entraîné l'évacuation temporaire du personnel notamment humanitaire des NU chargé de l'exécution dudit programme dont l'ajustement fut l'objet de la résolution 1472 (2003) du Conseil de sécurité des NU.

---

<sup>634</sup> Divers organismes et programmes des NU avaient reçu mission de mettre en œuvre le programme « Pétrole contre nourriture » : l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union internationale des télécommunications (UIT), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Programme alimentaire mondiale (PAM), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

<sup>635</sup> V. Rapport du Secrétaire général de l'ONU, S/2002/1239.

<sup>636</sup> A. BENCHENEB, « Pétrole contre nourriture : l'ONU et les contrats internationaux d'assouplissement de l'embargo consécutif à la crise du Golfe », *JDI*, n° 4, 1997, p. 945-961.

En vertu de plusieurs résolutions du Conseil de sécurité, le programme « Pétrole contre nourriture » fit l'objet de différents rapports sur son exécution, présentés par le Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité. Le premier rapport lui fut remis en 2003<sup>637</sup> et couvrait tous les domaines d'intervention du Bureau chargé de son exécution (ouverture de comptes par l'ONU pour le programme, les activités d'observation et de supervision des fournitures humanitaires, la vérification de l'acheminement du matériel en Irak, les questions sectorielles de l'exécution du programme, etc.). Ce programme est « *le plus important, le plus complexe et le plus ambitieux effort humanitaire jamais engagé par les Nations Unies. Par son ampleur, ses enjeux politiques et son coût financier, il ne peut être comparé à aucun autre programme lancé par cette organisation* »<sup>638</sup> et censé soulager les populations irakiennes de l'embargo international imposé à son gouvernement par l'ONU. Ce programme fut l'objet d'un réseau international de fraude, de corruption découvert par la Commission. L'objectif du programme était qu'avant tout accord conclu entre une entreprise privée et le gouvernement irakien, le Ministère des Affaires étrangères dont relève l'entreprise concernée devait donner son accord et obtenir également le quitus de l'ONU. Cela permettrait de fournir, entre autres, des produits alimentaires et des matériels humanitaires au gouvernement irakien moyennant la fourniture du pétrole dont le seuil d'exportation fut fixé par l'ONU.

Environ deux mille deux cents entreprises impliquées dans l'exécution du programme s'étaient toutes livrées à la pratique de pot de vin. Elles furent répertoriées par la Commission Volcker<sup>639</sup> qui releva un système de double commission. Au titre de la première commission, les entreprises chargées de la vente du pétrole irakien l'achetaient à un prix relativement bas et rétrocédaient 50% du profit de leur vente au gouvernement irakien. La seconde commission concernait la fourniture de marchandises au gouvernement irakien. A l'entrée de celles-ci sur le territoire irakien, si dans l'achat du pétrole le prix était sous-évalué, les entreprises surfacturaient les fournitures de marchandises et autres produits pouvant être fournis au gouvernement irakien en conformité avec les résolutions sur le programme « Pétrole contre

---

<sup>637</sup> Rapport présenté par le Secrétaire général de l'ONU en application des résolutions 1447 (2002), 1472 (2003) et 1476 (2003), S/2003/576.

<sup>638</sup> Intervention de M. Jean-Marc de la SABLIERE, représentant permanent de la France auprès des NU sur le rapport de la Commission d'enquête indépendante : PV du Conseil de sécurité de l'ONU S/PV 5256 sur la situation en Irak du 7 septembre 2005, disponible sur [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=S/PV.5256](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/PV.5256) (consulté le 2 février 2015).

<sup>639</sup> Le rapport de la Commission note que les 2200 entreprises qui ont recouru à la pratique de pot de vin relèvent de 66 Etats.

nourriture » et remettaient également 50% de leurs bénéfices au gouvernement de Saddam Hussein.

La commission fut présidée par l'ancien chef de la Réserve fédérale américaine et depuis 2008 conseiller du Président américain Barack Obama, monsieur Paul Volcker. Il fut assisté de deux autres membres coprésidents de la Commission : le juge Richard Goldstone et le professeur Mark Pieth, tous des hommes d'« *une réputation extraordinaire dans les domaines respectifs de la finance, du droit et de la criminologie ; d'une intégrité et d'une compétence au-delà de tout soupçon* »<sup>640</sup> d'après les qualificatifs même du Secrétaire général de l'ONU.

La Commission Volcker a eu à enquêter le Bureau chargé du programme Irak, qui avait pour mandat « *d'administrer le programme pétrole contre nourriture comme une opération distincte et indépendante des activités que mène l'ONU dans le cadre du régime des sanctions, des activités qui relèvent de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies, de l'agence internationale de l'énergie atomique et de la Commission d'indemnisation des Nations Unies* »<sup>641</sup>.

Au total, neuf organisations et organismes des NU ont concouru à l'exécution de ce programme : la FAO, l'UNESCO, l'OMS, de l'Union internationale des télécommunications (UIT), le PNUD, le PAM, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat). L'enquête de la Commission Volcker a consisté dans le cadre de ce programme à effectuer des contrôles dans les structures d'audit et de contrôle interne au siège de l'ONU (à New York) et dans ses agences et institutions spécialisées mais aussi elle a eu à effectuer des enquêtes hors siège qui sont des enquêtes accomplies sur place et sur la base des pièces à distance.

---

<sup>640</sup> V. : [http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=9901&Cr=&Cr1=#.WIC5\\_\\_nhDIU](http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=9901&Cr=&Cr1=#.WIC5__nhDIU) (consulté le 2 février 2015)

<sup>641</sup> V. <http://www.un.org/french/Depts/oip/> (consulté le 2 février 2015).

## B. Les apports de la Commission Volcker

Loin d'être bénéfiques au peuple irakien, les revenus engrangés par le gouvernement irakien dans ce système de double facturation issu du programme « Pétrole contre nourriture », ne profitaient qu'à lui et étaient versés dans des sociétés écran (offshore). Les compagnies pétrolières étaient minutieusement choisies par l'Irak. A ce propos, la Commission Volcker a écrit : « dès le départ, l'Irak préférait vendre son pétrole à des compagnies et à des individus originaires de pays perçus comme « amis » de l'Irak, en particulier s'ils étaient membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, et capables potentiellement d'alléger les sanctions »<sup>642</sup>. Cela signifie que les personnalités influentes et les compagnies de quelques puissances, les Etats membres du Conseil de sécurité des NU, en contrepartie des bons de pétrole et des pots de vin qu'elles en recevaient, étaient chargées de mener d'intenses activités de lobbying en vue de lever l'embargo onusien qui pesait sur le régime de Saddam Hussein.

Parmi les Etats membres du Conseil de sécurité dont le soutien était recherché par l'Irak figurent, par le truchement d'entreprises<sup>643</sup> publiques et privées ou de personnalités politiques de premier rang, la France, la Russie, la Belgique et la Suisse. C'est ainsi que des personnalités politiques françaises<sup>644</sup>, russes et arabes furent citées dans le vaste scandale du programme « Pétrole contre nourriture » porté à la connaissance du grand public grâce aux révélations en 2004 d'une gazette irakienne (*Al Mada*), qui a donné les noms de centaines de personnalités du monde politique, du milieu des affaires et des membres du personnel de l'ONU ou des fonctionnaires d'États impliqués dans l'affaire. Par la suite, d'autres rapports d'institutions nationales d'audit ou de cabinets d'audit privés ont confirmé les allégations de fraude et de corruption soulevées par le journal irakien *Al Mada*. Le rapport Duelfer<sup>645</sup> et celui du General Accounting Office américain (GAO) relatifs à l'exécution du programme ont par la suite confirmé la gigantesque entreprise de fraude et de corruption.

---

<sup>642</sup> V. : [http://www.lemonde.fr/societe/article/2006/04/11/petrole-contre-nourriture-la-disgrace-des-reseaux-francais\\_760479\\_3224.html](http://www.lemonde.fr/societe/article/2006/04/11/petrole-contre-nourriture-la-disgrace-des-reseaux-francais_760479_3224.html) (consulté le 2 février 2015).

<sup>643</sup> L'entreprise Total a été concernée par la procédure judiciaire déclenchée en France.

<sup>644</sup> Parmi les personnalités politiques citées dans l'affaire « Pétrole contre nourriture », peuvent être cités les noms d'anciens ministres français, notamment de l'intérieur, C. PASQUA, de l'ancien Ambassadeur de France aux NU et d'anciens diplomates français.

<sup>645</sup> Rapport DUELFER du 6 octobre 2004 présenté à la Commission des armées du Sénat des Etats-Unis.

C'est dans cette situation de ramification nationale de révélations sur des irrégularités financières commises lors de l'exécution de ce programme humanitaire des NU en Irak que la Commission Volcker a commencé ses premières activités. Elles lui ont permis de rendre cinq rapports<sup>646</sup> dont le plus important est sans doute son rapport final sur la gestion du programme « Pétrole contre nourriture » qui détermine, tout en confirmant les allégations sur les irrégularités financières commises, les responsabilités des structures administratives de l'ONU, notamment celles du Conseil de sécurité, du Secrétariat général et celles d'entreprises privées concernées par le programme.

La Commission Volcker a également fait remarquer que les structures administratives ne répondaient pas aux défis actuels qui se posent à l'ONU d'aujourd'hui. Ainsi, la commission internationale d'enquête note que « *l'ONU a été créée en des temps plus simples, des temps où l'organisation n'avait pas à relever des défis opérationnels importants et complexes, aux côtés de ses responsabilités politiques et diplomatiques* »<sup>647</sup>. Poursuivant sur le renforcement de l'ONU, le Secrétaire général affirme dans son rapport que « *si les objectifs doivent être fermes et les principes constants, la pratique et l'organisation doivent évoluer avec le temps* »<sup>648</sup>. A sa création, l'ONU ne disposait pas de véritables services d'audits, d'enquêtes financières internationales capables de contrôler efficacement ses activités complexes.

Les défaillances relevées dans la structure administrative et la gestion du programme « Pétrole contre nourriture » furent l'occasion pour la Commission Volcker d'émettre une série de recommandations en vue d'accélérer la réforme<sup>649</sup> en profondeur de l'ONU, notamment de ses structures de gestion et ses pratiques de gestion. Ses recommandations sont axées sur trois points essentiels qui portent sur la transparence, la responsabilité et le contrôle des activités financières de l'ONU. Toutes ses recommandations sont reprises dans le Document final du Sommet mondial de 2005 et dans le rapport « *Dans une liberté plus*

---

<sup>646</sup> V. Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 16 c) de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité du 11 juin 2003; Rapport du Secrétaire Général (S/2003/576) conformément aux résolutions 1447 (2002), 1472 (2003) et 1476 (2003), le rapport de (180 jours de phase X111) ; dernier rapport de la Commission Volcker présenté par le Secrétaire général, S/2002/1239 du 12 novembre 2002. La liste des rapports de la Commission est disponible : <http://www.un.org/french/Depts/oip/background/reportsindexF.html> (consulté le 2 février 2015).

<sup>647</sup> Note du Service des informations et des accréditations du Conseil de sécurité des Nations Unies, CS/8492, 7/09/2005 ; D. DURAND, « Les propositions de Kofi ANNAN pour une réforme des Nations Unies : une conception globale », *IDRP*, 2005, p. 9.

<sup>648</sup> V. Rapport A/59/2005 du Secrétaire général de l'ONU « Dans une liberté plus grande ».

<sup>649</sup> A. NOVOSSELOFF, « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, vol. 50, n° 50, 2004, pp. 535-544.

*grande* » du Secrétaire général de l'ONU<sup>650</sup>. Sur la transparence financière, deux points méritent d'être signalés. Il s'agit de soustraire les dénonciateurs de fraude, de corruption, de mauvaise gestion ou de malversation et autres irrégularités financières à d'éventuelles représailles qu'ils pourraient connaître à la suite des révélations qu'ils font. Plus connu sous le nom de « *protection contre les abus* », ce régime fait l'objet de la « *circulaire du Secrétaire général sur la protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées*. » Sans considération de leur rang ou position dans la hiérarchie de l'organisation, la protection édictée par le Secrétaire général bénéficie à tous les fonctionnaires de l'ONU qui viendraient à dénoncer un manquement aux règlements, à concourir à une enquête ou à un audit « *dûment autorisé* »<sup>651</sup> ou une violation d'une obligation fondamentale<sup>652</sup> devant être observée par les fonctionnaires, stagiaires ou volontaires des NU. Les mécanismes de dénonciation élaborés sont à la fois internes et externes. Les mécanismes internes concernent le BSCI, le Sous-secrétaire général à la gestion des ressources humaines de l'ONU, le chef du département ou du bureau concerné par les allégations de fraude, de corruption ou d'irrégularités financières. Le dénonciateur peut également recourir aux mécanismes externes s'il estime avoir des raisons de craindre pour sa sécurité. Toutefois, les conditions du recours aux mécanismes externes de dénonciation sont déterminées par la section 2 de la circulaire sur la protection contre les abus.

La transparence sur la gestion des ressources de l'ONU suppose également que les rapports d'audit, d'enquête et d'investigation soient, à l'instar de ceux de l'UE, rendus publics. L'accès public aux audits reste l'une des recommandations de la Commission Volcker. A cet effet, il existe plusieurs mécanismes de publication des rapports d'audit établis par les organes et institutions de l'ONU. Ils ont le plus souvent recours à la publication électronique. Cette recommandation est aujourd'hui appliquée par le BSCI qui publie annuellement, depuis sa création et sa première activité d'audit en 1995, tous ses rapports d'audit sur son site.

---

<sup>650</sup> V. Rapport A/59/2005 du Secrétaire général de l'ONU « *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous* », sur <http://www.un.org/french/largerfreedom/toc.html> (consulté le 29 janvier 2015).

<sup>651</sup> V. Circulaire du Secrétaire général sur la protection contre les abus, ST/SGB/2005/21 du 19 décembre 2005, disponible sur : [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=ST/SGB/2005/21](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=ST/SGB/2005/21) (consulté le 2 février 2015).

<sup>652</sup> V. Section 2 de la Circulaires du Secrétaire général de l'ONU sur la protection contre les abus, *op.cit.*



Le second point de la série de recommandations émises par la Commission Volcker portant sur la responsabilité et le contrôle sur les structures d'exécution et de gestion financière des NU vise au renforcement du contrôle et à la création des services d'audit, d'enquête et à la mise en place de comités d'éthique et de déontologie au sein des NU. A sa suite, le Sommet mondial de 2005 souligne « *l'importance d'établir des mécanismes efficaces et efficaces ayant trait à la responsabilité et à la responsabilisation du Secrétariat* »<sup>653</sup> et des organes de l'ONU qui doivent « *être en mesure de faire face aux nouvelles missions de fond de l'ONU du XXI<sup>e</sup> siècle, d'avoir les moyens de gérer des activités mondiales complexes et d'être tenus responsables de leurs actes* »<sup>654</sup>. Comme concrétisation du renforcement du contrôle des programmes humanitaires de l'ONU, l'on peut citer celui géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH). Les audits de ce bureau sont effectués par une société d'audit privée : *Pricewaterhouse coopers*. Le renforcement des programmes humanitaires des NU se caractérise davantage dans la passation des marchés publics auxquels une évaluation en deux temps est appliquée : la prise en compte des compétences techniques dans la rédaction des termes du marché public et le choix de l'offre financière la moins disante.

C'est encore grâce aux recommandations de la Commission Volcker que le BSCI<sup>655</sup> doit ses pouvoirs actuels en tant que structure indépendante bénéficiant de compétences clairement établies et chargée des audits internes et d'autres formes de contrôle financier des NU. Le besoin de responsabilisation des structures de l'ONU a conduit également à la création du Conseil d'évaluation des performances des fonctionnaires de l'ONU et à la création d'un Comité de surveillance chargé de mettre en œuvre les demandes de suivi en matière d'audit interne. La création du Bureau d'éthique professionnelle, l'établissement d'un code d'éthique applicable à tous les fonctionnaires de l'ONU, ainsi que l'obligation de déclaration d'information financière imposée aux responsables (de grade D1 ou supérieur) et le programme de formation obligatoire pour tout le personnel de l'ONU peuvent être considérés comme des apports non moins importants de la Commission Volcker. Les institutions créées

---

<sup>653</sup> V. Document final du Sommet mondial de 2005, (A/60/L.1).

<sup>654</sup> V. Rapport du Secrétaire général de l'ONU « Dans une liberté plus grande », *op. cit.*

<sup>655</sup> Sur l'extension de ses compétences de contrôle interne aux organismes des NU, V. Document final du Sommet mondial de 2005. Sur la création, les compétences et l'ensemble des activités du BSCI, voir § 2 sur les deux types d'institutions et organisations professionnelle d'audit interne des OI du Premier chapitre du présent titre consacré à l'audit interne des OI.

sur ses recommandations participent à la consolidation des valeurs essentielles d'éthique et d'intégrité professionnelles au sein de l'ONU.

Le principal mérite des normes d'éthique de l'ONU est d'avoir rendu applicable aux programmes, fonds et agences de l'ONU le même régime de protection dont bénéficie l'ensemble du personnel du Secrétariat général. Ces normes d'éthique, essentiellement appliquées par les bureaux de déontologie des programmes, agences et institutions des NU font l'objet d'une réglementation qui promeut les principes d'indépendance, d'impartialité et de confidentialité guidant les actions de l'ONU. Les compétences des bureaux de déontologie sont déterminées dans la circulaire du Secrétaire général de l'ONU appelée « *Application des normes de déontologie à l'échelle du système des Nations Unies : organes et fonds administrés séparément* »<sup>656</sup>. Tout en favorisant la pratique d'une culture déontologique et de responsabilité, ils doivent contribuer à rendre fiable et crédible l'ONU aux plans interne et externe. Parmi leurs compétences, les bureaux de déontologie sont chargés d'élaborer les programmes de formation et de campagne de sensibilisation, de « *donner confidentiellement des avis et des conseils* »<sup>657</sup> sur les règles déontologiques aux fonctionnaires des programmes et agences qui les sollicitent, « *d'administrer le programme de transparence financière concernant les fonctionnaires des organes ou programmes, sauf pour les fonctionnaires ayant rang de sous-secrétaire général ou un rang supérieur, pour lesquels le programme continuera d'être administré par le Bureau de la déontologie du Secrétariat de l'ONU* »<sup>658</sup>. Ils sont tenus tous les ans de remettre au chef du programme ou du fonds concerné un rapport sur leurs activités. Le Bureau de déontologie du Secrétariat général de l'ONU est la traduction institutionnelle concrète des recommandations de la Commission Volcker sur le renforcement des principes d'intégrité, de transparence et de responsabilité des organes, programmes et fonds des NU.

L'affaire « Pétrole contre nourriture »<sup>659</sup> fut aussi l'occasion d'un long développement judiciaire<sup>660</sup> devant des juridictions nationales<sup>661</sup> en mettant en cause des entreprises privées et

---

<sup>656</sup> V. Corps commun d'inspection des Nations Unies, *La fonction d'audit dans le système des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 45

<sup>657</sup> V. Circulaire ST/SGB/2007/11 du Secrétaire général de l'ONU « Application des normes de déontologie à l'échelle du système des Nations Unies : organes et fonds administrés séparément ».

<sup>658</sup> Circulaire du Secrétaire général de l'ONU, *op. cit.*

<sup>659</sup> F. ROME, « Or noir et blanches colombes... », *Dalloz*, 2013, p. 1737.

<sup>660</sup> En France, elle a été marquée par dix années de procédure judiciaire.

<sup>661</sup> Voir entre autres les décisions n° 06/09874 et 09/04633 de la Cour d'Appel de Paris (CA, Paris, 11 déc.2008, Crim., 30 sept. 2008) et de la Cour d'appel de Montpellier : CA Montpellier, 2 mars 2010.

personnalités accusées d'avoir dévoyé le programme. Cela explique les liens qui existent entre l'audit des OI et la lutte pénale pour la protection de leurs intérêts financiers<sup>662</sup>. Celle-ci passe par la prise en compte des moyens du droit pénal pour la répression des infractions de corruption, de fraude et d'activités illégales commises contre elles.

## **Section II : L'investigation**

L'investigation s'apparente ou est parfois assimilée à la notion d'enquête. Mais son champ d'application est beaucoup plus réduit. Il porte en principe sur ce qui est défini dans le mandat<sup>663</sup> d'investigation par les autorités chargées du pouvoir de nomination au sein des OI. Par exemple, pour l'ONU, l'investigation consiste à « *enquêter sur les allégations faisant état de violations des règles, directives et instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies, à informer le Secrétaire général des résultats et lui faire les recommandations voulues* »<sup>664</sup>; « *à évaluer les mécanismes de contrôle appliqués aux activités à haut risque et dans les bureaux hors siège afin de déterminer les secteurs dans lesquels des actes frauduleux ou irréguliers sont particulièrement à craindre* »<sup>665</sup>, et à « *recevoir et examiner les communications que des fonctionnaires ou autres personnes prenant part à des activités menées pour le compte de l'Organisation lui adressent afin de suggérer des améliorations aux méthodes d'exécution des programmes ou de signaler des cas présumés de violation des règles et directives, d'irrégularité de gestion, de faute professionnelle, de gaspillage ou d'abus de pouvoir (...). Les fonctionnaires et non-fonctionnaires peuvent présenter directement au Bureau des suggestions et communications que celui-ci reçoit et traite en toute confidentialité* »<sup>666</sup>.

Contrairement aux fonctions d'audit et d'enquête, la fonction d'investigation au sein des OI est un mécanisme de contrôle financier relativement récent dans la protection des ressources financières des OI. Si elle porte parfois sur les irrégularités financières, son

---

<sup>662</sup> V. Deuxième partie de cette thèse consacrée aux poursuites et sanctions contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI.

<sup>663</sup> Corps commun d'inspection, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies* (JIU/REP/2000/9), Genève, Nations Unies, 2010, p. 37.

<sup>664</sup> Corps commun d'inspection, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>665</sup> *Op. cit.* p. 37.

<sup>666</sup> Rapport ST/SGB/273 du Secrétaire général de l'ONU sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels, 28 mai 1996, par. 16 à 18.

application reste essentiellement consacrée aux questions de fraude<sup>667</sup> et de corruption contre leurs intérêts financiers. Son exercice est encadré par un certain nombre de principes indispensables. Ils concernent l'existence d'un cadre juridique et des règles procédurales, la définition d'un mandat clair qui porte sur les compétences et les pouvoirs de l'investigateur de l'OI, la qualification des investigateurs, qui doivent être choisis parmi les membres d'un corps d'investigateurs professionnels, et leur indépendance (Paragraphe I). Chaque OI détermine les règles procédurales qui régissent la fonction d'investigation. Celles de l'ONU, de ses programmes et agences ont été fixées par la Troisième Conférence des investigateurs des organismes des NU et des institutions financières multilatérales (Paragraphe 2).

### **Paragraphe I : Le cadre juridique de la fonction d'investigation**

L'encadrement de la fonction d'investigation repose sur un ensemble de règles juridiques qui comprend les principales normes juridiques des OI à savoir leurs traités constitutifs (Charte de l'ONU, TUE, TFUE, Traité sur l'UEMOA), leurs résolutions et directives, leurs règlements. Ce cadre juridique est complété par celui des États membres lorsqu'ils interviennent dans les investigations menées par les OI. Si ce cadre juridique est essentiel à l'exercice de l'investigation, il n'est pas suffisant. Pour exercer sa fonction, l'investigateur doit avoir un mandat qui définit ses pouvoirs et compétences (B). Pour cela, il doit bénéficier des certaines garanties liées à l'exercice de ses fonctions (A).

#### **A. L'indépendance de l'investigateur**

L'indépendance est la condition essentielle de l'exercice de la fonction d'investigation au sein des structures d'investigation des OI. Elle est déterminée par le cadre juridique<sup>668</sup> de son exercice et se décline en plusieurs points : l'investigateur ou la structure d'investigation doit pouvoir établir son plan de travail, entreprendre et conduire en toute liberté l'investigation que l'organe d'investigation juge utile à l'exercice de sa fonction. Ceci est une

---

<sup>667</sup> Note A/53/811 du Secrétaire général de l'ONU, « Allégations de détournement de fonds commis par un fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement », 28 janvier 1999.

<sup>668</sup> Sur l'indépendance et le renforcement des structures d'investigation au sein des OI, V. : Résolution A/RES/59/287 de l'Assemblée générale des NU du 13 avril 2005 adoptée sur la base du rapport A/59/652/Add.1 de la Cinquième Commission.

garantie de son indépendance. La désignation des ressources humaines et financières est aussi une des conditions de son indépendance. Cette désignation des ressources humaines sous-tend l'idée de la délégation de pouvoirs. En outre, l'indépendance est assurée par le droit d'accès aux personnes relevant de la structure administrative des plus hauts fonctionnaires des OI. Leur coopération est requise comme condition de l'indépendance de la fonction. Pour ce faire, l'organe d'investigation doit bénéficier du soutien constant de la plus haute autorité administrative de l'OI. L'indépendance de l'investigateur implique qu'il puisse avoir accès aux comptes, aux dossiers, aux avoirs, aux opérations financières de l'OI pour le compte de laquelle il agit. Le droit à la communication d'allégations de fautes professionnelles, d'irrégularités financières ou de gaspillage est un autre élément qui renforce son indépendance. Les fonctionnaires ou tierces personnes qui portent de telles allégations à sa connaissance doivent bénéficier de protection contre toutes les représailles dont ils pourraient faire l'objet.

Cette garantie est la clé d'une bonne communication entre les fonctionnaires ou tierces personnes qui dénoncent les irrégularités et l'investigateur de l'OI. En vertu de l'indépendance de sa fonction, l'investigateur doit pouvoir communiquer ses résultats (rapports) à la plus haute autorité administrative et aux commissariats des OI. Il ne peut exercer d'autres fonctions en rapport avec sa mission.

Son impartialité<sup>669</sup> est le corollaire de son indépendance. Elle est garantie par les instruments juridiques qui déterminent son indépendance. Ce sont donc les résolutions, les directives, les règlements financiers entre autres. Par exemple, l'impartialité de l'investigateur du BSCI de l'ONU est affirmée par les dispositions de la résolution<sup>670</sup> de l'Assemblée générale des NU sur le renforcement de la fonction d'investigation à l'ONU et la résolution des NU créant le BSCI<sup>671</sup>. Cela signifie que l'investigateur doit conduire son activité avec professionnalisme en ayant en vue uniquement et exclusivement les intérêts de l'OI. Toutes les opinions qu'il émet doivent tenir compte de ce principe. Ainsi, il ne doit être mêlé à aucun

---

<sup>669</sup> Corps commun d'inspection des NU, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, op. cit., 44 p. disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y6383f/y6383f01.pdf> (consulté le 2 février 2015).

<sup>670</sup> Résolution A/RES/59/287 de l'Assemblée générale des NU du 13 avril 2005 adoptée sur la base du rapport A/59/652/Add.1 de la Cinquième Commission.

<sup>671</sup> Voir Rapport A/RES/48/218 B, 12 août 1994; ST/SGB/273, 7 septembre 1994; et ST/IC/1996/29, 25 avril 1996.

conflit d'intérêts<sup>672</sup> pouvant affecter son jugement et son comportement au sein de la structure d'investigation et dans l'OI. Il peut l'être directement ou indirectement lorsqu'un membre de sa famille est concerné. Dans l'un ou l'autre cas, il est relevé de ses fonctions de sa propre initiative ou à la demande d'un membre de l'OI. Comme contrepartie de l'indépendance, il est attendu de l'investigateur d'être objectif dans sa mission. Le Groupe de la Banque mondiale définit l'objectivité parmi les « critères de qualité » de la fonction d'investigation. Ainsi, il mentionne que « *dans tous les aspects du travail d'investigation, l'investigateur doit être effectivement à l'abri - et perçu comme tel – de tout élément pouvant nuire à l'objectivité, et doit garder une attitude objective* »<sup>673</sup>. En plus, il doit se montrer cohérent et « *éviter les pratiques arbitraires* »<sup>674</sup> qui sont des atteintes à son impartialité et à son objectivité. Elles sont répréhensibles en tant que telles au titre des règles déontologiques sur sa profession ou en vertu du respect des droits et obligations contenus dans le statut des fonctionnaires de l'OI concernée.

On peut donc préciser que l'indépendance, ainsi que ses corollaires que sont l'impartialité et l'objectivité, sont la garantie essentielle de la fonction d'investigation au sein de l'OI, sans être pour autant suffisantes. C'est pourquoi le cadre juridique de la fonction d'investigation doit déterminer les compétences requises et les pouvoirs nécessaires à l'exercice d'une bonne mission d'investigation au sein des OI.

## **B. Les compétences et les pouvoirs des organes d'investigation**

Les conditions de compétences professionnelles de l'investigateur renvoient à la possession de diplômes d'études supérieures, ainsi que la justification d'études spéciales ou spécifiques sur la fonction d'investigation assortie de l'expérience professionnelle dans les structures d'investigation, dans les départements et les services juridiques de suivi ou d'application des lois et règlements.

---

<sup>672</sup> Corps commun d'inspection, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, *op. cit.*

<sup>673</sup> V. Annexe III « critères de qualité » défini par le Groupe de la BM, in Corps commun d'inspection des Nations Unies, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, *op. cit.*

<sup>674</sup> Résolution A/RES/59/287 de l'Assemblée générale des NU du 13 avril 2005 adoptée sur la base du rapport de la Cinquième Commission, *op. cit.*

Les pouvoirs de l'investigateur sont multiples<sup>675</sup>. Parmi les plus importants, l'investigateur doit pouvoir diriger l'investigation. A ce titre, il détermine librement son plan et son programme de travail qu'il communique au responsable de l'OI. Il doit aussi avoir le pouvoir de rendre directement compte à celui-ci. Ce pouvoir lui est accordé dans plusieurs OI qui ont institué la fonction d'investigation en leur sein. Les éléments essentiels qui figurent dans le mandat d'investigation déterminent l'étendue de ses pouvoirs qui se rapportent essentiellement à l'engagement sans aucune entrave de toute procédure d'investigation qu'il juge utile, au libre accès aux fonctionnaires et à leur coopération aux activités d'investigation, au droit d'inspecter tous les dossiers dont la connaissance lui est nécessaire et susceptible de faire évoluer leurs activités, au recours à des mesures de surveillance. Il est utile de rappeler que, dans l'exercice de ses pouvoirs, il doit respecter les critères de la procédure équitable et tenir compte du principe du contradictoire indispensable dans tous les mécanismes de contrôle financier des OI. En outre, au titre des pouvoirs, le mandat d'investigation détermine la structure interne chargée de son application. Cependant, un examen de la pratique révèle quelques différences entre les OI.

Dans certaines OI, il existe une cellule ou une division ou encore une direction qui s'occupe spécialement de la fonction d'investigation. Au sein de l'ONU, par exemple, le BSCI dispose d'une direction des investigations. Le mandat de cette division est d'effectuer, comme déjà évoqué, des investigations au sein du siège de l'ONU. Dans d'autres OI, la fonction d'investigation est assurée par la division de l'inspection<sup>676</sup>, ou par celle de la vérification interne des comptes<sup>677</sup>, ou encore du Bureau de l'audit et du programme des performances<sup>678</sup>. Dans d'autres encore, c'est la même structure qui a reçu la compétence d'effectuer tous les types de contrôle financier interne<sup>679</sup>. C'est la pratique suivie par l'ensemble des institutions, agences, programmes et fonds des NU.

---

<sup>675</sup> Corps commun d'inspection des Nations unies, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y6383f/y6383f01.pdf> (consulté le 2 février 2015).

<sup>676</sup> PNUD.

<sup>677</sup> UNICEF.

<sup>678</sup> HCR.

<sup>679</sup> L'UNESCO avec son service de contrôle interne (IOS), l'OIT avec son unité de vérification interne (IAU), l'OMS avec le Bureau de la vérification intérieure des comptes et de la surveillance (IAO) ; l'Organisation météorologique mondiale (OMM) avec son Service de l'audit interne et de l'investigation ; l'Organisation internationale de l'aviation civile internationale (OACI) avec son Bureau de l'évaluation des programmes, de l'audit et de l'examen de la gestion (EAO).

Les compétences et les pouvoirs, ainsi que l'indépendance, constituent les conditions indispensables de l'exercice de la fonction d'investigation au sein des OI. Elle s'exerce suivant plusieurs formes qu'il convient d'analyser à présent.

## **Paragraphe II : Les formes de l'investigation et le traitement des affaires d'investigation**

Les différentes formes que peut revêtir l'investigation (A) ainsi que le traitement des affaires d'investigation (B) sont déterminées par les instruments juridiques (règlement financier, résolution, directive, etc.) sur la fonction d'investigation.

### **A. Les différentes formes d'investigation**

Tout comme la fonction d'enquête, il existe plusieurs types<sup>680</sup> d'investigation auxquels ont recours les OI. Parmi ceux-ci, l'on distingue l'investigation réactive, qui porte sur les allégations de fraude, de corruption ou d'irrégularités financières et l'investigation proactive, qui permet d'analyser et de contrôler les domaines d'activités financières qui présentent de risques sérieux d'atteinte aux finances des OI. En identifiant ces risques, l'investigation proactive joue un rôle préventif.

Plusieurs personnes peuvent être visées par ces deux types d'investigation. Il peut s'agir simplement des membres du personnel de l'OI (personnel du Secrétariat général de l'ONU, de l'Assemblée générale, fonds et programmes des NU, membres de la Commission, du Parlement européen, etc.). L'investigation peut aussi porter sur des personnes qui n'appartiennent pas à l'OI et n'entretiennent aucun lien de dépendance avec elle. Il peut s'agir par exemple des personnes physiques impliquées dans des achats effectués pour le compte des OI. Lorsque l'investigation porte sur des personnes qui ne sont pas membres de l'OI, la participation des États membres<sup>681</sup> reste indispensable pour qu'elle soit menée efficacement afin de situer les responsabilités et de poursuivre éventuellement les personnes responsables

---

<sup>680</sup> Corps commun d'inspection des Nations unies, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, op. cit., disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y6383f/y6383f01.pdf> (consulté le 2 février 2015).

<sup>681</sup> *Infra*.



ou supposées responsables d'infractions de corruption, de fraude aux ressources des OI. Le concours des États membres, se faisant dans ce cas par le truchement de leurs systèmes juridiques et judiciaires, concerne deux orientations différentes. La première orientation met à contribution leurs tribunaux civils et la seconde renvoie à la répression des infractions en cause par les moyens prévus par le système pénal des États. Cela suppose qu'ils aient prévu au préalable dans leurs législations des dispositions qui définissent et punissent les infractions pour lesquelles les fonctionnaires d'OI<sup>682</sup> ou des tierces personnes (qui peuvent être leurs nationaux)<sup>683</sup> sont poursuivis. Cet aspect de la lutte pour la protection des intérêts financiers des OI qui nécessitent la participation et la collaboration des États membres sous le prisme de la coopération judiciaire internationale<sup>684</sup> soulève des problèmes de droit pénal sur la différence de définitions pénales entre les instruments juridiques nationaux et internationaux<sup>685</sup>. Car parfois certains comportements répréhensibles au sein des OI ne sont pas suffisamment constitutifs d'infractions dans les législations pénales de certains États<sup>686</sup>. Il faut aussi noter que la participation des États membres peut se faire concurremment avec la procédure d'investigation enclenchée au sein des OI. Cette procédure se déroule en tenant compte exclusivement des règlements et autres normes juridiques administratives et financières qui déterminent leur fonctionnement.

## **B. Le traitement des affaires d'investigation devant les autorités judiciaires nationales**

Le traitement des affaires dans le domaine d'investigation se fait dans le cadre des OI mais il se peut, c'est parfois et même très souvent le cas, qu'il se déroule devant les juridictions nationales<sup>687</sup> des États membres par la procédure du renvoi. Le renvoi des dossiers d'investigation devant les autorités nationales met en lumière la différence de

---

<sup>682</sup> Cela pose la question des immunités qui doit être réglée.

<sup>683</sup> Cela ouvre la question des titres de compétence des juridictions à résoudre.

<sup>684</sup> M. MASSE, « Actualité de la coopération judiciaire internationale », *RSC*, 2001, p. 445 ; P. LEMOINE, « Coopération judiciaire entre États », *RSC*, 2009, p. 297.

<sup>685</sup> Sur ces questions, V. la Deuxième partie de cette étude sur la participation des États membres à la lutte contre la fraude et la corruption contre les intérêts financiers des OI.

<sup>686</sup> V. Deuxième partie sur la participation des États membres à la lutte contre la fraude et la corruption dans les OI.

<sup>687</sup> Corps commun d'inspection des Nations unies, *Renforcer la fonction d'investigation dans les organisations du système des Nations Unies*, *op. cit.*, disponible sur <http://www.fao.org/docrep/meeting/004/y6383f/y6383f01.pdf> (Consulté le 2 février 2015).

pratique qui existe entre les OI mais aussi entre les autorités nationales des Etats membres. Si le renvoi devant les juridictions nationales d'affaires concernées par l'investigation est nécessaire à la protection des intérêts financiers des OI, il peut être porteur de préjudices à leur image, à leur crédibilité et effriter la confiance que leur porte l'opinion. Ces éventuels préjudices sont nombreux et concernent la publicité défavorable qui est faite aux investigations de fraude et de corruption au sein des États membres. En outre, les frais de procédure sont souvent élevés, avec des longs délais de procédure judiciaire devant les juridictions pénales nationales. Aussi, la contribution des Etats membres à l'investigation entraîne parfois la divulgation d'informations confidentielles qui ne doivent être sues que de certaines personnes haut placées dans l'administration des OI, qui peuvent décider librement des modalités et des conditions de leur divulgation dans le strict respect de l'intégrité des OI.

Or, la participation des Etats annule cette possibilité de garder le secret sur certaines affaires. Egalement, les procès judiciaires entamés devant les juridictions pénales nationales présentent quelques incertitudes quant à leur issue. Il n'est pas certain dans tous les cas que les fonctionnaires ou d'autres personnes physiques ou morales (les nationaux, les entreprises privées) poursuivis échappent de sanctions exemplaires. Des accusés peuvent bénéficier de l'acquittement<sup>688</sup> ou de la relaxe par la juridiction pénale nationale. Ce type de jugement pourrait avoir des incidences négatives sur le déroulement de la procédure juridictionnelle administrative enclenchée devant les tribunaux administratifs internationaux<sup>689</sup> ou devant les instances paritaires des OI qui tiennent compte des décisions pénales des autorités judiciaires nationales. Aussi, la procédure judiciaire nationale peut les empêcher de prendre des mesures préventives, des mesures d'urgence ou des mesures administratives comme le renvoi sans préavis.

On peut marquer l'effet dissuasif comme étant le premier avantage du renvoi de l'investigation devant les autorités judiciaires nationales. La possibilité de recourir aux juridictions pénales nationales pour poursuivre les infractions de corruption et de fraude révélées à la suite des missions d'investigation est un moyen de prévention. Les OI y ont souvent recours lorsque les mécanismes internes ne permettent pas d'obtenir le

---

<sup>688</sup> L'acquittement obtenu par un prévenu (fonctionnaire international) devant les juridictions pénales nationales n'est pas suffisamment constitutif du succès de l'appel qu'il forme contre son renvoi sans préavis. Ainsi en a décidé le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) dans son jugement n° 457 dans l'affaire WIELD contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, 9 novembre 1988.

<sup>689</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *op. cit.*, p. 157.

remboursement des montants fraudés ou de recouvrer les avoirs perdus en corruption. En outre, comme second avantage, la procédure du renvoi permet de recouvrer les avoirs qu'elles ont perdus. Il permet également le remboursement des pertes financières qu'elles subissent<sup>690</sup>. L'autre effet du renvoi des affaires d'investigation devant les juridictions pénales nationales tient à l'importance de l'acte judiciaire.

Pour finir, notons que la fin des travaux des organes d'investigation est sanctionnée par la remise aux plus hauts responsables des OI (secrétaires généraux de l'ONU et des institutions et agences spécialisées des NU ou aux présidents de commission de l'UE et de l'UEMOA) du rapport établissant les faits, les responsabilités dans la fraude, la corruption ou la mauvaise gestion des ressources financières des OI. Les structures d'investigation peuvent aussi faire des recommandations allant dans le sens de l'amélioration de leurs structures de contrôle financier.

---

<sup>690</sup> V. Deuxième partie de cette étude sur le recouvrement des montants fraudés et d'avoirs issus de la corruption et d'irrégularités financières.

## Conclusion du Chapitre II

Les fonctions d'enquête et d'investigation sont d'autres formes du contrôle financier au sein des OI. Elles sont indépendantes des audits financiers (externe et interne). C'est ainsi que la plupart des OI établissent des structures d'enquête et d'investigation ou mettent en place au sein des structures de contrôle financier des divisions chargées de telles fonctions. Nous avons vu par exemple qu'au sein du BSCI des NU, les fonctions d'investigation et d'enquête sont exercées chacune par une division indépendante rendant compte au Secrétaire général adjoint du BSCI. Dans quelques OI et institutions et agences des NU, c'est la même structure de contrôle qui exerce les trois fonctions (audits, enquête et investigation). L'enquête et l'investigation sont des formes de contrôle financier externe en ce sens que ce sont des personnalités ou institutions n'appartenant pas aux OI qui les exercent. Parfois, elles sont rattachées à la fonction de contrôle financier interne.

En tant qu'organes temporaires, le but des commissions d'enquête et d'investigation est essentiellement lié à la détermination d'irrégularités financières (mauvaise gestion) ou d'infractions pénales (fraude, corruption). Ce fut le cas au sein de l'ONU avant l'établissement du BSCI. On peut citer en exemple la Commission Volcker, dont le mandat se limitait essentiellement à la détermination de la mauvaise gestion, de la fraude et de la corruption liées à la gestion du programme des NU en Irak « Pétrole contre nourriture ». Aussi, le rattachement des fonctions d'enquête et d'investigation à la fois à l'audit interne et à l'audit externe souligne la complémentarité qui peut exister entre elles et les audits financiers. A ce titre, il peut arriver que l'enquêteur ou l'investigateur utilise les données (rapports) des auditeurs financiers pour effectuer sa mission.

## Conclusion du Titre II

Ce titre a permis de mettre en lumière les différences qui existent entre les formes de contrôle financier au sein des OI. Ces différences tiennent naturellement à l'encadrement juridique des activités d'audits financiers, de l'enquête et de l'investigation mais aussi à la durée des différents types de contrôle financier. Ainsi, par sa durée et la régularité de son exercice, l'auditeur financier bénéficie d'un privilège qui s'explique certainement par sa connaissance des structures contrôlées. Contrairement à l'enquête et à l'investigation, l'audit n'est pas sporadique ou épisodique. Il s'exerce continuellement et peut permettre aux OI de déceler à temps des atteintes portées contre leurs intérêts financiers. Ainsi, ces différences entre les formes variées de contrôle financier permettent aussi de rendre compte de la nécessité de recourir à une forme de contrôle financier plutôt qu'à une autre. Malgré les avantages liés à l'exercice de l'activité d'audit financier interne, qui s'effectue régulièrement au sein des OI, elle montre ses limites face à des aspects de la protection des intérêts financiers des OI. C'est le cas par exemple lorsque les institutions de contrôle financier ou les chefs d'administration sont impliqués dans la commission d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI, qui dépassent le cadre des OI contrôlées, comme dans l'affaire « Pétrole contre nourriture » ou dans le cadre de l'aide publique au développement. Les institutions d'audit financier interne ne semblent pas assez outillées pour faire face à ces situations où leur indépendance et la crédibilité de leurs rapports pourraient être mises en question. Pour remédier à ces situations, et pour s'assurer également de la qualité du travail accompli par les auditeurs financiers internes, les OI ont recours à l'audit financier externe, à l'enquête et à l'investigation. Le recours à l'audit externe, à l'enquête et à l'investigation, en plus d'être un moyen garantissant l'indépendance et l'impartialité du contrôle financier, permet de répondre aux situations complexes et de faire bénéficier les OI de l'expertise en matière de contrôle financier. Ces mécanismes de contrôle financier (audit financier externe, l'enquête et l'investigation) n'ont pas la même durée que l'audit financier interne, ils sont établis pour trouver réponses à des cas précis.

## **Conclusion de la Première partie**

Les formes de contrôle financier des OI ont des activités encadrées par des règles générales sur l'exercice, la procédure et des règles particulières applicables aux différentes formes de contrôle financier que sont les audits financiers, l'enquête et l'investigation. Elles permettent de prévenir et de détecter des activités irrégulières et illégales aux ressources financières des OI. Cependant, elles n'arrivent pas à endiguer toutes les atteintes qui leur sont faites à cause de la défaillance, de l'inexistence ou du manque de personnel dans les structures chargées d'effectuer des audits, des enquêtes et des investigations en leur sein. La difficulté d'une protection efficace des ressources financières des OI est aussi imputable au manque de normes internationales d'audit applicables à toutes les OI. L'engouement des structures de contrôle interne et externe à appliquer des normes standard est à encourager, de même que l'harmonisation au sein des OI des normes internationales d'audit applicables au secteur public, notamment les normes IPSAS. La tendance générale dans les OI du système des NU va dans ce sens. C'est aussi le cas au sein de l'UE. Les insuffisances des structures d'audits financiers, d'enquête et d'investigation à lutter efficacement contre les atteintes aux intérêts financiers des OI sont aussi dues aux formes que prennent les atteintes ainsi que les modalités de leur commission. Aussi, se pose la question du contrôle des structures d'audit. Il existe très peu d'OI qui ont mis en place des structures chargées de contrôler les activités de leurs structures d'audits financiers. Par exemple, au sein de l'UEMOA, il n'existe aucune structure de contrôle des activités de son auditeur externe ou interne.

En outre, la qualité et l'utilité de la protection des intérêts financiers des OI dépend en grande partie de l'application des rapports d'audits financiers. Ceux-ci sont dans l'ensemble insuffisamment appliqués. Cela affaiblit la protection financière des OI. De telles faiblesses méritent d'être corrigées en renforçant le suivi de l'application des rapports, des recommandations des services d'audits, d'enquête et d'investigation des OI. Quelle que soit la qualité des services de contrôle financier des OI, le volet financier est nécessaire mais pas suffisant dans la protection de leurs intérêts financiers. C'est pourquoi il semble nécessaire d'envisager la protection pénale qui vise à combattre les infractions (corruption, fraude), les irrégularités et la mauvaise gestion qui leur sont préjudiciables.

## **DEUXIEME PARTIE : LES SANCTIONS CONTRE LES INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Les sanctions de nature administrative ou pénale constituent le second aspect de la protection des intérêts financiers des OI. C'est-à-dire l'ensemble des moyens pénaux et administratifs qui permettent d'organiser et d'encadrer juridiquement la protection des intérêts financiers des OI. D'une certaine manière, l'action pénale est le complément, la conclusion ou même la conséquence des actions de contrôle financier externe et interne dont les audits financiers constituent la forme la plus aboutie ou appliquée en leur sein. Mais l'action pénale n'est pas toujours occasionnée par les audits financiers. Il se peut aussi, et c'est souvent le cas, que les actions pénales soient réalisées distinctement des mécanismes de contrôle des ressources financières des OI.

Les infractions financières autour desquelles s'organisent les dispositifs pénaux de protection de leurs ressources sont la corruption<sup>691</sup>, certaines catégories fraudes<sup>692</sup> et certaines irrégularités financières<sup>693</sup> dans l'UE et l'UEMOA. Pour ce qui est de l'UE, par exemple, le dernier rapport de la Commission sur la corruption, paru en février 2014, évalue la perte en corruption subie par l'UE à cent-vingt (120) milliards d'euros par an<sup>694</sup>. Quant à la fraude, son coût est estimé à plus de six cents millions d'euros<sup>695</sup> par an. Le coût de la corruption, de la fraude et d'autres irrégularités financières dans d'autres OI est encore bien plus grand<sup>696</sup>. Les rapports édictés par les différents services en charge de la protection financière des ressources

---

<sup>691</sup> M. DELMAS-MARTY, « La corruption : un défi pour l'Etat de droit et la société démocratique », *RSC*, 1997, p. 696 ; C. CUTAJAR, « Analyse du droit positif en matière d'atteintes à la probité », *AJ pénal*, 2013, p. 70 ; Rapport anticorruption 2014 de l'UE (Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen COM(2014) 38 final, p. 47.

<sup>692</sup> M. DELMAS-MARTY, « La repression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *RSC*, 1993, pp. 586-592 ; P.B. KNUDSEN, « La fraude au détriment du budget communautaire », *RSC*, 1995, pp. 65-74 ; P. FAUCHERAUD, « La lutte contre la fraude douanière : un impératif pour l'UE », *RMUE*, n° 1, 1995, p. 75 ; Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal COM(2012) 363 final du 11/07/2012 ; Conclusions de l'Assemblée nationale française adoptées par la Commission des affaires européennes sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, 4 déc. 2012, p. 2.

<sup>693</sup> V. Rapport A/53/849 du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'ONU du 3 mars 1999.

<sup>694</sup> <http://www.franceinfo.fr/actu/economie/article/la-corruption-en-europe-120-milliards-d-euros-par-318167>.

<sup>695</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/news-room> (consulté le 2 février 2015).

<sup>696</sup> <http://www.un.org/apps/news> (consulté le 2 février 2015).

de l'ONU révèlent la gravité de ces infractions et soulignent la nécessité de les combattre sous le prisme du droit pénal, qui est l'un des outils essentiels de la protection de leurs finances. Celle-ci est encadrée par des normes du droit dérivé des OI : directives, règlements, décisions... C'est le cas au sein de l'UE ou encore de l'UEMOA. Ces deux OI disposent chacune des instruments juridiques<sup>697</sup> de lutte contre la corruption. Tout comme l'ONU, elles établissent aussi le régime disciplinaire applicable à la corruption de leurs personnels (Titre I). Les dispositifs juridiques de protection portent également sur la fraude aux intérêts financiers des OI et d'autres irrégularités qui peuvent ne pas être des infractions. C'est pour cela qu'une démarche est envisagée pour la lutte contre la fraude et les irrégularités financières au sein des OI avec une analyse particulière de la fraude au budget, qui est une infraction spécifique à l'UE. Cet aspect de la protection des intérêts financiers des OI renvoie aux mesures visant à combattre la fraude et les irrégularités financières grâce aux actions civiles et disciplinaires exercées au sein des OI mais aussi au sein des Etats membres par des poursuites pénales et les actions en recouvrement qui en résultent (Titre II).

---

<sup>697</sup> Convention des NU contre la corruption (convention Merida) de l'ONU ; Convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'UE (Texte approuvé par le Conseil le 3 décembre 1998), *Journal officiel* C 391 du 15 déc. 1998 ; Convention relative à la protection des intérêts financiers de l'UE.



## **TITRE I : LA LUTTE PENALE CONTRE LA CORRUPTION PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Les OI, objets de la présente étude, se sont dotées d'instruments juridiques leur permettant de lutter, sur le plan pénal, contre la corruption<sup>698</sup> portant atteinte à leurs intérêts financiers. La corruption les affaiblit gravement<sup>699</sup> et amenuise la confiance de l'opinion publique dans leur fonctionnement. En effet, l'opinion garde encore en mémoire les vastes entreprises de corruption qu'ont connues les principales OI et qui ont fait la une de la presse mondiale désormais devenue un puissant outil permettant de recenser et de porter à la connaissance du public les infractions commises, notamment, dans un cadre international<sup>700</sup>.

La plus importante de ces affaires est connue sous l'appellation de l'affaire « Pétrole contre nourriture »<sup>701</sup> qui a impliqué d'éminentes personnalités onusiennes et des personnes privées. Ainsi, selon l'Avocat général de la Cour de cassation française, Claude Mathon : « *lorsque l'on est en charge de rédiger un texte sur la corruption et que l'on veut l'illustrer de cas concrets récents, il suffit de lire la presse ; la matière est abondante (...)* »<sup>702</sup>. C'est dans ce contexte que les OI ont pris conscience de l'ampleur et des conséquences du phénomène pour s'orienter vers la négociation et l'adoption d'instruments juridiques internationaux (conventions, actes juridiques unilatéraux) de lutte, sur le plan pénal, en leur sein contre les atteintes à leurs intérêts financiers (chapitre I). Aussi, les Etats membres

---

<sup>698</sup> C. CUTAJAR, « Analyse du droit positif en matière d'atteinte à la probité », *AJ pénal*, 2013, p. 70 ; M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p.

<sup>699</sup> M. DELMAS-MARTY, « La corruption : un défi pour l'Etat de droit et la société démocratique », *RSC*, 1997, p. 696.

<sup>700</sup> S'il existe une longue liste de conventions internationales de lutte contre la corruption, il n'en est pas de même de la fraude à leurs ressources financières. Très peu d'OI ont dans leur arsenal juridique des dispositions permettant de lutter contre la fraude, notamment la fraude à leur budget. L'UE est l'une des rares OI qui ont prévu ce type de délit.

<sup>701</sup> V. § 2 la Commission d'enquête établie dans l'affaire « Pétrole contre nourriture », de la Section 1 du Chapitre II du Titre II sur les formes de contrôle financier (Première partie).

<sup>702</sup> C. MATHON, « Editorial » *Rev. du GRASCO*, spéc. 2012, disponible sur : [www.GRASCO.eu](http://www.GRASCO.eu) ou [www.lareveduGRASCO.eu](http://www.lareveduGRASCO.eu) (consulté le 10 février 2015).

prennent une part essentielle à la lutte contre la corruption portant atteintes aux intérêts financiers des OI (chapitre II).

## **CHAPITRE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES PENAUX ETABLIS PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Il existe plusieurs instruments juridiques spécifiques de lutte contre les atteintes aux intérêts financiers des OI. On pense par exemple aux conventions de l'UA<sup>703</sup>, celles de l'UE<sup>704</sup> ou celles adoptées en Asie<sup>705</sup>. Cependant, toutes ces conventions présentent des limites dans la mesure où elles sont consacrées à des formes spécifiques de corruption en omettant ainsi la corruption d'organisations publiques internationales<sup>706</sup>. Il a fallu attendre l'élaboration et l'adoption en 2003 de la Convention des NU contre la corruption<sup>707</sup> (qui compte aujourd'hui 160 Etats parties)<sup>708</sup> pour que soit enregistré un progrès sans pareil dans le long processus de lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Elle constitue aujourd'hui le « *dispositif légal de lutte contre la corruption à l'échelle internationale* »<sup>709</sup>.

Des instruments juridiques internationaux autres que ceux cités complètent l'encadrement juridique de la lutte contre la corruption en droit international. Il ne s'agit cependant pas ici de les passer tous en revue. Seuls ceux qui sont en rapport avec la protection des intérêts financiers des OI sont abordés dans ce chapitre. C'est à ce titre que, principalement, les conventions internationales de lutte contre la corruption élaborées par l'ONU (Convention de Mérida de 2003) et les conventions de l'UE sur la corruption (les instruments PIF) sont primordiales pour définir la catégorie d'agents internationaux qui peuvent commettre l'infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. D'autre part, ces conventions tiennent également compte de la qualité des personnes autres que les agents internationaux qui peuvent être impliquées dans la commission de l'infraction

---

<sup>703</sup> Convention de l'UA sur la prévention et la lutte contre la corruption adoptée à Maputo le 11 juin 2003.

<sup>704</sup> L'UE a mis en place plusieurs conventions de lutte contre la corruption, notamment celles sur la lutte contre la corruption des fonctionnaires communautaires et des Etats membres de l'Union, la convention sur la protection des intérêts financiers de l'Union, etc.

<sup>705</sup> Plan d'action de lutte contre la corruption en Asie et dans le Pacifique.

<sup>706</sup> Cette forme de corruption fait l'objet particulier de dispositions dans la convention des NU contre la corruption dite Convention de Merida adoptée en 2003 et est également traitée dans l'article de C. CUTAJAR « Analyse du droit positif en matière d'atteinte à la probité », *AJ pénal*, p.70. Elle est reprise dans les codes pénaux de plusieurs Etats, notamment ceux de la France et d'autres Etats membres de l'UE.

<sup>707</sup> Rés. AG 58 /4 des NU du 31 octobre 2003.

<sup>708</sup> D. VLASSIS, « Le dispositif légal de lutte contre la corruption à l'échelle internationale : la convention des Nations Unies contre la corruption : développements intervenus dans sa mise en œuvre » disponible sur [www.larevueedu.grasco.eu](http://www.larevueedu.grasco.eu) (consulté le 10 février 2015).

<sup>709</sup> D. VLASSIS, « Le dispositif légal de lutte contre la corruption à l'échelle internationale : la convention des Nations Unies contre la corruption : développements intervenus dans sa mise en œuvre », *op. cit.* .

de corruption (Section I). Cette distinction entre les auteurs de la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI permet de déterminer le régime juridique des sanctions applicables à chaque catégorie d'auteurs de la corruption selon qu'il est ou pas un agent d'une OI. Cela permet d'aborder le cadre juridique des sanctions applicables à la corruption des agents internationaux constitué du pouvoir disciplinaire exercé par les chefs d'administration des OI et les voies de recours possibles contre les sanctions prises par ceux-ci contre les agents internationaux, auteurs de la corruption. Cet encadrement juridique est traité sous le titre du régime disciplinaire applicable à la corruption des agents des OI (Section II).

## **Section I : La corruption en droit international**

Exception faite des conventions de l'UE, la plupart des conventions de lutte contre la corruption adoptées par les OI sont applicables à la fois au secteur public et au secteur privé. Autrement dit, il n'existe pas en leur sein de convention internationale adoptée dans le seul but de protéger uniquement leurs intérêts financiers. La convention de l'Union africaine sur la prévention de la corruption adoptée à Maputo le 11 juillet 2003 et ratifiée par 24 Etats<sup>710</sup> vise le secteur public et concerne exclusivement les fonctions publiques nationales des Etats membres de l'Union africaine ou en tout cas des Etats qui ont ratifié ladite convention. Au sein de l'UE, contrairement à d'autres OI, il existe toute une panoplie d'instruments juridiques internationaux spécifiques permettant de protéger les intérêts financiers de l'Union. Parmi ces instruments juridiques on retient les principaux que sont la convention sur la protection des intérêts financiers de l'UE du 26 juillet 1995 (appelée « Convention PIF ») et ses deux protocoles, la convention de Bruxelles du 26 mai 1997 relative à la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes et des fonctionnaires des Etats membres de l'UE et le Corpus juridique de protection des intérêts financiers de l'UE<sup>711</sup>. Si ces différentes normes juridiques ont pour but de protéger essentiellement les finances de l'UE, notamment

---

<sup>710</sup>Transparency international France, section française de Transparency international: [http://www.transparency-france.org/ewb\\_pages/c/convention\\_de\\_l\\_union\\_africaine\\_sur\\_la\\_prevention\\_de\\_la\\_corruption.php](http://www.transparency-france.org/ewb_pages/c/convention_de_l_union_africaine_sur_la_prevention_de_la_corruption.php) (consulté le 10 février 2015).

<sup>711</sup> Comme le note F. DE ANGELIS, le Corpus juris portant dispositions pour la protection des intérêts financiers de l'UE vise à unifier certains aspects du droit pénal au sein de l'UE en proposant des incriminations spécifiques communes et à adopter des dispositions fixant les principes généraux régissant ces mêmes infractions. Sur l'objectif du Corpus juris, v : F. De ANGELIS, « Le corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union : origine et perspectives », *D.*, 1998, p. 221 ; R. SICURELLA, « Le corpus juris : proposition d'un modèle d'espace judiciaire européen », *D.*, 1998, p. 223.

son budget qui sert à financer d'autres activités extra-européennes, leur application<sup>712</sup> peut permettre de protéger les intérêts financiers d'autres OI qui ne sont pas européennes.

Les différentes conventions internationales déterminent les auteurs de la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Ce sont des agents des OI (§1) mais ils peuvent être des personnes autres que les agents internationaux (§2).

### Paragraphe I : Les auteurs de la corruption

Pour protéger leurs intérêts financiers, les instruments juridiques (conventions, règlements, circulaires, note explicative) édictés par les OI visent plusieurs catégories de personnes dont les comportements criminels peuvent leur être préjudiciables. Celles qui sont concernées sont les agents des OI souvent désignés par l'appellation d'« agents internationaux »<sup>713</sup>. La Cour internationale de Justice (CIJ) en donne une définition dans les termes suivants : « *quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer ou d'aider à exercer l'une des fonctions de celle-ci. Bref, toute personne par qui l'organisation agit* »<sup>714</sup>. En pratique, les personnes régulièrement mises en cause pour corruption dans les OI sont les fonctionnaires internationaux<sup>715</sup> (fonctionnaires de l'ONU, de l'UE ou de l'UEMOA)<sup>716</sup> et les agents contractuels<sup>717</sup>. Contre ces personnes, les OI disposent, en leur sein, de moyens d'action leur

---

<sup>712</sup> V. Convention établie sur la base de l'article K.3 paragraphe 2 point c) du TUE, relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'UE, *J.O. C* 195 du 25 juin 1997.

<sup>713</sup> P. DAILLER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international public*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, pp. 696-708 ; J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2014, 746-747.

<sup>714</sup> CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Rec. CIJ, p. 177.

<sup>715</sup> S. BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, Sirey, 1931, 283 p ; R. BLOCH et J. LEFEVRE, *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, LGDJ, 1963, 220 p ; A. PELLET, D. RUZIE, *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1992, 128 p.

<sup>716</sup> S. BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, *op. cit.*, 283 p, R. BLOCH et J. LEFEVRE, *La fonction publique internationale et européenne*, Paris, LGDJ, 1963, 220 p.

<sup>717</sup> M. BEDJAOUI, *Fonction publique internationale et influence nationales*, *op. cit.*, 674 p. ; P. WEIL, « La nature du lien de la fonction publique dans les organisations internationales », *RGDIP*, n° 2 1963, pp. 273-296 ; SFDI, *Les agents internationaux*, *Colloque d'Aix-en-Provence*, Paris, Pedone, 1985, 435 p. ; D. RUZIE, « La condition juridique des fonctionnaires internationaux », *JDI*, 1978, pp. 868-877. Des personnes autres que celles travaillant au compte des OI sont aussi concernées par les instruments juridiques visant à protéger les intérêts financiers des OI. Entrent dans cette catégorie les fonctionnaires nationaux, les élus (parlementaires, élus locaux et hommes politiques) et les personnes physiques (tierce personne) ou les personnes morales (entreprises privées ou publiques). Si cette dernière catégorie est concernée par les normes juridiques internationales, les OI n'ont pas en leur sein des moyens d'action contre celles-ci. Pour la répression des infractions commises par ces personnes, elles ont recours aux tribunaux judiciaires des États membres en exerçant des actions pénales et

permettant, sans recourir aux juridictions pénales et civiles des Etats membres, de sanctionner les infractions de corruption de leurs agents. Elles sont prévues dans le cadre du régime disciplinaire<sup>718</sup> (pouvoir disciplinaire, procédure disciplinaire, voies de recours contre les sanctions disciplinaires infligées aux auteurs de la corruption qui sont membres de leurs personnels).

Selon la qualité des participants aux infractions de corruption, diverses actions et sanctions administratives peuvent être exercées par les OI. Sont donc analysées à la lumière des normes internationales relatives à la lutte contre la corruption, la notion de fonctionnaire de l'UE, de fonctionnaire national (A) et celles d'agents d'OI ou d'agents publics internationaux ou encore, pour reprendre la terminologie<sup>719</sup> des conventions internationales de lutte contre la corruption élaborées au sein des OI choisies dans la présente étude, de « *fonctionnaires d'une organisation internationale publique* »<sup>720</sup> (B).

#### A. La notion de fonctionnaire

Les participants aux infractions de corruption mentionnés dans les instruments juridiques de lutte contre la corruption préjudiciable aux ressources financières de l'UE et de l'UEMOA contre lesquels ces deux OI peuvent exercer des actions internes (disciplinaires, administratives) sont les fonctionnaires de l'UE, de l'UEMOA et, pour ce qui concerne l'UE, les fonctionnaires des Etats membres. Faute de convention anticorruption adoptée en son sein pour protéger ses finances, l'UEMOA ne peut agir, au plan pénal, contre les fonctionnaires de ses Etats membres qu'en exerçant des actions judiciaires devant les juridictions répressives nationales (pour des sanctions pénales) et civiles pour l'obtention de dommages nés d'actes de corruption.

La notion de fonctionnaire de l'UE et de l'UEMOA est définie par les conventions de lutte contre la corruption et les statuts des fonctionnaires de l'UE et de l'UEOMA. L'UE définit la notion de fonctionnaire de l'Union et laisse le soin aux Etats membres de

---

civiles. D'où l'intérêt de la participation des Etats à la lutte contre la corruption préjudiciable aux finances des OI.

<sup>718</sup> Sur le régime disciplinaire applicable à la corruption contre les intérêts financiers des OI, v. Section II du présent chapitre.

<sup>719</sup> Il s'agit principalement de la terminologie de la convention des NU contre la corruption (Convention de Merida).

<sup>720</sup> La notion d'OI publique est propre à la convention des NU contre la corruption. C'est en effet elle qui mentionne le qualificatif « publique ».

définir celle de fonctionnaire national. Aux termes de la convention relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires de l'UE et ceux des Etats membres de l'UE, est fonctionnaire de l'UE<sup>721</sup> « toute personne qui a la qualité de fonctionnaire ou d'agent engagé par contrat au sens du statut des fonctionnaires de l'UE ou du régime applicable aux autres agents et institutions de l'UE et toute personne mise à la disposition de l'UE par les États membres ou par tout organisme public ou privé, qui exerce des fonctions équivalentes à celles qu'exercent les fonctionnaires ou autres agents de l'UE »<sup>722</sup>. Le statut des fonctionnaires de l'UE définit la notion de fonctionnaire<sup>723</sup> comme « toute personne qui a été nommée dans les conditions prévues à ce statut dans un emploi permanent d'une des institutions de l'UE par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette institution ».<sup>724</sup>

Les institutions concernées sont au nombre de 7: le Parlement, le Conseil européen, le Conseil, la Commission européenne, la Cour de justice de l'UE, la Banque centrale européenne et la Cour des comptes européennes. La définition de fonctionnaire de l'UE renvoie également aux personnes nommées par les organismes et agences auxquels le statut reste applicable. Pour ce qui est de l'UEMOA, les personnes visées par les instruments juridiques de l'UEMOA (et sur lesquelles elle peut exercer des mesures disciplinaires) sont désignées par la notion d'« agents »<sup>725</sup> de l'UEMOA. Cette notion comprend le « fonctionnaire » et le « contractuel » de l'UEMOA. Le premier est défini par le statut du personnel de l'UEMOA comme « la personne recrutée et titularisée dans l'un des emplois permanents ouverts dans les services des organes de l'Union »<sup>726</sup> et le second est une « personne recrutée par contrat à durée déterminée dans les services des organes de l'Union »<sup>727</sup>.

Les fonctionnaires nationaux sont des personnes employées par l'administration, titularisées dans un emploi en vertu d'un acte réglementaire et dont la situation est régie par le statut général de la fonction publique ou le statut des fonctionnaires. En vertu de cette

---

<sup>721</sup> R. BLOCH et J. LEFEVRE, *La fonction publique internationale et européenne*, op. cit., 220 p.

<sup>722</sup> Article premier de la convention de l'UE relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires communautaires ou ceux d'un Etat membre.

<sup>723</sup> S. DALLE-CRODE, *Le fonctionnaire communautaire : droits, obligations et régime disciplinaire*, Paris, LGDJ, 2008, 676 p.

<sup>724</sup> Article 1<sup>er</sup> bis du Statut des fonctionnaires des Communautés européennes. Cet article donne également la définition du fonctionnaire national.

<sup>725</sup> Règlement n° 07/2010/CM/UEMOA portant statut de l'UEMOA fait à Ouagadougou, le 1<sup>er</sup> octobre 2010, 28 p.

<sup>726</sup> Règl. N° 07/2010/CMUEMOA, op. cit., 28 p.

<sup>727</sup> *Ibid.*, 28 p.

définition, sont exclues de la catégorie de fonctionnaires nationaux toutes les personnes dont la situation est régie par un contrat (contractuels de l'administration). Les fonctionnaires étrangers sont ceux d'autres Etats membres. Lorsqu'un fonctionnaire étranger est mis en cause dans une affaire de corruption, la détermination de sa qualité est faite suivant les droits pénal et administratif de l'Etat pour le compte duquel il exerce sa mission.

Outre ces personnes, « *le fonctionnaire d'une organisation internationale publique* »<sup>728</sup> est aussi concerné par les conventions de lutte contre la corruption.

## B. Les agents des organisations internationales

Dans la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, la participation d'une autre catégorie d'agents internationaux est à prendre en compte. C'est le cas des agents internationaux. Cette catégorie regroupe notamment les agents contractuels des OI et les fonctionnaires internationaux ou, selon la terminologie employée dans la convention des NU contre la corruption, le « *fonctionnaire d'une organisation internationale publique* ». L'intérêt de la terminologie utilisée dans la convention de l'ONU contre la corruption permet de viser la corruption du fonctionnaire international dès lors qu'elle porte atteinte aux intérêts d'une OI, quelle que soit, par ailleurs, la sphère géographique de celle-ci. L'expression « *organisation internationale publique* »<sup>729</sup> est mentionnée à deux reprises dans la convention de l'ONU contre la corruption : à l'article 2 sur la terminologie relative à la définition du fonctionnaire d'une telle organisation et à l'article 16 sur la définition de la corruption.

Le droit interne des OI prévoit des sanctions disciplinaires pouvant être exercées contre les agents des OI lorsqu'ils se rendent coupables d'infractions de corruption contre les intérêts financiers des OI. Ces sanctions sont contenues dans des instruments juridiques qui définissent les droits et obligations des agents des OI. En ce qui concerne l'ONU, de telles sanctions sont déterminées entre autres par *les Normes de conduites requises des fonctionnaires internationaux*<sup>730</sup> adoptées par la Commission de la fonction publique

---

<sup>728</sup> Terminologie de la convention des NU contre la corruption, art. 2 c.

<sup>729</sup> V. Convention des NU contre la corruption.

<sup>730</sup> V. Commission de la Fonction publique internationale, *Normes de conduites de la fonction publique internationale*, NY, ONU, 2013, p. 13.



internationale (CFPI)<sup>731</sup>. Ces normes de conduite déterminent les sanctions disciplinaires applicables à la corruption. Pour l'UE, elles sont définies au titre II du statut des fonctionnaires. C'est aussi le statut des fonctionnaires de l'UEMOA qui fixe les sanctions applicables aux infractions de corruption et autres activités illégales dont se rendent coupables les fonctionnaires de l'UEMOA. Elles figurent au titre IV du règlement portant statut de son personnel.

La pratique dans les OI veut que le fonctionnaire, lors de son entrée en fonction, signe ou fait la déclaration de se conformer scrupuleusement aux dispositions des normes sur l'éthique et les codes de bonne conduite administrative. Leur méconnaissance entraîne le prononcé de sanctions disciplinaires qui n'excluent pas celles pénales. La poursuite pénale des infractions de corruption préjudiciables aux OI se fait grâce à la participation des juridictions répressives nationales<sup>732</sup> à la demande des chefs de l'administration des OI ou à l'initiative des ministères publics des Etats membres. Ce fut le cas en l'affaire « Pétrole contre nourriture »<sup>733</sup>.

Au sein des OI, l'application du régime disciplinaire contre les infractions de corruption et autres activités illégales n'annule pas l'exercice de l'action pénale contre le fonctionnaire (de l'UE, des Etats membres de l'UE, des agents de l'UEMOA, du fonctionnaire international, des agents publics étrangers ou des personnes exerçant une mission de service public) fautif ou présumé coupable de corruption.

## **Paragraphe II : Les personnes autres que les membres des organisations internationales**

La corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI n'est pas consommée par leurs agents seuls. Il peut arriver que les coupables d'infractions de corruption ne soient pas membres des personnels des OI. Il est ainsi prévu d'autres types de sanctions contre ceux-ci. Les sanctions infligées à ces personnes par les OI dépendent de la nature des relations que les OI entretiennent avec elles. Il peut s'agir par exemple de relations contractuelles. Dans ce cas,

---

<sup>731</sup> Sur la Commission de la Fonction publique internationale, v. : Z. DANIEL, « La Commission de la fonction publique internationale », *AFDI*, vol. 22, n° 1, 1976, pp. 499-527.

<sup>732</sup> V. Deuxième partie de cette étude.

<sup>733</sup> V. Première partie, Chapitre II du Titre II.

les OI ou encore les institutions financières internationales peuvent les exclure<sup>734</sup> des contrats et marchés internationaux qu'elles financent, cela indépendamment d'éventuelles poursuites devant les juridictions judiciaires compétentes. L'exclusion, comme sanction, est appliquée entre autres par l'ONU, la BM et d'autres institutions financières internationales comme la Banque africaine de développement (BAD).

Outre les fonctionnaires de l'ONU, de l'UE et de l'UEMOA, la corruption est souvent réalisée, dans le cadre de l'aide publique au développement<sup>735</sup>, d'une part, par des entreprises privées (A) et, d'autre part, par des personnes qui sont souvent des membres des services publics étatiques ou des services publics industriels et commerciaux accomplissant l'essentiel de leurs activités au sein des Etats bénéficiaires des subventions, des dons, de l'aide publique des OI (B).

### A. Les entreprises privées

Avec la multiplication des activités des OI et la mondialisation aidant, c'est précisément dans les actions de coopération et de subvention des projets de développement<sup>736</sup> dans les pays en développement que l'impact de la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI se fait beaucoup sentir en y impliquant les entreprises privées. En effet, les procédures de passation des marchés publics entre les OI et les organes étatiques qui en sont bénéficiaires mettent en relation plusieurs structures administratives au sein des Etats où

---

<sup>734</sup> Cf, l'article de Sherpa : « « La corruption d'agents publics étrangers : les tribulations du groupe Alstom » sur <http://www.asso-sherpa.org/corruption-dagents-publics-etranagers-les-tribulations-du-groupe-alstom> (consulté le 3 mars 2015).

R. LECADRE, « Entre éthique et pots-de-vin, que trame Alstom ? », *Libération*, 8 mai 2012. La Banque mondiale a, par exemple, exclu pour corruption deux filiales du groupe Alstom de ses appels d'offre. Sur cette affaire, cf. : « La corruption d'agents publics étrangers : les tribulations du groupe Alstom » sur <http://www.asso-sherpa.org/corruption-dagents-publics-etranagers-les-tribulations-du-groupe-alstom> (consulté le 3 mars 2015). V. aussi : R. LECADRE, « Entre éthique et pots-de-vin, que trame Alstom ? », *Libération*, 8 mai 2012.

<sup>735</sup> M. KRAMER, « La corruption et la fraude dans les projets d'aide internationale », disponible sur [www.u4.no](http://www.u4.no); V. également le dossier sur l'aide de l'UE et la lutte contre la corruption et la fraude, notamment l'article « L'aide au développement de l'UE » disponible sur : <https://europa.eu/eyd2015/fr/content/eu-developpement-aid> (consulté le 3 mars 2015) ; Cour des comptes européenne, *Rapport spécial n° 13/2013 « Aide au développement de l'Union européenne en faveur de l'Asie centrale »*, disponible sur : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/cont/dv/sr\\_13\\_2013\\_/sr\\_13\\_2013\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/cont/dv/sr_13_2013_/sr_13_2013_fr.pdf) (consulté le 3 mars 2015).

<sup>736</sup> Cf, Sherpa : « « La corruption d'agents publics étrangers : les tribulations du groupe Alstom » sur <http://www.asso-sherpa.org/corruption-dagents-publics-etranagers-les-tribulations-du-groupe-alstom> (consulté le 3 mars 2015).

R. LECADRE, « Entre éthique et pots-de-vin, que trame Alstom ? », *op. cit.*

interviennent les collectivités territoriales décentralisées, les organismes chargés de missions de service public et les entreprises privées. Cette multiplicité d'acteurs et d'intervenants ne facilite pas toujours le contrôle efficace et régulier des projets d'aide au développement par les structures de contrôle, d'enquête et d'audits ou d'inspection nationale qui ont reçu cette mission dans les OI.

Outre les projets d'aide au développement, les entreprises privées se rendent coupables de corruption contre les OI dans d'autres domaines économiques et financiers. Sont concernés par exemple les marchés d'importation, les marchés de services, les marchés d'exportation ou globalement les marchés publics financés par les OI<sup>737</sup>. Ceux-ci sont des domaines de prédilection des commissions occultes, de la corruption des entreprises privées qui prête main forte à la fraude et aux irrégularités financières préjudiciables aux intérêts financiers des OI. D'où la nécessité d'une approche juridique qui permette de prendre en compte les caractéristiques de la corruption et des personnes impliquées en vue de combattre la fraude et d'autres irrégularités financières. Plusieurs causes expliquent la corruption des entreprises privées dans le domaine de l'aide publique au développement (APD). On peut citer, entre autres, dans le cadre des marchés publics, la volonté des entreprises soumissionnaires d'obtenir illégalement le marché au détriment des concurrents dont les offres sont plus utiles. Les mécanismes par lesquels les entreprises privées organisent la corruption sont aussi divers que ses causes. Pour obtenir le marché, une entreprise privée peut réaliser un devis prévisionnel grâce aux informations qu'elle reçoit du fonctionnaire en charge des marchés publics ou des contrats dans les OI. Elle peut aussi procéder à l'achat d'informations et à des facturations non conformes à la réglementation ou, pour obtenir leur faveur, elle effectue des rémunérations occultes de fonctionnaires d'Etats membres ou d'OI qui ont de l'influence dans le contrôle et l'attribution des marchés financés par l'APD.

Le détournement des fonds européens alloués à l'APD en Côte d'Ivoire<sup>738</sup> permet d'illustrer et de rendre compte de cette pratique. Entre 1992 et 1997, l'UE a financé à hauteur de 180 millions d'euros le programme de santé, la décentralisation et le processus électoral devant aboutir, dans cet Etat, à l'organisation d'élections démocratiques. La gestion de ce

---

<sup>737</sup> Conseil de l'Europe, *La corruption dans les marchés publics : actes : programme d'action contre la corruption : rapports et conclusions de la 2<sup>e</sup> conférence des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, Tallin, Estonie, 27-29 octobre 1997*, Council of Europe, 1998, 147 p.

<sup>738</sup> V. J. DUPUIS, J-M. PONTAUT, « Main basse sur l'aide européenne », *L'Express*, 6 avril 2000, disponible sur : [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/main-basse-sur-l-aide-europeenne\\_493143.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/main-basse-sur-l-aide-europeenne_493143.html) (consulté le 3 mars 2015).

montant, dont une grande partie provenait du Fonds européen de développement dirigé par la Commission de l'UE, a donné lieu à une corruption de grande ampleur impliquant, notamment, plusieurs entreprises privées de la Côte d'Ivoire. Les mécanismes traditionnellement utilisés pour commettre les actes de corruption ont consisté à confisquer, à ne pas livrer, à mentionner des travaux non réalisés ou des travaux fantômes ou encore à surfacturer le matériel médical par des entreprises privées ivoiriennes. Il a fallu attendre l'arrivée au pouvoir du Général Guéi, en décembre 1999, pour démanteler cette corruption doublée de dépôt dans les comptes suisses des montants illégalement acquis. Plusieurs actions d'audits, d'enquête et de contrôle furent réalisées par l'UE, notamment par le biais de sa délégation permanente dans le pays et les services d'inspection nationale de Côte d'Ivoire.

## B. Les personnes physiques exerçant des fonctions publiques

Outre les entreprises privées, les personnes physiques, qui ne sont pas forcément des agents des OI, jouent un très grand rôle dans la commission de la corruption<sup>739</sup> portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Parmi celles-ci, on peut citer les dignitaires<sup>740</sup> civils et militaires de régimes issus de coups d'Etat ou de régimes autocratiques (ministres, officiers), des fonctionnaires étatiques ou des hommes politiques exerçant des mandats électifs essentiellement constitués d'élus locaux ou de parlementaires (députés, sénateurs). Tel était le cas par exemple en l'affaire « Pétrole contre nourriture » ayant impliqué des dignitaires du régime de Saddam Hussein<sup>741</sup> et des responsables nationaux d'autres Etats. Même s'il n'a pas donné lieu à des jugements, on peut néanmoins citer un autre cas de détournements des fonds européens d'aide au développement en Côte d'Ivoire, entre 1992 et 1999, où des chefs locaux, des dignitaires de régime en place pendant cette période et leurs proches ont été désignés par les différents audits, enquêtes et inspections réalisés par les missions et les délégations de l'UE en Côte d'Ivoire comme impliqués dans la commission de la corruption. C'est ainsi que furent cités les noms de l'ancien président ivoiren Henri Konan Bédié<sup>742</sup> et de ses proches

---

<sup>739</sup> D. DORMOY, *La corruption et le droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 225 p.

<sup>740</sup> A. GARRIGOU, « Le boss, la machine et le scandale », *Politix*, n° 17, 1992, pp. 7-35 ; P. LASCOUMES, *Elites irrégulières, Essai sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997, 304 p.

<sup>741</sup> L. CHABRUN, F. HERIOT, *Les corrompus de Saddam Hussein*, Paris, Ed. Plon, 2006, 321 p.

<sup>742</sup> J. DUPUY, J-M. PONTAUT, « Main basse sur l'aide européenne », *op. cit.*, disponible sur : [http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/main-basse-sur-l-aide-europeenne\\_493143.html](http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/main-basse-sur-l-aide-europeenne_493143.html) (consulté le 10 mars 2015).

auxquels il fut reproché d'avoir placé les fonds détournés dans des comptes en Suisse. Dans ce genre d'affaires, le traitement de la corruption prend une tournure politique et devient une affaire de politique intérieure. Ce qui rend parfois difficile la préservation des finances et la lutte pour la protection des intérêts financiers des OI.

L'aide humanitaire des OI n'est pas épargnée par la corruption. On cite à titre d'exemple, l'aide humanitaire de l'UE<sup>743</sup> à l'Algérie. Les enquêtes menées par l'UE, grâce à l'Office européen de lutte antifraude (OLAF)<sup>744</sup>, ont permis de situer les responsabilités dans le détournement de cette aide.

## **Section II : Le régime disciplinaire applicable à la corruption des agents des organisations internationales**

Le régime disciplinaire<sup>745</sup> applicable à la corruption des agents des OI (fonctionnaires de l'UE, de l'UEMOA, d'autres OI, fonctionnaires nationaux) consiste à exercer le pouvoir disciplinaire<sup>746</sup>, à déterminer des règles qui régissent le déroulement de la procédure disciplinaire<sup>747</sup>, à édicter les sanctions applicables et à exercer les voies de recours prévues contre les décisions de l'autorité compétente à les prendre. L'autorité compétente est généralement désignée dans les OI par l'appellation d'« *autorité investie du pouvoir de nomination* » (AIPN).

Le régime disciplinaire tourne autour du pouvoir et de la procédure disciplinaires applicables à la corruption des agents des OI (§1) et des voies de recours des agents des OI en matière de corruption (§2).

---

<sup>743</sup> Source : journal Le Monde : [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/01/23/bruxelles-accuse-alger-de-detournements-d-aide-humanitaire\\_4562455\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/01/23/bruxelles-accuse-alger-de-detournements-d-aide-humanitaire_4562455_3212.html) (consulté le 10 mars 2015).

<sup>744</sup> V. Rapport de L'OLAF sur le détournement de l'aide humanitaire de l'UE à l'Algérie disponible sur : <http://fr.slideshare.net/434HT121PPOL/jk45as912ws> (consulté le 10 mars 2015).

<sup>745</sup> G. VANDERSANDEN, « Fonction publique communautaire », *Rep. communautaire Dalloz*, 2007, p. 53.

<sup>746</sup> G. VANDERSANDEN, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 53.

<sup>747</sup> SFDI, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, Pedone, 1996, 262 p. ; D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *Rép. internat. Dalloz, op. cit.*, p. 2.

## Paragraphe I : Le pouvoir et la procédure disciplinaires applicables à la corruption des agents des organisations internationales

Le pouvoir disciplinaire est essentiellement exercé par les chefs d'administration<sup>748</sup> des OI. Dans le cadre des OI abordées, ceux-ci sont le Président de la Commission de l'UEMOA, le Président de la Commission de l'UE et le Secrétaire général de l'ONU (A). Le pouvoir disciplinaire qui leur incombe s'exerce suivant une procédure disciplinaire qui conduit à la prise de la sanction contre les fonctionnaires des OI qui se sont rendus coupables d'actes de corruption (B).

### A. Le pouvoir disciplinaire

Dans chaque OI, il existe une panoplie de sanctions<sup>749</sup> contre les infractions de corruption. Elles peuvent être prononcées notamment par les secrétaires et directeurs généraux qui sont habilités à exercer le pouvoir disciplinaire dans les OI. C'est parce que la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI constitue une inobservation des droits et obligations du statut des fonctionnaires que les sanctions sont à appliquer en vertu des dispositions des normes juridiques des OI.

Au nombre des obligations<sup>750</sup> qui incombent aux agents des OI, on peut citer les obligations de loyauté<sup>751</sup>, d'indépendance et de probité des agents à l'égard de leurs OI. Ce devoir de loyauté vise les relations entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques. Il vise

---

<sup>748</sup> M. ZANI, « Les secrétariats internationaux des organisations internationales : étude comparative du statut du Directeur général du BIT et de celui des chefs exécutifs des autres administrations internationales », *RDISDP*, 2007, pp. 79-107 ; C. A FLEISCHHAUER, « Le Secrétaire général de l'ONU : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, pp. 75-87 ; B. BOUTROS-GHALI, « Le Secrétaire général de l'ONU : entre l'urgence et la durée », *Politique étrangère*, 1996, pp. 407-414 ; M. VIRALLY, « Le rôle politique du Secrétaire général de l'ONU », *AFDI*, vol. 4, n° 1, 1958, pp. 360-399 ; J. SIOTIS, *Essai sur le Secrétariat international*, Genève, Librairie Droz, 1963, p. 155 ; M-C SMOUTS, *Le Secrétaire général de l'ONU*, Paris, Armand COLIN, 1971, 298 p ; M-C. SMOUTS, « Article 98 », J.P. COT, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, 5<sup>e</sup> éd, Paris, Economica, 2005, p. 2035 ; J.P. CUELLAR, « Le rôle du Secrétaire général de l'ONU », *RGDIP*, n° 2, 1985, pp. 233-242.

<sup>749</sup> V. Le statut des fonctionnaires de chaque OI sur la liste des sanctions applicables.

<sup>750</sup> J. GASCONY MARIN, « Les fonctionnaires internationaux », *RCADI*, vol. 41, n° 3, 1932, pp. 773-786. Le statut des fonctionnaires de chaque OI détermine les obligations des fonctionnaires.

<sup>751</sup> D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *Rép. internat. Dalloz*, 2009, p. 11.

également l'organisation elle-même. C'est, notamment, en vertu l'obligation de loyauté<sup>752</sup> et de probité que les agents des OI doivent s'abstenir de tout comportement de nature à porter atteinte au respect et à la dignité de l'organisation. La corruption constitue un des comportements attentatoires à la dignité, à l'intégrité et à la morale des OI et au loyalisme de ses agents. C'est à cet effet que la Charte des NU<sup>753</sup> prévoit que « *la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité absolue d'assurer à l'organisation des services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité* »<sup>754</sup>. L'article 1-2 du Statut du personnel des NU est encore plus précis. Il insiste sur l'intégrité du personnel des NU. Le paragraphe 5 des Normes de conduites des fonctionnaires de l'ONU de 2001 énonce que la notion d'intégrité s'applique à « *tous les aspects de la conduite d'un fonctionnaire international et comprend des qualités telles que l'honnêteté, la bonne foi, l'impartialité et l'incorruptibilité* ». Les agents des OI (fonctionnaires de l'UE, de l'UEMOA, fonctionnaires de l'ONU ou d'autres OI ou agents internationaux) doivent donc être, à tous points de vue, incorruptibles. L'incorruptibilité est à la fois une qualité nécessaire et une exigence dans l'exercice des fonctions au sein d'une OI.

D'autres instruments juridiques des OI du système des NU, des OI, comme l'UE ou l'UEMOA, reprennent à leur compte l'obligation de loyauté, d'intégrité, de probité et d'incorruptibilité de leurs agents internationaux. Ces principes figurent dans tous les statuts des fonctionnaires ou dans les règlements intérieurs des OI. C'est ainsi qu'on les retrouve, par exemple, dans les statuts des fonctionnaires de l'Union africaine, de l'Organisation des Etats Américains (OEA). Il en est de même au sein de l'UE où l'article 11 du Statut des fonctionnaires de l'UE<sup>755</sup> interdit aux fonctionnaires de solliciter ou d'accepter des faveurs dans l'accomplissement de leurs missions.

---

<sup>752</sup> R. HERNU, « Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes », *RTDE*, 2002, p. 685.

<sup>753</sup> Article 101, alinéa 3 de la Charte des Nations Unies ; J.P. COT, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, Paris, Economica, 5<sup>e</sup> éd, 2005, p. 2035.

<sup>754</sup> La corruption du fonctionnaire des OI, notamment de l'ONU est contraire à l'intégrité morale du fonctionnaire et même de l'organisation elle-même envers l'opinion publique et discrédite son image dans la mesure où les OI sont censées promouvoir la bonne gouvernance. Ce qui implique la lutte contre la corruption en leur sein.

<sup>755</sup> L'article 11 du Statut des fonctionnaires de l'UE dispose : « *le fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement ni d'aucune source extérieure à l'institution à laquelle il appartient, sans autorisation de l'autorité investie du pouvoir de nomination, une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don, une rémunération, de quelque nature qu'ils soient, sauf pour services rendus soit avant sa nomination, soit au cours d'un congé spécial pour service militaire ou national, et au titre de tels services* ».

La corruption du fonctionnaire d'une OI, des membres du personnel ou de tout autre agent des OI est, en vertu des différentes normes juridiques citées, une conduite attentatoire à la dignité, à la considération et à l'intégrité des OI. Dans le cadre de l'UE, le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI) a eu à le rappeler dans sa jurisprudence *Onidi c/ Commission*<sup>756</sup>.

Au sein de l'ONU, le Secrétaire général<sup>757</sup> est l'autorité investie du pouvoir de nomination. A ce titre, il a la compétence de prendre la décision disciplinaire applicable à la corruption du personnel de l'ONU. Il tire ce pouvoir du chapitre X du Statut du personnel de l'ONU. En outre, les dispositions de la résolution 59/287 de l'Assemblée générale des NU (AGNU) lui imposent de porter à la connaissance de tous les fonctionnaires de l'ONU les fautes professionnelles, les comportements délictueux les plus fréquents et les suites disciplinaires et judiciaires qui leur sont données, dans le respect de l'anonymat du fonctionnaire mis en cause.

A l'instar de l'ONU, chaque OI détermine en son sein l'autorité compétente pour prendre la décision relative aux actes de corruption commis par ses fonctionnaires, ses agents internationaux ou ceux de ses Etats membres (dans le cadre de l'UE et de l'UEMOA).

L'autorité investie du pouvoir de nomination dans le cadre des OI est le chef de l'administration. Ainsi, le Président de la Commission de l'UEMOA<sup>758</sup> et celui de la Commission de l'UE sont les autorités habilitées à prendre de telles décisions. Leurs pouvoirs disciplinaires sont consignés l'un dans le règlement portant statut du personnel de l'UEMOA<sup>759</sup> et l'autre dans le statut de la fonction publique de l'UE<sup>760</sup> auquel il faut ajouter

---

*Article 11 bis (96) :*

« 1. Dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire ne traite aucune affaire dans laquelle il a, directement ou indirectement, un intérêt personnel, notamment familial ou financier, de nature à compromettre son indépendance, sous réserve du paragraphe 2 ».

<sup>756</sup> TPI, 30 mai 2002, *Onidi C/ Commission*, aff. T.197/00 Rec. TPI.325 et TPI, 9 juillet 2002 *Zavros C/ Commission* aff. T21/01 Rec. FP II 483.

<sup>757</sup> C. A. FLEISCHHAUER, « Le Secrétaire général de l'ONU : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, n° 109, *op. cit.*, pp. 75-87 ; M. VIRALLY, « Le rôle politique du Secrétaire général de l'ONU », *op. cit.*, pp. 360-399 ; J. SIOTIS, *Essai sur le Secrétariat international*, *op. cit.*, 1963, p. 155 ; M-C SMOUTS, *Le Secrétaire général de l'ONU*, *op. cit.*, 298 p ; M-C. SMOUTS, « Article 98 », J.P. COT, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies*, *op. cit.*, p. 2035 ; J.P. CUELLAR, « Le rôle du Secrétaire général de l'ONU », *RGDIP*, *op. cit.*, pp. 233-242.

<sup>758</sup> La Commission de l'UEMOA joue à peu près le même rôle que celle de l'UE que le Traité sur l'UE éfinit à l'article 17.

<sup>759</sup> Règlement n° 07/2010CM/ UEMOA portant statut du personnel de l'UEMOA, oct. 2010 [http://www.uemoa.int/Documents/Actes/Reg\\_07\\_2010\\_CM\\_UEMOA.pdf](http://www.uemoa.int/Documents/Actes/Reg_07_2010_CM_UEMOA.pdf) (consulté le 10 mars 2015).

<sup>760</sup> Statut des fonctionnaires des Communautés européennes, régime applicable aux autres agents des communautés européennes : [http://ec.europa.eu/civil\\_service/docs/toc100\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_fr.pdf) (consulté le 10 mars 2015).



l'Annexe IX du statut relatif à la procédure disciplinaire. Notons aussi que l'exercice du pouvoir disciplinaire en matière de corruption au sein des OI peut donner lieu au contrôle des juridictions administratives indépendantes<sup>761</sup>. Ces contrôles portent sur les actes des autorités investies du pouvoir de nomination.

L'exercice du pouvoir disciplinaire reste essentiellement basé sur la notion de la faute. Celle-ci n'est cependant pas définie dans les statuts et les règlements des personnels des OI. Tout manquement de l'agent de l'OI (fonctionnaire ou membre du personnel dans son ensemble) aux obligations définies par les règlements est constitutif de faute disciplinaire. C'est donc à juste titre que la corruption de l'agent de l'OI est constitutive de manquement à l'intégrité, à la probité et à la loyauté du fonctionnaire des OI et par conséquent constitue une faute disciplinaire.

L'exercice du pouvoir disciplinaire des chefs de l'administration des OI est encadré par une procédure administrative, qui peut donner lieu à un contrôle effectué par les juridictions administratives des OI<sup>762</sup>.

## **B. La procédure disciplinaire en matière de corruption des agents des organisations internationales**

La procédure disciplinaire<sup>763</sup> appliquée aux actes de corruption dans les OI est une procédure administrative<sup>764</sup>. Elle est respectueuse des droits fondamentaux des personnes mises en cause, notamment leurs droits de la défense<sup>765</sup>. Elle est inquisitoriale c'est-à-dire

---

<sup>761</sup> Cette procédure se déroule au niveau des tribunaux administratifs internationaux de chaque OI. Les principaux tribunaux administratifs internationaux sont le Tribunal administratif des Nations Unies (tenir compte de la réforme de 2009 qui a érigé un double degré de juridictions), le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et les tribunaux administratifs de la Banque mondiale et du FMI, le Tribunal de la Fonction publique (TFP) de l'UE, etc. V. : L. JANICOT, « Les tribunaux administratifs internationaux, réflexions sur la notion de juridiction internationale », *RFDA*, 2007, p. 1245 et CIJ, *avis du 13 juillet 1954 relatif aux effets des jugements du TANU*, Rec. CIJ 1954. 53 et 56 ; F. PICOD, « Cour de justice, procédure », *Rép. communautaire Dalloz*, 2009, p. 32 ; E. PICARD, « Droit international et contentieux administratif », *Rép. cont. adm. Dalloz*, 2008, 63 p.

<sup>762</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs et leur jurisprudence », *RCADI*, *op. cit.* 519 p.

<sup>763</sup> P. BANDET, *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, 3<sup>e</sup> éd, Paris, Berger-Levrault, 2001, 119 p.

<sup>764</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *Rép. communautaire Dalloz*, 2007, p. 39.

<sup>765</sup> Sur le respect des droits de la défense, v. J. MOLINIER, « Principes généraux », *Répertoire communautaire Dalloz*, 2001, p. 32 ; CJCE, 13 févr. 1979, *Hoffmann-La Roche c/ Commission [Vitamines]*, aff. 85/76, Rec. 461 ; (CJCE, 10 juill. 1986, *Belgique c/ Commission*, aff. 234/84, Rec. 2263) ; CJCE, 10 juill. 2001, *Ismeri Europa c/ Cour des comptes*, aff. C-315/99 P, Rec. I. 5281.

qu'il n'appartient pas aux agents des OI (fonctionnaire, agent public, fonctionnaire de l'UE, de l'UEMOA) accusés d'actes de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI d'apporter la preuve de l'inexistence des griefs formulés contre eux. C'est à l'organisme chargé de l'enquête d'apprécier, au vu des éléments dont il dispose, si la preuve de leur participation aux actes de corruption est constituée ou non. De plus, la personne accusée (agents, fonctionnaires internationaux ou fonctionnaires) a le droit d'être entendu<sup>766</sup>. Ce qui signifie qu'elle bénéficie du principe du contradictoire<sup>767</sup> devant lui permettre de faire valoir ses arguments, ses vues et donner sa version des faits avant qu'une décision relative à son implication dans la corruption ne soit prise. Dans la plupart des cas, la procédure disciplinaire débute par une enquête impartiale faisant intervenir un organisme collégial de composition paritaire ou la consultation d'un conseil de discipline<sup>768</sup>. Chaque OI en dispose en son sein. L'enquête est « *initiée d'office ou sur dénonciation ou plainte* »<sup>769</sup>.

Il existe des OI qui ont prévu en leur sein des organes d'enquête. Ces organes d'enquête des OI jouent les mêmes fonctions. Pour l'ONU elle est menée par le Bureau des services du contrôle interne (BSCI)<sup>770</sup>. Pour l'UE, l'organe chargé de l'enquête au sein de la Commission est l'Office d'investigation et de discipline (IDOC). L'Office d'investigation et de discipline de la Commission (IDOC)<sup>771</sup> de l'UE est une composante de la Direction générale « personnel et administration ». Il est dirigé par un président qui a pour mission d'effectuer les enquêtes avec impartialité, professionnalisme et de préparer les procédures disciplinaires. Il veille à ce que les droits de la défense<sup>772</sup> du fonctionnaire concerné soient garantis. Au sein de l'UEMOA, le Comité consultatif de discipline<sup>773</sup> est l'organe chargé de diriger la procédure disciplinaire. Il a été créé en application de l'article 88 du titre IV du régime disciplinaire du règlement portant statut du personnel de l'UEMOA. L'IDOC, le Comité consultatif de

---

<sup>766</sup> Sur le droit à être entendu, v. : TPICE, 30 septembre 2004, Ferrer de MONCADA c./ Commission, T-16/03 ; R. CARIO, « Victimes d'infractions », *Rép. pén. Dalloz*, 2007 (mis à jour 2013), 42 p. ; S. GUINCHARD, *Droit processuel, Droits fondamentaux du procès*, 7<sup>e</sup> éd. Précis Dalloz, 2013, 1464 p ; L. FAVOREU (dir.), *Droit des libertés fondamentales*, 2000, Dalloz, 460 p.

<sup>767</sup> F. PICOD, « Cour de justice, procédure », *Rép. communautaire Dalloz*, 2009, p. 32.

<sup>768</sup> Tel est le cas des principales OI choisies dans la présente étude (ONU, UE, UEMOA).

<sup>769</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39.

<sup>770</sup> Le BSCI de l'ONU est compétent en matière d'audit interne et d'enquête au sein des NU. Cf, § 2 (sur les types d'institutions d'audit et organisations professionnelles d'audit) de la Section II du Chapitre I du Titre II de la présente étude ; A/RES/48/218 B 12 août 1994.

<sup>771</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39.

<sup>772</sup> F. PICOD, « Cour de justice, Procédure », *op. cit.*, 32 p.

<sup>773</sup> Règlement n° 07/2010/CM/UEMOA portant statut du personnel de l'UEMOA de 2010 ; Arrêt n° 001/CJ/CEMAC/CJ/04 du 18 mars 2004.

discipline et le BSCI mènent leur enquête à la suite d'une dénonciation, d'une plainte ou d'une demande d'office de l'autorité investie du pouvoir de nomination. L'enquête en matière de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI permet d'établir la véracité des faits.

Principalement, deux organes interviennent, chacun dans ses compétences, dans le cadre des enquêtes de corruption au sein de l'UE. Ces deux organes sont l'OLAF<sup>774</sup> et l'Office d'investigation et de discipline (IDOC). Eu égard à la complexité de certaines affaires, il peut aussi arriver dans certaines OI qu'une commission d'enquête internationale soit mise en place par le chef de l'administration (le Secrétaire général de l'ONU, le Président de la Commission de l'UE, le Président de la Commission de l'UEMOA) pour qu'elle enquête sur des cas de corruption et de détournement les plus graves. C'est ainsi que le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a décidé en l'affaire « Pétrole contre nourriture »<sup>775</sup> de créer la Commission Volcker<sup>776</sup> en vue de palier l'incapacité matérielle et technique du BSCI de mener une enquête sérieuse sur ce programme.

L'OLAF dispose d'une compétence disciplinaire générale (en matière d'enquête) alors que l'IDOC dispose de pouvoirs d'enquête résiduels. Lorsque l'OLAF<sup>777</sup> est saisi en premier des actes de corruption, l'IDOC sursoit à enquêter et attend ses conclusions. L'IDOC peut agir seul dans les cas où l'OLAF n'est pas préalablement saisi. Ce sont les articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'Annexe du Statut et de la Décision C (2004) 1588 final de la Commission du 28 avril 2004 qui attribuent compétences à l'OLAF et à l'IDOC<sup>778</sup>, en matière d'enquête au sein de l'UE.

L'OLAF a pour mission de traiter des irrégularités préjudiciables aux intérêts financiers de l'UE et des graves manquements liés à l'exercice des activités professionnelles et l'IDOC effectue des enquêtes administratives portant sur les autres cas d'éventuels manquements aux obligations à la charge du personnel de la Commission. Avant l'ouverture de toute enquête administrative, il doit nécessairement consulter l'OLAF pour savoir si une autre enquête n'a pas été ouverte sur le même dossier. L'enquête administrative de l'IDOC se termine par

---

<sup>774</sup> Règlement (EURATOM) n° 1074/1999 du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), RTDE, 1999, p. 557.

<sup>775</sup> M. FORTEAU, « La formule « Pétrole contre nourriture » mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », *op. cit.*, pp. 132-150 ; F. ROME, « Or noir et blanches colombes... », *op. cit.* p. 1337 ; Rés. 986 du Conseil de sécurité des Nations Unies créant le programme « Pétrole contre nourriture ».

<sup>776</sup> V. Première partie de cette étude, chapitre II du Titre II.

<sup>777</sup> C. DEMUNCK, « Office européen de lutte antifraude : le signalement anonyme des faits de corruption et de corruption facilité », *Dalloz actualités*, 2005. Sur les compétences de l'OFAF, v. Titre II de la Deuxième partie.

<sup>778</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39.

l'établissement d'un rapport d'enquête contenant les faits et les circonstances de l'affaire. Il doit également contenir les règles et procédures applicables, indiquer les responsabilités tout en prenant le soin de mentionner les circonstances aggravantes ou atténuantes lorsqu'elles existent.

Dans toute enquête administrative, au sein des OI, la personne mise en cause (fonctionnaire, agent) doit être informée de l'enquête qui la concerne sauf dans le cas où la confidentialité est nécessaire pour la mener à bien. Lorsqu'elle est achevée, la personne mise en cause doit avoir la possibilité de formuler des observations avant la conclusion de l'enquête. Ceci est une traduction concrète de la garantie des droits de la défense. Lorsque l'enquête pour corruption contre les OI n'a pas permis de retenir des charges pouvant donner lieu à des poursuites contre le fonctionnaire concerné, elle est classée sans suite. Dans ce cas, il en est informé et peut décider que cette mesure figure dans son dossier.

Tout comme les enquêtes de l'IDOC, celles menées par le Comité consultatif de discipline (CCD) de l'UEMOA<sup>779</sup> ou du BSCI<sup>780</sup> sont clôturées par la rédaction d'un rapport d'enquête devant être remis à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Celle-ci transmet au fonctionnaire, s'il le demande, tous les documents sur les faits qui lui sont reprochés. Le rapport d'enquête<sup>781</sup> permet à l'autorité investie du pouvoir de nomination de prendre une décision après avoir entendu le fonctionnaire concerné. Il s'agira de l'une ou l'autre des décisions suivantes : soit l'AIPN ne prend aucune mesure disciplinaire, soit elle prononce un avertissement écrit ou un blâme. Elle peut aussi renvoyer l'affaire devant le conseil de discipline de l'OI si elle estime que les faits reprochés sont avérés et susceptibles de poursuites disciplinaires. Cependant, la participation du conseil de discipline n'est pas obligatoire. Il n'y participe que lorsque l'autorité investie du pouvoir de nomination l'estime nécessaire par exemple lorsqu'une sanction financière doit être infligée au membre du personnel concerné par les infractions de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des

---

<sup>779</sup> J. DJEUYA TCHOUPOU, *La fonction publique de la CEMAC*, Douala, 2007, 136 p. ; J. KENFACK, *Les actes juridiques des communautés et organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale*, Thèse, Yaoundé II, 2004, 416 p ; J. GROUX, « Rapport introductif », in SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale, actes des journées d'études des 9-10 décembre 1994*, Paris, Pedone, 1996, pp. 135-167.

<sup>780</sup> Cf, § 2 (sur les types d'institutions d'audit et organisations professionnelles d'audit) de la section II du chapitre I de la présente étude.

<sup>781</sup> Cf, Première partie, Titre II, Chapitre I les audits financiers.

OI. La procédure disciplinaire proprement dite<sup>782</sup> fait intervenir le conseil de discipline. Il s'agit d'un organe consultatif dont les membres sont désignés par l'autorité investie du pouvoir de nomination et le comité du personnel de l'OI.

L'UEMOA<sup>783</sup>, à l'instar d'autres OI, a mis en place plusieurs comités consultatifs de discipline<sup>784</sup> propres à chacun de ses organes (la Commission, la Cour de justice<sup>785</sup>, la Cour des comptes de l'UEMOA, le Comité interparlementaire<sup>786</sup>, la Chambre consulaire régionale et le Comité du travail et du dialogue social). Les comités consultatifs de discipline, au nombre de six, exercent des compétences déterminées par leurs statuts. Ainsi, ils assurent le respect de la discipline au sein des organes de l'UEMOA. Ils statuent obligatoirement avant la prise de toute sanction disciplinaire contre un agent de l'UEMOA. En outre, ils connaissent des recours formés contre de telles sanctions. La composition et le fonctionnement de chacun d'eux sont contenus dans le règlement d'exécution du règlement portant statut du personnel de l'UEMOA<sup>787</sup>. Tandis que l'UE et l'ONU ne disposent chacune que d'un seul conseil de discipline<sup>788</sup> dont la structure est stable. L'une des spécificités du Conseil de discipline de l'UE<sup>789</sup> est que son président est choisi parmi les anciens fonctionnaires ou les anciens membres d'une institution européenne. Ceci a l'avantage de lui assurer l'indépendance nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Le fonctionnaire mis en cause dans une affaire de corruption peut se faire assister par un conseil ou se faire représenter par une personne de son choix s'il ne peut être lui-même entendu par le conseil de discipline.

---

<sup>782</sup> D. CAUVIN, *Pratique du contentieux de la fonction publique*, Paris, Groupe Berger-Levrault, 1999, 179 p.

<sup>783</sup> L.M. IBRIGA, A.S. COULIBALY, D. SANOU, *Droit communautaire ouest africain*, Ouagadougou Presses, 2008, 197 p.

<sup>784</sup> V. P.BANDET, *L'action disciplinaire dans les trois fonctions publiques*, 3<sup>e</sup> Ed., Paris, Berger-Levrault, 2001, 119 p; D. ROGALLA, *La fonction publique européenne*, Bruxelles, Ed. Labor, 1982, 351 p.

<sup>785</sup> Sur la Cour de justice de l'UEMOA : F. WODIE, *Les institutions régionales en Afrique occidentale et centrale*, Paris, LGDJ, 1970, 227 p.

<sup>786</sup> S. CISSE, « Le Comité interparlementaire, Séminaire sur le rôle des parlements dans le processus d'intégration et la diplomatie parlementaire », *La semaine de l'UEMOA, Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA* n° 231 du 23 au 26 février 2009, pp.3-5 ; K.V.HOESTENBERGHE, I. BARRO et L. IBRIGA, « Les forces et faiblesses de l'UEMOA », *Revue de l'assistance de l'Union Européenne à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest (UEMOA)*, 2000, p. 3.

<sup>787</sup> Règlement n° 07/2010/CM/UEMOA de 2010 portant Statut du personnel de l'UEMOA.

<sup>788</sup> D. CAUVIN, *Pratique du contentieux de la fonction publique*, *op. cit.*, 179 p ; H. CHAVRIRER, « Droit de l'Union et des Communautés européennes et Contentieux administratif », *Rép. Cont. adm.* 2005, 7 p. ; D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *op. cit.*, p. 2 ; G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39. V. également art. 11 et 12 du statut de la fonction publique de l'UE sur la procédure disciplinaire sans consultation et la procédure disciplinaire devant le Conseil de discipline.

<sup>789</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39.

Les OI (ONU, UE et UEMOA) disposent d'une variété de sanctions équivalentes à celles qui existent dans les fonctions publiques nationales. Cette panoplie de sanctions leur permet de tenir compte du principe de proportionnalité<sup>790</sup> dans la prise de sanctions. En tant que faute disciplinaire<sup>791</sup>, leurs organes disciplinaires apprécient la corruption en tenant compte des circonstances dans lesquelles elle a été commise, de ses conséquences pour les OI, de l'ancienneté et des fonctions exercées par le fonctionnaire mis en cause. Mais aussi il peut être tenu compte du comportement du fonctionnaire tout au long de sa carrière en accordant une attention particulière à la récidive qui est une circonstance aggravante de la corruption. Ainsi, les sanctions<sup>792</sup> infligées aux auteurs (agents des OI) de corruption dans les OI vont des moins graves (l'avertissement écrit sans inscription au dossier ou avec inscription au dossier, le blâme avec inscription au dossier, la mise à pied) aux plus graves (la suspension d'avancement d'échelon, la suspension avec privation totale ou partielle de traitement, la rétrogradation d'un ou de plusieurs échelons, le licenciement avec ou sans préavis, avec ou sans indemnité de licenciement). Lorsque l'acte de corruption est qualifié de grave, la sanction peut être l'exclusion de l'agent de l'OI concerné. Cette exclusion permet de préserver l'image de l'organisation aux yeux de l'opinion publique. Au sein de l'OI, la même affaire de corruption ne peut être poursuivie qu'une seule fois<sup>793</sup>. Mais les cas de figures suivants peuvent se produire : le premier est celui dans lequel un Etat décide de déclencher l'action publique à la suite de sanctions disciplinaires infligées par l'autorité investie du pouvoir de nomination. Dans le second cas de figure, l'Etat membre de l'organisation décide de déclencher l'action publique contre un membre du personnel de l'OI impliqué dans une affaire de corruption avant toute procédure disciplinaire<sup>794</sup>. Ce dernier cas de figure est possible lorsque la corruption constitue à la fois une infraction passible de poursuite devant

---

<sup>790</sup> CJCE 8 juill. 1965, *Fonzi c/Commission CEEEA*, aff. jointes 27 et 30/64, Rec. 615 ; TAOIT, jugement n° 1070/1991 ; CJCE 8 juill. 1965, *Fonzi c/Commission CEEEA*, aff. jointes 27 et 30/64, Rec. 615 ; TACE, recours n° 316/2003 ; TAOIT, jugement n° 2595/2006.

<sup>791</sup> Sur la distinction entre la faute disciplinaire et la mesure d'ordre intérieur, v. : Décis. CROTAN n° 36/1972 et TAOIT, jugement n° 2659/2007.

<sup>792</sup> Les sanctions disciplinaires contre notamment les actes de corruption des agents des OI sont réparties en différents degrés (premier et second degré). Sur ce propos, v. : Art. 90 du règl. portant Statut du personnel de l'UEMOA de 2010, art. 24 et 25 du Statut de la fonction publique de l'UE.

<sup>793</sup> Il faut noter qu'elle peut donner lieu à la poursuite pénale parallèle, v. art. 25 du Statut de la fonction publique de l'UE. V. aussi : F. DRUMMOND, « Le fabuleux destin de la règle non bis in idem », *Bulletin Joly Bourse*, 2014, n° 12, p. 605.

<sup>794</sup> V. Chapitre II du Titre I sur la Participation des Etats à la lutte contre la corruption.

les juridictions nationales et un manquement aux obligations statutaires<sup>795</sup> de l'OI. Dans ce cas, il est fait application du principe de droit pénal selon lequel "*le pénal tient le civil en l'état*"<sup>796</sup>. Ce principe figure à l'article 25 de l'annexe IX du Statut des fonctionnaires de l'UE. Lorsque les juridictions nationales se saisissent de l'affaire, les décisions qu'elles rendent acquièrent l'autorité de la chose jugée. Dans le cadre de la répression de la corruption, les juridictions judiciaires nationales disposent de moyens importants pour mener les recherches nécessaires sur les allégations de corruption ou de manière générale sur les allégations d'atteintes aux intérêts financiers des OI.

Après les constatations factuelles de l'autorité judiciaire, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut les qualifier juridiquement de faute disciplinaire<sup>797</sup> en ce que ces actes constituent des manquements ou des inobservances des obligations statutaires. Elle est guidée par le souci constant de respecter l'autorité de la chose jugée<sup>798</sup>. Avant toute procédure disciplinaire, le fonctionnaire peut reconnaître sa culpabilité en matière de corruption. Cette reconnaissance de culpabilité dans l'acte de corruption contribue à accélérer la procédure et l'autorité investie du pouvoir de nomination dessaisit de l'affaire le conseil de discipline.

## **Paragraphe II : Les voies de recours contre les sanctions disciplinaires en matière de corruption**

Toute décision prise à l'égard de l'agent de l'OI coupable de corruption par le chef de l'administration, quelle que soit par ailleurs la nature de la décision, est un acte faisant grief<sup>799</sup>. Elle peut faire l'objet de recours administratif ou juridictionnel<sup>800</sup> devant les organes

---

<sup>795</sup> J. GASCONY MARIN, « Les fonctionnaires internationaux », *RCADI*, *op. cit.*, pp. 773-786.

<sup>796</sup> P. BONFILS, « Propos hétérodoxes sur la primauté du criminel sur le civil », M. B DE LAMY, et M. GIACOPELLI (dir.), *La réforme du Code pénal et du Code de procédure pénale*, Dalloz, 2009, p. 257 ; B. BOULOC, « De la compétence du juge pénal pour statuer sur l'action civile après extinction de l'action civile », *Mélanges G. VINEY*, Paris, LGDJ, 2008, p. 173 ; M. CACHIA, « La règle « criminel tient le civil en l'état » dans la jurisprudence », *JCP*, 1955, p. 1245.

<sup>797</sup> TAOIT, jugement n° 2659/2007.

<sup>798</sup> Sur l'autorité de la chose jugée, v. : L. DUBOIS, « Droit international et juridiction administrative », *Répertoire inter. Dalloz*, 2006, p. 23.

<sup>799</sup> Sur les actes faisant grief, v. R. KOVAR, « Avis », *Répertoire com. Dalloz*, 2007, p. 9 ; CJCE, 10 déc. 1957, *Usine à tubes de la Sarre c/ Haute Autorité de la CECA*, aff. jointes 1 et 14/57, Rec. 201.

<sup>800</sup> H. CHAVRIER, « Droit de l'Union et des Communautés européennes et Contentieux administratif », *Rép. cont. adm.*, 2005, 7 p. ; F. PICOD, « Cour de justice, procédure », *Rép. communautaire Dalloz*, 2009, p. 32 ; H. THIERRY, « Les voies de recours contre les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT », SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale*, *op. cit.*, pp.121-126 ; R.M VCIEN-MILBUR, « Phases préliminaires de recours dans le système interne d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies », SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale*, *op. cit.*,

ou les autorités compétentes. Ce type de recours est prévu par les systèmes de justice interne des OI avec des appellations variées concernant l'organe auquel il doit être adressé. Il peut s'agir par exemple de l'Ombudsman<sup>801</sup> des NU ou du Comité consultatif paritaire<sup>802</sup> pour l'UEMOA. On peut ainsi classer ces voies de recours en deux catégories distinctes : les voies de recours non juridictionnels<sup>803</sup> et les voies de recours juridictionnels<sup>804</sup>. Ces voies de recours sont aussi qualifiées successivement de phase précontentieuse (procédure administrative préalable) qui correspond à la procédure informelle de justice interne et de phase contentieuse ou procédure judiciaire qui constitue, quant à elle, la phase formelle de justice interne au sein des OI. Les recours juridictionnels ne peuvent être exercés par le fonctionnaire qu'après avoir au préalable mis en œuvre les recours gracieux et que ceux-ci ne lui aient pas donné de satisfaction. La première phase précontentieuse a pour but de favoriser un règlement à l'amiable de l'affaire entre le fonctionnaire concerné et l'OI concernée (A). La seconde, juridictionnelle, se déroule principalement au sein des juridictions administratives des OI (Tribunal administratif et Tribunal du contentieux administratif de l'ONU<sup>805</sup>, Tribunal de la fonction publique de l'UE<sup>806</sup>, Cour de justice de l'UE<sup>807</sup>, Cour de justice de l'UEMOA) (B).

---

pp.103-120 ; Z.WITOLD, « Les litiges collectifs devant les tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'Organisation internationale du travail », SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale*, *op. cit.*, pp. 57-101.

<sup>801</sup> Y. RADI, « La réforme du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies », *RFAP*, n° 126, 2008, pp. 307-317.

<sup>802</sup> S. CISSE, « Le Comité interparlementaire, Séminaire sur le rôle des parlements dans le processus d'intégration et la diplomatie parlementaire », *Bulletin hebdomadaire de l'UEMOA*, *op. cit.*, pp.3-5.

<sup>803</sup> R.M VCIEN-MILBUR, « Phases préliminaires de recours dans le système interne d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, 1996, pp.103-120 .

<sup>804</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *op. cit.*, p. 512 ; H. THIERRY, « Les voies de recours contre les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies et du Tribunal administratif de l'OIT », SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale*, *op. cit.*, pp.121-126 ; R.M VICIEN-MILBUR, « Phases préliminaires de recours dans le système interne d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies », SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale*, *op. cit.*, pp.103-120.

<sup>805</sup> J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *RDP*, n° 5, 2014, p. 1375 ; G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations unies », *RDP*, 1951, p. 71 ; S. BASTID, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *Études et documents du Conseil d'État*, vol. 22, 1970, pp. 15-32.

<sup>806</sup> R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *AJFP*, 2004, p. 284 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *AJFP*, 2005, p. 4 ; H. CASSAGNABERE, « La fonction publique de l'Union européenne : un statut de crise mais pas de crise de statut », *AJDA*, 2014, p. 774.

<sup>807</sup> Sur la Cour de justice en tant que Tribunal administratif : V. MICHEL, « Union européenne (Traité de Lisbonne) », *Rep. communautaire Dalloz*, 2010 (mis à jour 2013), p. 32.



## A. La procédure précontentieuse

Un agent d'une OI (fonctionnaire ou membre du personnel) qui souhaite contester la décision administrative prise dans le cadre d'une enquête pour l'établissement des actes et faits de corruption peut recourir à la procédure précontentieuse<sup>808</sup> prévue et organisée par les instruments juridiques des OI. Cette procédure constitue une alternative à la procédure juridictionnelle qui met en scène les tribunaux administratifs internationaux<sup>809</sup> et les recours aux supérieurs hiérarchiques (recours hiérarchique)<sup>810</sup> ou à l'auteur de l'acte lui demandant de le reconsidérer (recours gracieux)<sup>811</sup>. Outre ces procédés, lorsque les agents font recours au service de l'ombudsman<sup>812</sup> ou de la médiation<sup>813</sup> plusieurs autorités administratives peuvent intervenir suivant l'organisation interne des OI. Au sein de l'ONU, par exemple, avant la dernière réforme de justice interne, intervenaient dans cette procédure les supérieurs hiérarchiques, les professionnels des ressources humaines, les chefs des services administratifs, les conseillers du personnel, les organes représentatifs du personnel, le groupe des conseils dans son rôle consultatif précontentieux ainsi que d'autres services. La réforme de 2007<sup>814</sup> a abouti à la modification de la procédure informelle de justice en accordant la priorité à l'Ombudsman<sup>815</sup> comme organe compétent de règlement des différends de manière non contentieuse. C'est par sa résolution A/RES/62/228 que l'Assemblée générale des Nations Unies a établi le nouveau système d'administration de la justice interne des NU<sup>816</sup>, qui

---

<sup>808</sup> Y. RADI. « La réforme du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 307-317 ; G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « La fonction publique communautaire », *Rép. droit européen*, 2005 (mis à jour 2007), p. 53.

<sup>809</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *op. cit.*, p. 552, R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *op. cit.*, p. 284 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *op. cit.*, p. 4.

<sup>810</sup> D. RUZIE, « Les fonctionnaires internationaux », *op. cit.* 17 p.

<sup>811</sup> *Op. cit.*, 17 p.

<sup>812</sup> C'est le cas de l'ONU, de l'UE, etc.

<sup>813</sup> ONU, UE, UEMOA, UA.

<sup>814</sup> A/Res/63/253 ; J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375.

<sup>815</sup> Sur l'Ombudsman des NU, v : Rapport A/63/283 du Secrétaire général sur les activités de l'Ombudsman du 13 août 2008 ; Résolution A/62/228 de l'Assemblée générale de l'ONU du 13 août 2007, <http://www.un.org/fr/ombudsman/> (consulté le 20 mars 2015) ; S. MALJEAN-DUBOIS, « ONU, Secrétariat général », *J.C droit international*, fasc. 121, 2009, p. 44.

<sup>816</sup> J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375 ; Y. RADI, « La réforme du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 307-317.

renforce le Bureau de l'Ombudsman<sup>817</sup>, en créant d'une part une structure unique, intégrée et décentralisée offrant les services de l'Ombudsman<sup>818</sup> au Secrétariat des NU, au FNUAP, à l'UNICEF, à l'UNOPS et à l'UNHCR. Et, d'autre part, une Division de la médiation qui offre des services de médiation officiels et des bureaux régionaux. La division de la médiation est placée sous la responsabilité du Bureau de l'Ombudsman dont la décentralisation permet de faciliter l'accès du personnel hors du siège général de l'ONU à New York aux services de l'Ombudsman.

L'Ombudsman est « *une personne indépendante et neutre désignée pour prêter une assistance officieuse, impartiale et confidentielle en vue d'apaiser des craintes ou de résoudre de façon informelle un conflit lié à l'emploi au sein de l'Organisation des Nations Unies* »<sup>819</sup>. Il est une fonction consultative et n'a à ce titre aucun pouvoir de décision. Il joue le rôle de conseiller auprès des fonctionnaires qui lui adressent une demande ou une plainte. Il conseille aussi l'administration de l'OI pour régler un litige et peut proposer des modifications de la réglementation. Il exerce ses fonctions dans le cadre du statut et du règlement du personnel des NU. Il donne des renseignements et oriente les fonctionnaires vers les services compétents, recherche des solutions raisonnables ou des compromis. Dans l'exercice de sa mission, il est tenu au secret professionnel. Tous les agents de l'ONU peuvent bénéficier de ses services<sup>820</sup>. Ces agents peuvent être des ex-fonctionnaires ou des retraités comme des fonctionnaires en service.

L'Ombudsman<sup>821</sup>, en tant que partie neutre et indépendante, permet de régler les conflits par des voies non formelles<sup>822</sup> en respectant la confidentialité et l'impartialité que

---

<sup>817</sup> Sur le règlement à l'amiable des affaires portées devant l'Ombudsman des NU relatives à la corruption et d'autres manquements à l'intégrité, v. : Rapport A/70/151 du 15 juillet 2015 du Secrétaire général de l'ONU sur les activités des services d'Ombudsman et de médiation des NU.

<sup>818</sup> L'Ombudsman des NU est plus souvent sollicité dans les cas d'allégations de corruption, d'abus d'autorité, de harcèlements ou de représailles à la suite de dénonciation de cas de corruption. Sur ces cas, voir les rapports 2010 et 2013 du Bureau de l'Ombudsman disponible sur : [http://www.un.org/fr/ombudsman/pdf/2010\\_jointombudsperson.pdf](http://www.un.org/fr/ombudsman/pdf/2010_jointombudsperson.pdf) (consulté le 20 mars 2015) ; [http://www.un.org/fr/ombudsman/pdf/2005\\_jointombudsperson.pdf](http://www.un.org/fr/ombudsman/pdf/2005_jointombudsperson.pdf) (consulté le 20 mars 2015).

<sup>819</sup> Circulaire ST/SGB/2002/12 du 24 octobre 2002 du Secrétaire général de l'ONU sur la création, le mandat et la nomination de l'Ombudsman des NU ; Résolution A/RES/62/228 du 6 février 2008 de l'Assemblée générale sur le nouveau système d'administration de la justice interne renforçant le Bureau de l'Ombudsman des NU.

<sup>820</sup> Sur le rôle de l'Ombudsman des Nations Unies, consulter : <http://www.un.org/fr/ombudsman/mediationdivision.shtml> (consulté le 20 mars 2015).

<sup>821</sup> Y. BEIGBEDER, « L'Ombudsman du personnel des Nations Unies », *AFDI*, vol. 21, 1975, pp. 632-645.

<sup>822</sup> Rapport A/63/283 du Secrétaire général sur les activités de l'Ombudsman du 13 août 2008 ; Résolution A/62/228 de l'Assemblée générale de l'ONU du 13 août 2007, <http://www.un.org/fr/ombudsman/> (consulté le 20 mars 2015).

requièrent ses tâches. Son indépendance<sup>823</sup> est affirmée par rapport aux organes et fonctionnaires de l'ONU. Dans l'exercice de sa mission, il peut entendre les chefs des agences, des fonds et des programmes suscités<sup>824</sup>. Cela lui permet de s'employer à chercher des solutions acceptables par les parties (fonctionnaire et OI) dans le respect de son statut et de l'impartialité à l'égard des parties au conflit. Il ne peut témoigner dans aucune procédure formelle. Dans le cadre de ses services, son bureau a accès à toute information concernant les agents de l'OI sauf leurs dossiers médicaux. L'Ombudsman peut décider de soumettre la contestation du fonctionnaire accusé de corruption à la Division de la médiation qui aura la mission de fournir ses services au secrétariat de l'ONU et aux fonds et programmes des NU. Ceci permet au fonctionnaire et à l'OI d'entamer une discussion en vue de trouver un terrain d'entente favorable à l'issue du litige<sup>825</sup>.

Le recours à la médiation est possible à tous les stades de la procédure formelle de justice interne<sup>826</sup> (recours hiérarchique, recours gracieux ou recours devant le Tribunal administratif des NU) tant que le litige n'a pas été définitivement réglé. Quand bien même il ne s'agit pas d'une procédure juridictionnelle, la décision rendue par la médiation a l'autorité de la chose jugée et empêche le fonctionnaire de saisir à nouveau des griefs qu'elle aura vidés. L'agent de l'OI (fonctionnaire notamment) peut décider de déclencher la procédure formelle de justice lorsqu'il n'est pas satisfait de la décision rendue par l'Ombudsman. Le recours à l'Ombudsman n'est cependant pas obligatoire. Et il appartient au fonctionnaire de l'exercer ou pas.

---

<sup>823</sup> Rapport du 1<sup>er</sup> août 2004 au 31 décembre 2005 du Bureau de l'Ombudsman du Programme des NU pour le développement (PNUD), p. 40, disponible sur [http://www.un.org/fr/ombudsman/pdf/2005\\_jointombudsperson.pdf](http://www.un.org/fr/ombudsman/pdf/2005_jointombudsperson.pdf) (consulté le 25 mars 2015).

<sup>824</sup> Y. BEIGBEDER, « L'Ombudsman du personnel des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 632-645.

<sup>825</sup> Y. BEIGBEDER, « L'Ombudsman du personnel des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 632-645.

<sup>826</sup> Y. RADI. « La réforme du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 307-317.

## B. La procédure contentieuse de recours contre la décision sur la corruption

La procédure contentieuse est la seconde procédure que l'agent de l'OI, reconnu coupable de corruption, peut déclencher pour contester une décision dont il est l'objet. Elle se répartit également en deux volets à savoir la procédure administrative et la procédure juridictionnelle. Les deux volets de la procédure contentieuse sont exercés au moyen des recours, administratif et juridictionnel<sup>827</sup>, organisés dans les OI.

La procédure administrative, dans le cadre de l'ONU, est organisée par les chapitres X et XI du Statut du personnel des NU, au sein de l'UE par l'article 90, paragraphe 1 du Statut du personnel et au sein de l'UEMOA par les articles 134 et suivants du règlement portant statut du personnel de l'UEMOA. Il résulte de la lecture combinée des dispositions de ces différents articles qu'un fonctionnaire ne peut exercer une voie de recours devant les tribunaux administratifs internationaux (Tribunal de la fonction publique de l'UE, Tribunal d'appel des NU et Cour de justice de l'UEMOA), avant d'avoir préalablement épuisé les voies de recours internes<sup>828</sup> dites également voies de recours administratives. C'est d'ailleurs l'une des conditions exigées pour la recevabilité des recours devant les tribunaux administratifs des OI<sup>829</sup>. A cet effet, l'article 7 du Tribunal administratif des NU dispose expressément qu'« *une requête n'est recevable que si le fonctionnaire intéressé a préalablement soumis le différend à l'organisme paritaire de recours prévu par le statut du personnel et si cet organisme a communiqué son avis au Secrétaire général, sauf lorsque le Secrétaire général et le requérant ont convenu de soumettre directement la requête au tribunal* »<sup>830</sup>. Une seule exception est portée à ce principe d'épuisement des voies de recours internes. C'est la possibilité qu'a le fonctionnaire de saisir le Tribunal du contentieux

---

<sup>827</sup> Sur le recours juridictionnel devant les tribunaux administratifs internationaux, v. : J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375 ; G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 71 ; S. BASTID, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.* pp. 15-32 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *op. cit.*, p. 284 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *op. cit.*, p. 4.

<sup>828</sup> H. CHAVRIER, « Droit de l'Union et des Communautés européennes et Contentieux administratif », *Répertoire cont. adm. Dalloz*, mars 2015 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *op. cit.*, p. 4 ; G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 71.

<sup>829</sup> S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *op. cit.*, p. 552 ; G. COTTEREAU, « Justice internationale », *Rép. internat. Dalloz*, 2006, p. 9.

<sup>830</sup> [http://untreaty.un.org/UNAT/Statute\\_French.htm](http://untreaty.un.org/UNAT/Statute_French.htm) (consulté le 20 mars 2015).

administratif des NU, le Tribunal de la fonction publique de l'UE ou la Cour de justice de l'UEMOA d'une requête en joignant à celle-ci un sursis à exécution<sup>831</sup> tendant à suspendre l'acte attaqué ou tendant à prendre des mesures provisoires<sup>832</sup> le concernant. C'est ce que prévoient les articles 134 du règlement portant statut du personnel de l'UEMOA et 91 § 4 du Statut du personnel de l'UE.

La procédure administrative, tout comme la procédure informelle de justice prévue au sein de l'ONU, a pour but de permettre un règlement à l'amiable ou une conciliation entre le fonctionnaire coupable de corruption et son administration. Mais, dans la pratique, il y a peu de chance de la voir aboutir dans la mesure où la corruption des agents des OI est une question éminemment sensible. Une telle faute ne peut en principe rester impunie. En tant que faute disciplinaire commise et étant donnée sa gravité, la corruption est assimilée par les statuts des fonctionnaires des OI et le règlement du personnel à un manquement grave aux obligations professionnelles<sup>833</sup>.

La procédure précontentieuse débute par l'introduction d'une réclamation<sup>834</sup> du fonctionnaire adressée au chef de l'administration (Secrétaire général de l'ONU, Président de la Commission de l'UE ou de l'UEMOA) ou au Comité consultatif paritaire en tenant compte de la voie hiérarchique. La réclamation est une requête par laquelle le fonctionnaire demande à l'organisation de prendre une décision autre que celle qu'elle a prise ou de la retirer. Elle a pour but d'amener l'autorité compétente à reconsidérer sa position. Elle est obligatoire<sup>835</sup> et constitue une condition de recevabilité du recours devant le Tribunal administratif des NU, le Tribunal de la fonction publique de l'UE ou devant la Cour de justice de l'UEMOA.

Si la réclamation devant être formulée par l'agent de l'OI obéit au respect des délais de recours qui varient en fonction des OI considérées, aucun formalisme<sup>836</sup> n'est exigé pour son exercice. L'agent de l'OI peut librement décider de s'adresser à l'autorité investie du pouvoir de nomination par une simple lettre ou en remplissant un formulaire s'il en existe. Il est toutefois tenu d'y joindre ses observations et son argumentaire à la décision attaquée. Elle doit

---

<sup>831</sup> CJCE ord., 11 mars 1994, *Descom c/ Conseil*, aff. C-6/94 R, Rec. 867 ; TPI ord., 2 oct. 1997, *Eurocoton E.A. c/ Conseil*, aff. T-213/97 R, Rec. II. 1609.

<sup>832</sup> CJCE ord., 19 juill. 1983, *V/O Raznoimport c/ Commission*, aff. 120/83 R, Rec. 2573 ; V. TPI ord., 10 déc. 1996, *Söktas c/ Commission*, aff. T-75/96, Rec. II. 1689.

<sup>833</sup> J. GASCONY MARIN, « Les fonctionnaires internationaux », *RCADI*, *op. cit.*, pp. 773-786.

<sup>834</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39.

<sup>835</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39 ; G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, p. 39.

<sup>836</sup> *Op. cit.*, p. 39.

également comporter le même objet qu'un éventuel recours devant les tribunaux administratifs internationaux et la Cour de justice de l'UEMOA selon l'OI à laquelle appartient le fonctionnaire. Ce qui exclut donc la possibilité pour lui de présenter d'autres objets ou conclusions devant la juridiction compétente.

Au sein de l'UEMOA, la réclamation doit être introduite, dans un délai de deux mois à compter du jour de la notification de la décision ou au plus tard à compter du jour où il en a eu connaissance ou de la date d'expiration du délai de réponse lorsqu'elle porte sur une décision implicite de rejet, au sens de l'article 139<sup>837</sup> du règlement portant statut du personnel de l'UEMOA. Ce délai est de trois mois pour le fonctionnaire de l'UE qui court également à compter du jour où la décision faisant grief lui est notifiée ou du jour où il en a eu connaissance. S'il s'agit d'une décision implicite de rejet, le délai court à compter de la date d'expiration du délai de réponse. Ces délais de recours sont d'ordre public.

Quant au recours juridictionnel, il est exercé devant les juridictions administratives<sup>838</sup> créées au sein des OI. Il n'existait auparavant qu'un seul degré de juridiction dans la majorité des OI. Avec les dernières réformes de leur système de justice interne intervenues à partir des années 2000, la plupart d'entre elles ont récemment institué un double degré de juridiction. C'est le cas du système de justice interne<sup>839</sup> de l'ONU désormais doté depuis juillet 2009 du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) assurant les fonctions d'une juridiction de premier degré et du Tribunal d'appel des NU qui est la juridiction d'appel.

Les juridictions administratives des OI peuvent contrôler la régularité de la procédure disciplinaire qui se limite au respect des conditions de formes établies par les règles de droit applicables par l'OI. Les conditions de contrôle de la régularité de la décision disciplinaire

---

<sup>837</sup> « L'autorité investie du pouvoir de nomination notifie sa décision, par écrit, à l'agent dans un délai maximum de deux mois, à compter de la date de l'avis du Comité consultatif paritaire. A l'expiration du délai de trois mois suivant le dépôt de la réclamation, le défaut de réponse, à celle-ci vaut décision implicite de rejet susceptible de donner lieu à un recours, au sens de l'article 140 (...) ».

<sup>838</sup> V. J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375 ; G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 71 ; S. BASTID, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *Études et documents du Conseil d'État*, *op. cit.*, pp. 15-32 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *op. cit.*, p. 284 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *op. cit.*, p. 4 ; R. CHAPUS, *Droit du Contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2012, p. 1155.

<sup>839</sup> J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375 ; Y. RADI, « La réforme du système de justice interne de l'Organisation des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 307-317.

sont fournies par la jurisprudence *Hecquet*<sup>840</sup>. Le contrôle des juridictions administratives des OI se limite à examiner l'adéquation entre la sanction et la faute commise et censure les sanctions disproportionnées<sup>841</sup>.

En matière de procédure disciplinaire, le Tribunal administratif des NU observe scrupuleusement le respect des droits de la défense<sup>842</sup> et considère que le fonctionnaire doit avoir la possibilité de réfuter toutes les accusations, notamment de corruption, sur lesquelles repose la décision attaquée. En cas d'irrégularités graves, il annule la sanction. Et lorsque le fonctionnaire est dépourvu des garanties des droits de la défense, cela justifie l'octroi d'une indemnité par le Tribunal.

En l'affaire *Reid*<sup>843</sup>, par exemple, il s'était reconnu compétent pour réexaminer la décision du défendeur si cette décision est fondée sur une appréciation erronée des faits ou si elle est arbitraire ou motivée par un parti pris ou d'autres considérations étrangères. Le Tribunal peut censurer une sanction disciplinaire déguisée ou peut sanctionner l'administration lorsqu'elle substitue une sanction disciplinaire à une autre qui n'est pas prévue. L'exercice du pouvoir disciplinaire du Secrétaire général de l'ONU permet au TCNU, lorsqu'il est saisi par le fonctionnaire, d'exercer les pouvoirs dont il dispose en vertu de son statut. Ce sont : le pouvoir d'injonction, le pouvoir d'interprétation, le pouvoir d'annulation et le pouvoir d'indemnisation. Ses pouvoirs découlent de son statut<sup>844</sup>. Selon les dispositions de son statut, le Tribunal peut ordonner l'annulation de la décision contestée. En revanche, il n'a pas la possibilité d'obliger l'autorité d'exercice du pouvoir disciplinaire à faire ou à ne pas faire. Les pouvoirs du TCNU sont les mêmes que ceux de la Cour de justice de l'UEMOA.

Outre ce cadre juridique de la lutte contre la corruption contre les intérêts financiers des OI, on peut se référer à d'autres initiatives internationales de lutte contre la corruption. Ces initiatives sont fort diverses et ont été prises dans le cadre de l'ONU et des principales institutions financières internationales ou régionales. Celles-ci jouent un rôle important en mettant leurs compétences au service d'autres OI.

---

<sup>840</sup> TANU, jugement n° 322, 15 mai 1984, *Hecquet/ Secrétaire général de l'ONU*, in « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 30, n° 1, 1984, pp. 501-529.

<sup>841</sup> D. RUZIE, « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 55, n° 1, 2009, pp. 393-410.

<sup>842</sup> S. T... « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 15, 1969, pp. 307-326.

<sup>843</sup> Jugement du 26 avril 1976, n° 210, *Reid c/ Le Secrétaire général de l'ONU*.

<sup>844</sup> Statut du Tribunal du contentieux des Nations Unies annexé à la Résolution A/RES/63/253 de l'Assemblée générale des NU du 24 octobre 2008.

## Conclusion du Chapitre I

Au sein des OI, la lutte contre la corruption portant atteinte à leurs intérêts financiers repose sur l'élaboration des normes juridiques qui prévoient et punissent cette infraction. Les premières OI à prévoir, dans leurs normes juridiques, la corruption contre les intérêts financiers des OI sont l'ONU et l'UE. Le vocabulaire utilisé par ces deux OI pour la désigner est différent. Ainsi, la Convention des NU contre la corruption (Convention de Mérida), mentionne la « *corruption contre les organisations internationales publiques* » et les instruments juridiques pour la protection des intérêts financiers de l'UE utilisent la notion d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Ces infractions renvoient notamment à la corruption. Quoique différentes, ces expressions recouvrent la même réalité juridique, à savoir la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Les OI considèrent la corruption contraire à l'éthique et à la conduite attendue de leurs personnels. Ainsi, les normes de conduite qu'elles édictent en complément de leurs instruments juridiques de lutte contre la corruption prohibent les pratiques corruptrices de leurs membres et précisent les pouvoirs que peuvent exercer leurs chefs d'administration à l'encontre des membres coupables de corruption. En vertu des statuts, des règles et normes de conduites attendues des fonctionnaires internationaux, les chefs d'administration des OI (Secrétaire général de l'ONU, Président de la Commission de l'UEMOA, Président de la Commission de l'UE) peuvent prendre, dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte contre les auteurs de la corruption, des sanctions administratives qui peuvent ouvrir la voie aux recours devant les tribunaux administratifs des OI. Leur pouvoir reste toutefois limité sur les personnes privées qui exercent des fonctions publiques étatiques et les personnes morales contre lesquelles ils ne peuvent décider que de leur exclusion dans les marchés publics financées par les OI. Pour l'exercice de toute autre sanction, précisément pénale, ils ont la possibilité de les poursuivre devant les juridictions nationales.



## **CHAPITRE II : LA PARTICIPATION DES ETATS A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Des conventions internationales élaborées dans le cadre des OI<sup>845</sup> étudiées obligent leurs Etats membres qui y sont parties à adopter dans leurs législations nationales les incriminations de corruption active et passive des agents (fonctionnaires de l'UE, agents internationaux, etc.) d' « *organisations internationales publiques* »<sup>846</sup> et étrangers<sup>847</sup> pouvant porter atteintes aux intérêts financiers des OI. C'est dans ce cadre que la France, en tant qu'Etat membre de l'UE<sup>848</sup> et dans un cadre un peu plus large, celui de l'OCDE, a adopté dans sa législation pénale la loi n° 2000-595 du 30 juin 2000<sup>849</sup>, modifiant son code pénal et son code de procédure pénale, relative à la lutte contre la corruption. Elle est la transposition en droit pénal français de la convention signée par les États membres de l'UE, à Bruxelles, le 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant les fonctionnaires des États membres de l'UE et de la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Les incriminations de corruption des agents des OI sont prévues au chapitre V du code pénal français sous le titre « *des atteintes à l'administration publique et à l'action de la justice des Communautés européennes, des Etats membres de l'Union européenne, des autres Etats étrangers et des autres organisations internationales publiques* »<sup>850</sup>.

---

<sup>845</sup> J.P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics commentaires des dernières conventions ratifiées par la France », *Dalloz*, 2000, p. 307.

<sup>846</sup> Convention de Merida contre la corruption.

<sup>847</sup> Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

<sup>848</sup> Le premier protocole à la Convention de Bruxelles relative à la lutte contre la corruption du 27 septembre 1996 définit la corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et l'obligation des Etats membres de l'incriminer et de la sanctionner.

<sup>849</sup> Cette loi est la transposition en droit pénal français de plusieurs conventions internationales et a modifié le code pénal français dans ses dispositions de fond et de forme sur la corruption.

<sup>850</sup> Code pénal français (L. n° 2007-1598 du 13 nov. 2007) : art. 435-1, 435-2, 435-3, 435-4 et l'art. 689-8 du code de procédure pénale français.

Cela implique que l'intérêt à protéger est notamment, pour ce qui nous concerne dans cette étude, celui de l'UE et de toute autre OI. Ces articles<sup>851</sup> se rapportent à la protection des intérêts financiers des OI et visent essentiellement toutes les catégories de personnes<sup>852</sup> impliquées dans la corruption contre les intérêts financiers des OI. Ainsi, la France<sup>853</sup> est à cet égard l'un des Etats dont les instruments juridiques sont les plus complets et les mieux adaptés à la lutte contre la corruption sous toutes ses formes. Aussi, elle fait preuve d'un immense effort d'actualisation de ses normes juridiques pénales en fonction de l'évolution du droit international de la corruption. C'est pour cela qu'elle est choisie pour illustrer la participation des Etats à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts des OI (section I). Contrairement à la France, la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI ne semble pas être, pour l'heure, partout une préoccupation nationale incitant le législateur à l'incriminer. Pour rendre compte de cette situation, on se penche sur la participation des Etats membres de l'UEMOA à la protection des intérêts financiers des OI, ainsi que de l'état des instruments juridiques de lutte contre la corruption dans les Etats membres de cette organisation (section II).

---

<sup>851</sup> Les articles 435-1 et 435-2 du code pénal français correspondent aux dispositions de la loi de transposition de l'infraction de corruption relative à la Convention de Bruxelles du 26 mai 1997.

<sup>852</sup> L'article 435-1 du code pénal français traite du délit de corruption passive impliquant un fonctionnaire des Communautés européennes, un fonctionnaire d'un autre Etat membre de l'Union, un membre des institutions des Communautés européennes c'est-à-dire la Commission, la Cour justice de l'Union, de la Banque européenne d'investissement, etc. Les personnes visées par l'infraction qu'elle prévoit sont donc les fonctionnaires des Communautaires et les fonctionnaires des Etats membres de l'UE. Et l'article 435-2 du même code concerne le délit de corruption active au sein des OI et des agents publics étrangers. Cette dernière catégorie ne sera pas abordée dans cette étude.

<sup>853</sup> K. HAERL, F. GANIVET, « Lutte contre la corruption internationale, la France à la croisée des chemins », *Dossier Cahier du dr. entreprise*, 5 p ; J.P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics, commentaires des dernières conventions ratifiées par la France », *op. cit.*, p. 307 ; J. SILK-RIFFAULT, « La lutte contre la corruption nationale et internationale aux moyens du droit pénal », *RDIC*, 2002, p. 651.

## **Section I : La participation de la France à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales**

En France, deux instruments juridiques organisent la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI : la loi du 30 juin 2000<sup>854</sup> et la loi du 14 novembre 2007. Ce sont des lois de transposition des conventions internationales de lutte contre la corruption. Elles complètent le code pénal français, qui transpose des conventions de lutte contre la corruption, par exemple la convention de l'OCDE contre la corruption dans le commerce international. Cette convention ne relève pas toutefois du champ de cette étude car elle n'est pas applicable à la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Elle ne sera évoquée accessoirement que pour définir ou comparer quelques notions communes aux conventions de lutte contre la corruption. Ainsi, l'étude des dispositions du code pénal de la France sur la corruption permet d'étudier les sanctions pénales parallèles aux sanctions administratives exercées au sein des OI (sanctions disciplinaires). Les infractions incriminées peuvent être le fait tant des agents des OI (fonctionnaires internationaux, notamment) que des agents autres que ceux des OI (fonctionnaires des Etats membres, entreprises privées, personnes privées entre autres). Sont abordés les éléments constitutifs (§1) et la répression des infractions de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI (§2).

---

<sup>854</sup> M-E, CARTIER, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers, loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption », *Dalloz*, 2012, p.3 ; J-P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics, commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France », *Dalloz*, 2000, p. 307 ; M. SEGONDS, « A propos de la onzième réécriture des délits de corruption », *Dalloz*, 2012, 16 p.

## Paragraphe I : Les éléments constitutifs de l’infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI en droit pénal français

Les éléments constitutifs de l’infraction, qui doivent être réunis, en dehors de l’élément légal qui est constitué du texte incriminateur, pour que la corruption soit consommée sont au nombre de deux<sup>855</sup> : un élément matériel<sup>856</sup> (A) et un élément moral<sup>857</sup> (B).

### A. L’élément matériel de l’infraction

Les articles 435-1 et 435-2 du code pénal français définissent la corruption. Ils portent, précisément, sur la corruption passive<sup>858</sup> des agents d’OI (UE, fonctionnaires des Etats membres de l’UE et autres OI) et d’autres Etats étrangers. L’article 435-1 du code pénal français définit l’élément matériel de l’infraction de corruption passive comme *« le fait, par une personne dépositaire de l’autorité publique, chargée d’une mission de service public ou investie d’un mandat électif public dans un Etat étranger ou au sein d’une organisation internationale publique, de solliciter ou d’agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui »*.<sup>859</sup> Et l’article 435-2 détermine l’élément matériel de la corruption active dans les termes suivants : *« le fait, par quiconque, de solliciter ou d’agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, pour lui-même ou pour autrui... »*<sup>860</sup>.

---

<sup>855</sup> Sur la restriction du nombre d’éléments constitutifs de l’infraction, v. : C. PORTERON, « Infraction », *Rép. pén.* 2013.

<sup>856</sup> J. PRADEL, *Droit pénal général*, 20<sup>e</sup> éd., Paris, Cujas, 2014, pp. 400-444 ; C. PORTERON, « Infraction », *op. cit.* 2013.

<sup>857</sup> J. PRADEL, *Droit pénal général*, *op. cit.*, pp. 400-444.

<sup>858</sup> W. JEANDIDIER, « Corruption et trafic d’influence », *Rép. pén. Dalloz*, 2014, p. 133.

<sup>859</sup> M-E, CARTIER, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers, loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption », *op. cit.*, p.3 ; J-P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics, commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France », *op. cit.*, p. 307 ; M. SEGONDS, « A propos de la onzième réécriture des délits de corruption », *op. cit.*, 16 p.

<sup>860</sup> M-E. CARTIER, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers », loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption, *op.cit.*, p. 3 ; J-P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics, commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France », *op. cit.*, p. 307 ; M. SEGONDS, « A propos de la onzième réécriture des délits de corruption », *op. cit.*, 16 p.

Ces deux articles sont presque identiques quant à la définition des délits de corruption des fonctionnaires de l'UE<sup>861</sup>, des Etats membres de l'UE<sup>862</sup> et de l'agent public étranger<sup>863</sup>. Leurs éléments constitutifs se rapportent aux auteurs et aux procédés de la corruption.

Il ressort de la lecture combinée de ces différents articles que pour que l'élément matériel de l'infraction de corruption (active ou passive) soit constitué, il faut remplir les conditions suivantes :

### 1. Les auteurs de la corruption

S'agissant des auteurs<sup>864</sup> de la corruption passive l'article 435-1 vise les personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public. En plus, ces personnes<sup>865</sup>, pour être concernées par cette disposition, doivent exercer leurs fonctions dans un Etat étranger, dans une OI publique ou être fonctionnaires de l'Union<sup>866</sup>, fonctionnaire national d'un Etat membre de l'UE, un membre de la Commission, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes européenne.

Trois groupes de personnes sont ainsi concernées par l'incrimination de corruption passive. Le premier groupe est composé de personnes dépositaires de l'autorité publique, le second de personnes chargées de missions de service public et le troisième groupe de personnes investies d'un mandat électif public.

---

<sup>861</sup> E. ALLAIN, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires par l'Union européenne », *Daloz actualités*, 2006 ; F. LLORENS, « La lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou de l'Union européenne », *RDI*, 2000, p. 557.

<sup>862</sup> S. MANACORDA, « Le droit pénal et l'Union européenne », *RSC*, 2000, p. 737.

<sup>863</sup> A. FITTE-DUVAL, « Fonctionnaire et agent public », *RDPPP*, 2011 (mis à jour 2014).

<sup>864</sup> G. CORSTENS, J. PRADEL, *Droit pénal européen*, Dalloz, « coll. Précis », 1999, pp. 492-495.

<sup>865</sup> E. DREYER, « Atteintes à l'administration publique et à l'action de la justice des Communautés européennes, des États membres de l'Union européenne, des autres États étrangers et des autres organisations internationales publiques, » *J.-Cl. pénal*, fasc. 20, 2008.

<sup>866</sup> S. MANACORDA, « Le droit pénal et l'Union européenne : esquisse d'un système », B. BOULOC, M-E CARTIER, A. COEURET, H. DELESAILLE, M.D. MARTY, E. FORTIS et autres, *La place du droit pénal dans la société contemporaine*, Dalloz, 2000, pp. 95-121.

Le « dépositaire de l'autorité publique »<sup>867</sup> est « *la personne qui est investie par délégation de la puissance publique d'un pouvoir de décision et de contrainte sur les individus et sur les choses, pouvoir qu'elle exerce de façon permanente ou temporaire. Cette définition englobe les représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, les fonctionnaires de l'ordre administratif, les représentants de la force publique, les officiers publics et ministériels ainsi que tout autre personne exerçant des fonctions d'autorité à l'exemple des militaires* »<sup>868</sup>. Une personne dépositaire de l'autorité publique est aussi définie comme « *une personne investie de fonctions qui en font un représentant de l'organisme qui l'a nommée, ce qui implique un pouvoir de décision et aussi souvent de contrainte* »<sup>869</sup>. Une personne dépositaire de l'autorité publique est donc nécessairement un représentant de la puissance publique étatique. Il peut exercer sa fonction de manière permanente ou temporaire. Les fonctionnaires civils et militaires entrent dans cette catégorie de « dépositaire de l'autorité publique ». Cependant, ils ne sont pas les seuls à constituer ce groupe. Peuvent être également cités, notamment, les ministres<sup>870</sup>, les ambassadeurs<sup>871</sup>, les commissionnaires divisionnaires d'une direction interrégionale de la police judiciaire<sup>872</sup>, les membres de la police nationale<sup>873</sup>, les fonctionnaires d'une OI<sup>874</sup>.

Une personne chargée d'une mission de service public peut être définie comme une personne « *qui remplit des fonctions d'intérêt général destinées à satisfaire aux besoins collectifs du public* ». Tout comme la personne dépositaire de l'autorité publique<sup>875</sup>, la personne chargée d'une mission de service public<sup>876</sup> peut exercer de manière permanente ou temporaire sa charge.

---

<sup>867</sup> Crim. 13 juillet 1934, D.H., 1934, 510 ; 28 janv. 1987, B.C., n° 47, RSC, 1987. 686, obs. J-P. DELMAS-HILAIRE.

<sup>868</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/scpc2004-7.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2004-7.pdf) (consulté le 25 mars 2015).

<sup>869</sup> W. JEANDIDIER, « Corruption et trafic d'influence », *Rép. pén. Dalloz*, 2014, 133 p.

<sup>870</sup> Cass. ass. plén., 17 juillet 2009, n° 09-82.690, *Bull. crim. ass. plén.*, n° 2. ; voir aussi dans le cadre de l'affaire « Pétrole contre nourriture », le jugement du Tribunal correctionnel de Paris en date du 8 juillet 2013.

<sup>871</sup> Trib. Corr. Paris, 8 juillet 2013.

<sup>872</sup> Crim. 31 oct. 2012, n° 12-84. 220.

<sup>873</sup> Paris, 5 nov. 2012, RG n° 12/02330.

<sup>874</sup> Crim. 16 janv. 2013, n° 12-84-221 (corruption d'agent d'une OI commis dans le cadre des marchés publics de l'UE).

<sup>875</sup> Crim. 24 févr. 2010, n° 09-82.857, *Bull. crim.* n° 37.

<sup>876</sup> Sur la corruption d'agent d'une OI avec l'intervention de personnes morales et physiques chargées d'une mission de service public, V. Crim. 16 janvier 2013 n° 12-84-221.

La personne investie d'un mandat électif est « *toute personne qui agit au nom et pour le compte de ses électeurs* » indépendamment du pouvoir de contrainte qu'il possède ou pas. Autrement dit, c'est « toute personne investie d'une fonction publique par une élection publique »<sup>877</sup>. Cette notion renvoie aux personnes élues au suffrage universel direct ou indirect. Elle inclut toutes les personnes investies d'un mandat public. Certaines personnes peuvent être classées dans l'un et l'autre des trois groupes indiqués. Les catégories de personnes concernées par l'article 435-1 du code pénal français sont des *personnes exerçant une fonction publique* ou des *agents publics*. Pour les désigner, ce sont en effet des expressions uniques qui sont retenues par quelques conventions internationales sur la lutte contre la corruption. Ainsi, définissant en son article 2 a, « l'agent public », la Convention des NU contre la corruption entend par cette notion « *i) toute personne qui détient un mandat législatif, exécutif, administratif ou judiciaire d'un Etat Partie, qu'elle ait été nommée ou élue, à titre permanent ou temporaire, qu'elle soit rémunérée ou non rémunérée, et quel que soit son niveau hiérarchique, ii) toute autre personne qui exerce une fonction publique, y compris pour un organisme public ou une entreprise publique, ou qui fournit un service public, tels que ces termes sont définis dans le droit interne de l'Etat Partie et appliqués dans la branche pertinente du droit de cet Etat ; iii) toute autre personne définie comme "agent public" dans le droit interne d'un Etat Partie* ».

C'est en effet la personnalité de ces auteurs qui permet de les distinguer des auteurs de la corruption en droit interne<sup>878</sup> prévue par les articles 432-11 et 433-1 et suivants du code pénal français.

---

<sup>877</sup> W. JEANDIDIER, « Corruption et trafic d'influence », *op.cit.*, 133 p.

<sup>878</sup> J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.*, pp. 668-673 ; M. DELMAS-MARTY (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?* Paris, Economica, 1993, 410 p ; M. DELMAS-MARTY, S. MANACORDA, « La corruption, un défi pour l'Etat de droit et la société démocratique », *RSC*, 1997, p. 696.

## 2. Les moyens de la corruption passive et active

Les moyens<sup>879</sup> de la corruption passive et active visés par les articles 435-1, 435-2 et suivants du code pénal consistent à « *solliciter ou agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques* »<sup>880</sup>. Légalement, deux comportements caractérisent la corruption : le fait de solliciter et celui d'agréer ou de recevoir des avantages indus. Il est nécessaire de se pencher sur ces deux éléments en les définissant ou en indiquant ce en quoi ils consistent. La sollicitation est pénalement répréhensible « *lorsque sa formulation s'accompagne, de la part du corrompu, de l'attente d'une contrepartie ou se révèle liée à l'obtention d'une contrepartie sous la forme de l'obtention d'un avantage indu* »<sup>881</sup>. Le délit est consommé dès lors que la sollicitation<sup>882</sup> est faite. Il importe peu que le corrompu se rétracte ou accueille favorablement la demande. Le fait d'agréer consiste à « *accepter ce qui est proposé* »<sup>883</sup>. Tout comme la sollicitation, les suites de l'agrément sont indifférentes à la réalisation de l'infraction. Aussi, comme dans le cas de la sollicitation, l'agrément peut être fait par l'agent public lui-même ou par une autre personne qui agit pour le compte de l'agent public. C'est ce qui justifie la mention dans l'incrimination des averbes *directement* et *indirectement*.

La prestation est constituée d'offres, de promesses, de dons, de présents. Il convient de définir ces différentes notions. Le dictionnaire Hachette définit l'offre comme « *l'action d'offrir, soit de présenter, proposer quelque chose* ». D'après le même dictionnaire, la promesse est « *l'action de promettre, un engagement écrit ou verbal de faire, de donner quelque chose* ». Et le don est « *l'action de donner, et ce verbe, dans un premeir sens qui est celui adapté au texte, signifie remettre, abandonner gratuitement et définitivement* ». Le don est « *un cadeau* » et « *il est évident qu'un seul don suffit malgré la pluralité postulée par la formule légale* »<sup>884</sup>. Le présent est « *un don, un cadeau* ». L'avantage est « *ce dont on peut tirer parti pour un profit, un succès ou encore le profit lui-même* »<sup>885</sup>. Et l'expression « *avantages quelconques* » permet de couvrir toutes les prestations sans considération de leur nature. Il

---

<sup>879</sup> J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.*, pp. 668-673.

<sup>880</sup> *Idem.*, pp. 668-673.

<sup>881</sup> W. JEANDIDIER, « Corruption et trafic d'influence », *op.cit.*, 133 p.

<sup>882</sup> Crim. 20 mai 2009, n° 08-83. 789.

<sup>883</sup> W. JEANDIDIER, « Corruption et trafic d'influence », *op.cit.*, 133 p.

<sup>884</sup> *Ibid.*, 133 p.

<sup>885</sup> Définition du dictionnaire Hachette, 2016.



peut s'agir d'un bien en nature (fourniture d'objets divers : montre en or<sup>886</sup>, appartement<sup>887</sup>, voyages d'agrément et chasses<sup>888</sup>, safaris dans des pays d'Afrique de l'Est ou centrale<sup>889</sup>, dégustation de grands crus en Bourgogne et repas offerts dans de célèbres restaurants<sup>890</sup>, promesses de relations sexuelles<sup>891</sup>), d'une somme d'argent<sup>892</sup> ou d'un travail gratuit<sup>893</sup>, l'offre de commissions occultes comme ce fut le cas dans l'exécution du Programme des Nations Unies « *Pétrole contre nourriture* » financé pour l'Irak ou d'un avantage consenti en vue d'obtenir la décision d'une personne exerçant ses fonctions dans les OI, notamment dans le cadre de l'UE. Naguère, la jurisprudence<sup>894</sup> exigeait l'existence du pacte de corruption entre la décision du fonctionnaire de l'UE, du fonctionnaire national d'un Etat membre de l'UE ou d'une OI. Le pacte de corruption est un accord conclu entre le corrupteur et le corrompu afin que celui-ci accomplisse ou n'accomplisse pas un acte de sa fonction. Il peut être conclu directement ou indirectement par les auteurs de la corruption. Les modes de conclusion et d'exécution du pacte de corruption sont nombreux, mais ils sont indifférents quant à la réalisation de l'infraction. En plus de son existence, le pacte de corruption devait auparavant être antérieur à la décision consentie pour que l'infraction de corruption soit constituée. L'introduction de l'expression « *à tout moment* »<sup>895</sup> aux articles 435-1 et 435-2 par la loi du 30 juin 2000 efface la condition d'antériorité du pacte de corruption. Désormais, l'exigence de l'antériorité du pacte de corruption<sup>896</sup> n'est plus nécessaire pour qualifier l'infraction de corruption.

D'après les dispositions des articles 435-1 et 435-2 du code pénal, l'acte de corruption vise à « *accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* ». Pour qu'il y ait corruption au regard de la loi, il faut au moins l'une des deux séries d'actes suivants : un acte positif c'est-à-

---

<sup>886</sup> Crim. 7 janv. 1808, *Bull. crim.* n° 3

<sup>887</sup> Crim. 27 oct. 1997, Affaire Carignon, *Bull. crim.* n° 352, *D. affaires* 1997. 1429, note BOIZARD ; *JCP* 1998. II. 10017, note PRALUS, *Rev. Sociétés* 1997. 869, note BOULOC.

<sup>888</sup> Crim. 16 mai 2001, n° 97-80.888 et 99-83. 467, *Bull. crim.* n° 124.

<sup>889</sup> Crim 19 sept. 2007, n° 07-80. 593.

<sup>890</sup> Crim. 30 juin 2010.

<sup>891</sup> T. enfants Sarreguemines, 11 mai 1967, *JCP*, 1968. II. 15 359, note SIGALAS ; *RSC*, 1968. 329, obs. VITU.

<sup>892</sup> Crim. 17 nov. 1955, *Bull. crim.* n° 494, *RSC*, 1956, p. 323, obs. HUGUENEY ; Crim. 23 janv. 1973, n° 72-91. 467, *Bull. crim.* n° 29, *RSC*, 1973, obs. VITU.

<sup>893</sup> Crim., 1<sup>er</sup> octobre 1984, *D.*, 1985.380, note H. FENAUX.

<sup>894</sup> Crim., 19 février 1953, *D.*, 1953. 284 ; 14 mai 1986, *B.C.*, n° 163, *RSC.*, 1987.685.

<sup>895</sup> Art. 435-1 et 435-2 du Code pénal français.

<sup>896</sup> Crim. 29 juin 2005, *D.*, 2005. 2338.

dire accomplir un acte de sa fonction<sup>897</sup>, de sa mission ou de son mandat, ou un acte négatif qui consiste en une omission<sup>898</sup>. L'acte positif caractérise un lien de causalité entre les agissements et la fonction de la personne qui agit. L'infraction est aussi caractérisée même si les agissements de l'auteur ne sont pas en rapport avec sa fonction ou son mandat. C'est en ce sens que la loi parle d'acte facilité par la fonction, la mission ou le mandat de l'auteur de la corruption.

Donner un avis pouvant influencer l'autorité de décision pour qu'elle prenne une décision est assimilé à un acte facilité par la fonction<sup>899</sup>, la mission ou le mandat.

## B. L'élément moral de l'infraction

L'élément moral de l'infraction de corruption est constitué de deux types de dol. Ce sont le dol général<sup>900</sup> et le dol spécial<sup>901</sup>. Le dol général est défini comme « *le noyau de la faute intentionnelle, implique chez le sujet la conscience d'agir contre les prescriptions légales et la volonté d'une telle action* »<sup>902</sup>. C'est-à-dire que le corrupteur ou le corrompu doivent avoir la conscience d'agir en violation délibérée de la loi pénale. Ainsi, leurs agissements ne doivent être fondés sur aucun droit. D'où l'expression « *sans droit* »<sup>903</sup> mentionnée par le code pénal. L'élément moral des infractions de corruption permet de les classer dans la catégorie des infractions intentionnelles. A ce dol général s'ajoute un dol spécial, qui est l'intention spécifique définie comme « *une intention particulièrement ciblée vers un but déterminé et n'est autre, d'une manière plus générale, qu'un mobile particulièrement pris en compte par le législateur qui l'intègre dans l'intention délictueuse* »<sup>904</sup>. Ainsi, pour ce qui est des deux délits de corruption passive et active, le dol spécial consiste à « *accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* »<sup>905</sup> ou « *pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir des*

---

<sup>897</sup> Crim. 29 juin 2005, n° 05-82.265, *Bull. crim.* n° 200 ; *RTD com.* 2006. 226, obs. BOULOC ; Crim. 28 janv. 1909, *Bull. crim.* n° 55 ; *Gaz. pal.* 1909. 1. 330 ; *S.* 1913. 1. 474.

<sup>898</sup> J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.*, pp. 668-673.

<sup>899</sup> Crim. 7 sept. 1935, *Gaz. pal.* 1935. 609.

<sup>900</sup> J. PRADEL, *Droit pénal général, op. cit.*, pp. 454-456.

<sup>901</sup> *Op. cit.*, pp. 457-458.

<sup>902</sup> W. JEANDIDIER, *op. cit.* p. 13.

<sup>903</sup> V. art. 435-1 et 435-2 du Code pénal français.

<sup>904</sup> W. JEANDIDIER, *op. cit.*, p. 14.

<sup>905</sup> Corruption passive, art. 435-1 du Code pénal français.

*distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable d'une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public au sein d'une organisation internationale publique* »<sup>906</sup>. Quelques formulations de l'élément moral de la corruption passive appellent des commentaires. Il faut ainsi entendre par « *acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat* » et un acte « *facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat* » un acte faisant nécessairement partie des attributions des personnes dépositaires de l'autorité publique, des personnes chargées d'une mission de service public ou des personnes investies d'un mandat électif public. Les actes facilités par la fonction, la mission ou le mandat sont « *des actes qui sont en dehors des prérogatives personnelles concédées à l'intéressé par la loi ou les règlements mais qui ont cependant été rendus possibles en raison des liens étroits unissant les attributions et l'acte* »<sup>907</sup>. Depuis l'affaire *Bonny*<sup>908</sup>, la notion d'acte facilité par la fonction, la mission ou le mandat est interprétée de façon extensive<sup>909</sup> indépendamment du principe de l'interprétation stricte de la loi pénale<sup>910</sup>, corrolaire du principe de la légalité des délits et des peines. Ainsi, la jurisprudence admet qu'est constitutif d'acte facilité par la fonction « *le fait pour le directeur de la police judiciaire d'avertir un banquier véreux du dépôt d'une plainte contre lui et de l'ouverture d'une enquête subséquente. Or il est évident qu'il ne rentre pas dans les attributions d'un tel haut fonctionnaire de jouer les agents de renseignements auprès d'un margoulin* »<sup>911</sup>.

---

<sup>906</sup> Corruption active, art. 435-2 du Code pénal français.

<sup>907</sup> [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/scpc2004-8.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/scpc2004-8.pdf) (consulté le 25 mars 2015).

<sup>908</sup> Crim. 7 sept. 1935, *Gaz. pal.* 1935. 609.

<sup>909</sup> Crim. 7 sept. 1935, *Gaz. pal.* 1935. 609.

<sup>910</sup> L. THOMAS, « L'application du principe d'interprétation stricte de la loi pénale par la chambre criminelle à l'aune des mutations de la légalité criminelle », *RSC*, 2014, p. 892 ; F. BOULAN, « Principe de légalité, interprétation stricte de la loi pénale », *RSC*, 1993, p. 553.

<sup>911</sup> W. JEANDIDIER, *op. cit.*, p. 16 ; Crim. 5 janv. 1933, *Gaz. pal.* 1933. 1. 411 ; Crim. 17 nov. 1955, *Bull. crim.* n° 434 ; *RSC*, 1956. 323, obs. HUGUENEY ; Crim. 6 févr. 1969, n° 67-93.492, *Bull. crim.* n° 67 ; *JCP* 1969. II. 16 004, note CHAMBON ; *D.* 1969. Somm. 99 ; *RSC* 1969. 871, obs. VITU.

## Paragraphe II : La répression de l'infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales en droit pénal français

La répression de la corruption contre les intérêts financiers de l'UE et d'autres OI est organisée principalement par les dispositions de la loi du 30 juin 2014 et celles du 14 novembre 2007. Elles déterminent les peines applicables aux infractions de corruption (A) et encadrent la procédure pénale applicable qui donne compétence aux juridictions pénales françaises de connaître de telles affaires. Elles établissent cependant des particularités procédurales devant quelques juridictions françaises (B).

### A. Les peines prévues

Les sanctions pénales prévues par la convention de Bruxelles contre la corruption des fonctionnaires des Communautés européennes, des Etats membres de l'UE, de la Commission, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes européennes sont les mêmes que celles appliquées à la corruption des fonctionnaires nationaux (français). Cela est rendu possible grâce à l'application du principe d'assimilation<sup>912</sup>. Ce principe vise à protéger les intérêts financiers de l'UE et « *consiste à imposer aux Etats membres d'accorder aux intérêts de l'UE un degré de protection équivalent à celui accordé par les Etats à leurs propres intérêts* »<sup>913</sup>. Ses origines remontent à plusieurs instruments juridiques. Le projet de Traité de 1976 « *portant modification des traités instituant les Communautés européennes en vue d'adopter une réglementation commune sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés ainsi que sur la poursuite des infractions aux dispositions desdits traités* »<sup>914</sup> est le premier de ces instruments juridiques. Le second instrument juridique qui consacre le principe d'assimilation tout en donnant sa définition est le rapport de la Cour des comptes des Communautés européennes en

---

<sup>912</sup> M.E. CARTIER, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers », *op. cit.* p. 3.

<sup>913</sup> D. FLORE, *Droit européen : les enjeux d'une justice pénale européenne*, Bruxelles, Larcier DL, 2009, pp. 249-255.

<sup>914</sup> Projet de Traité « *portant modification des traités instituant les Communautés européennes en vue d'adopter une réglementation commune sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés ainsi que sur la poursuite des infractions aux dispositions desdits traités* », *JOCE* n° C222, 22 sept. 1976, p. 2.

l'affaire du *maïs grec*<sup>915</sup>. Ce rapport constitue la véritable source du principe d'assimilation dans la mesure où le Traité cité n'a pas quitté le stade de projet. Ainsi, aux termes de cet arrêt, « *l'article 5 impose aux Etats membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire. A cet effet, tout en conservant le choix des sanctions, ils doivent notamment veiller à ce que les violations du droit communautaire soient sanctionnées dans des conditions de fond et de procédure, qui soient analogues et d'une importance similaire et qui, en tout état de cause, confèrent à la sanction un caractère effectif, proportionné et dissuasif* »<sup>916</sup>.

Sur le principe d'assimilation, la disparité de sanctions pénales en matière de fraude ou d'autres infractions entre les Etats membres entretenait une certaine inégalité de la répression des intérêts financiers des Communautés européennes. Afin d'harmoniser les sanctions pénales entre les Etats membres et de mettre fin ou d'atténuer cette inégalité juridique dans la répression des infractions entre eux, l'UE a jugé nécessaire d'élaborer la convention sur la protection de ses intérêts financiers, ainsi que ses deux protocoles et les conventions sur la corruption contre ses intérêts financiers. La conséquence de l'élaboration de ces différents instruments juridiques est double. Première conséquence, ils permettent non seulement d'appliquer le principe d'assimilation à la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE mais aussi de l'étendre à d'autres catégories d'infractions ou atteintes illégales aux intérêts de l'Union. La seconde, c'est la possibilité qu'ils donnent d'appliquer le principe d'assimilation à la corruption des fonctionnaires et des personnes investies de hautes fonctions publiques au sein de l'UE. Pour ce qui concerne les fonctionnaires de l'Union, le Protocole relatif à la Convention sur la protection des intérêts financiers de l'UE dispose que : « *chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour assurer que, dans son droit pénal, les qualifications des infractions constituant un comportement tel que visé à l'article 1<sup>er</sup> de la convention et commises par ses fonctionnaires nationaux dans l'exercice de leurs fonctions sont applicables de la même façon aux cas dans lesquels les infractions sont commises par des fonctionnaires communautaires dans l'exercice de leurs fonctions* »<sup>917</sup>.

---

<sup>915</sup> CCE, 21 sept. 1989, Commission des Communautés européennes c/ République hellénique (affaire 68/88), disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0068> (consulté le 25 mars 2015).

<sup>916</sup> CCE, 21 sept. 1989, op. cit. § 23, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A61988CJ0068> (consulté le 25 mars 2015).

<sup>917</sup> Art. 4-1 Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant un protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C* 313, 23 octobre 1996, p. 1-10.

Ainsi, tous les fonctionnaires de l'UE sont concernés par les dispositions de l'article précité (art. 4-1) du Protocole. Et le champ d'application du Protocole couvre aussi bien les infractions de fraude que la corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. C'est ce qui ressort du rapport explicatif sur le protocole<sup>918</sup>. L'avantage de la Convention et du Protocole, quant à l'application du principe d'assimilation, est qu'ils permettent désormais d'harmoniser les incriminations et les sanctions contre les infractions de fraude, de corruption et autres atteintes illégales aux intérêts financiers de l'UE. Egalement, le Protocole et la Convention sur la corruption permettent d'appliquer le principe d'assimilation aux membres de la Commission de l'UE, du Parlement, de la Cour de justice, de la Cour des comptes européenne, des assemblées parlementaires, des juridictions nationales, aux membres des cours des comptes nationales ainsi qu'aux membres du gouvernement des Etats membres. Ce sont donc les personnes investies des plus hautes fonctions qui sont concernées par le Protocole et la Convention sur la corruption. C'est à ce titre que l'article 4-2 du Protocole et 4-1 de la Convention disposent que « *chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour assurer que, dans son droit pénal, les qualifications des infractions visées aux articles 2 et 3 commises par ou envers les ministres de son gouvernement, les élus de ses assemblées parlementaires, les membres de ses plus hautes juridictions ou les membres de sa Cour des comptes dans l'exercice de leurs fonctions sont applicables de la même façon aux cas dans lesquels les infractions sont commises par ou envers les membres de la Commission de l'UE, du Parlement européen, de la Cour de justice et de la Cour des comptes européenne, respectivement, dans l'exercice de leurs fonctions* ».

Ainsi donc, le principe d'assimilation prévaut dans tous les Etats membres de l'UE. La peine applicable<sup>919</sup> à la corruption (active et passive) contre les intérêts financiers de l'UE est de dix ans d'emprisonnement et une amende de 150.000 euros<sup>920</sup>. A celles-ci, des peines complémentaires facultatives<sup>921</sup> peuvent être prononcées par le juge pénal français. Ce sont la confiscation, l'affichage ou la diffusion de la décision de condamnation pour les personnes morales, l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle à l'occasion de laquelle l'infraction

---

<sup>918</sup> V. Rapport explicatif sur le protocole, *JOCE*, C 11 du 15 janvier 1998, p. 9, point 4.1., alinéa 2.

<sup>919</sup> Sur la peine applicable à la corruption contre les intérêts financiers de l'UE, consulter : [www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/dacg83a.htm](http://www.justice.gouv.fr/bulletin-officiel/dacg83a.htm) (consulté le 25 mars 2015); <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-ordonnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html> (consulté le 25 mars 2015); sur les peines applicables aux personnels des OI autres que l'UE, cf. infra loi du 14 novembre 2007.

<sup>920</sup> Art. 435-1 du Code pénal français.

<sup>921</sup> Art. 435-1 du Code précité.

de corruption a été commise et l'interdiction de faire appel public à l'épargne et celle d'émettre des chèques.

La loi prévoit aussi (article 435-6 du code pénal français) la responsabilité des personnes morales avec le prononcé d'amendes les concernant et la confiscation des biens en rapport avec la corruption. Cette confiscation s'effectue conformément aux dispositions de l'article 131-21 du code pénal français. Elle détermine également la procédure applicable à la poursuite de la corruption des fonctionnaires nationaux et des fonctionnaires de l'UE.

## B. La compétence juridictionnelle

L'article 689-8 du code de procédure pénale<sup>922</sup> donne compétence aux juridictions françaises de connaître des infractions de corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et des Etats membres de l'UE. Aux termes des dispositions de cet article, les juridictions pénales françaises sont compétentes pour connaître de telles infractions si elles ont été commises par un fonctionnaire français, un agent ou une personne appartenant à la fonction publique française, un citoyen français ou encore si l'auteur de l'infraction se trouve en France. Ce dernier titre de compétence (compétence dite « universelle ») concerne le cas où l'infraction a été commise hors du territoire de la République française et son auteur, qui ne remplit pas non plus l'un des critères de rattachement des autres titres de compétences susmentionnés<sup>923</sup>.

La difficulté liée à la condition de présence en France réside dans le moment où elle doit être appréciée pour que soit fondée la compétence des juridictions françaises en matière d'infraction de corruption. La question se pose de savoir si la présence doit être avérée au moment du dépôt de la plainte, de l'engagement des poursuites ou du jugement. Le moment de réalisation de la condition de présence ne devrait pas être prouvée mais supposée pour des

---

<sup>922</sup> C'est la loi du 30 juin 2000 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires communautaires et des Etats membres de l'Union qui a également modifié le code de procédure pénal français en y introduisant cet article qui attribue la compétence aux tribunaux français en matière de corruption des fonctionnaires étrangers (communautaires et des Etats membres de l'UE).

<sup>923</sup> A. FOURNIER, « Compétence pénale », *Rép. internat. Dalloz*, 2008, p. 23 ; A. FOURNIER, « Complicité internationale et compétence des juridictions répressives françaises », *Rev. crit. DIP*, 1981, pp. 31-54 ; R. KOERING-JOULIN, « À propos de la compétence universelle », J.-P. MARGUÉNAUD, M. MASSÉ, N. POULET-GIBOT (dir.), *Apprendre à douter : questions de droit, questions sur le droit, Études offertes à C. LOMBOIS*, PU Limoges, 2004, pp. 707-712 ; G. GUILLAUME, « La compétence universelle : formes anciennes et nouvelles », in *Mélanges G. LEVASSEUR, Droit pénal européen*, Paris, Litec, 1992, pp. 23-36.

besoins pratiques de la recherche de l'auteur de la corruption. C'est pour cela que dans son article relatif à l'arrêt *Javor*<sup>924</sup>, le professeur Claude Lombois estime qu'« *exprimée ou non, la condition de présence doit être supposée, pour les besoins de la « recherche », c'est le juge qui la vérifiera au cours de sa progression. Sans quoi, c'est le cercle vicieux : pour savoir si X se cache sur notre territoire, il faut l'y chercher ; mais pour le chercher, il faudrait déjà avoir découvert par illumination ou par intuition qu'il s'y trouve* »<sup>925</sup>.

Aussi, en vertu du même article (689-8) du code de procédure pénale, les juridictions françaises sont également compétentes pour connaître des infractions de corruption contre les intérêts financiers de l'UE si elles ont été commises par un fonctionnaire de l'UE ou d'un Etat membre de l'UE ou commise à l'étranger pour le compte d'une entreprise qui a son siège sur le territoire de la République française ou encore commises au préjudice d'un ressortissant français.

Lorsque se trouve impliquée dans la corruption une entreprise ayant son siège en France, il faut pour que soit établie la compétence des tribunaux français que l'un des actes de corruption (à savoir un don, une promesse, un ordre, une abstention etc.) ait pu être réalisé en France par les dirigeants de l'entreprise.

Les lois du 30 juin 2000 (1) et du 14 novembre 2007 (2) déterminent les organes qui peuvent prendre l'initiative de poursuivre devant les juridictions pénales françaises les auteurs de l'infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et d'autres OI.

### **1. La loi du 30 juin 2000**

Aux termes de la loi du 30 juin 2000, lorsque des actes de corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont commis par un fonctionnaire de l'Union ou celui d'un Etat membre de l'Union, l'initiative des poursuites revient aux organes de la Commission de l'UE. La loi du 30 juin 2000 détermine aussi la compétence des tribunaux spécialisés en matière économique et financière. Pour les infractions prévues aux articles 435-1 et 435-2 du code pénal, l'article 704 du code de procédure pénale prévoit, pour les affaires d'une grande complexité, « *la compétence concurrente entre les juridictions de droit commun et les juridictions spécialisées en matière économique et financière constituées dans le ressort de*

---

<sup>924</sup> *Op. cit.*, p. 401.

<sup>925</sup> C. LOMBOIS, « De la compassion territoriale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995, p. 401.



chaque cour d'appel. Quant aux délits prévus par les articles 435-3 et 435-4 du code pénal, le nouvel article 706-1 du code de procédure pénale confie le pouvoir de poursuite, d'instruction et de jugement au procureur de la République, au juge d'instruction et au tribunal de Paris »<sup>926</sup>.

Hormis les cas dans lesquels l'auteur de la corruption est un fonctionnaire de l'UE, un fonctionnaire d'un Etat membre de l'Union pour lesquels la procédure est celle de l'article 689-8 du code de procédure pénale, ce sont les dispositions des articles 113-6 et suivants du code pénal qui restent applicables.

## 2. La loi du 14 novembre 2007

D'autres conventions internationales ayant été ratifiées par la France depuis la loi du 30 juin 2000, le législateur a amendé les dispositions du code pénal<sup>927</sup> se rapportant aux atteintes à l'administration publique et à l'action de la justice au sein de l'UE, de ses Etats membres, d'autres Etats étrangers et au sein d'autres OI.

La loi du 14 novembre 2007<sup>928</sup> transpose en droit pénal français la Convention des NU adoptée à New York le 31 octobre 2003. Elle corrige les insuffisances de la loi du 30 juin 2000 transposant dans le code pénal la convention de Bruxelles relative à la lutte contre la corruption impliquant les fonctionnaires des Communautés européennes et des Etats membres de l'UE, dont le champ d'application ne se limite qu'à la corruption commise dans le cadre européen.

L'insuffisance principale de la loi du 30 juin 2000 était qu'elle ne permettait pas la poursuite des fonctionnaires et des agents d'autres OI, notamment ceux de l'ONU, pour des actes de corruption. Elle ne traitait également pas de la répression du trafic d'influence exercé contre les personnels<sup>929</sup> des OI autres que l'UE. Le nouveau chapitre V du code pénal français

---

<sup>926</sup> M-E. CARTIER, C. MAURA, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers (Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption) », *op. cit.*, p. 3 ; <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-oronnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html> (consulté le 3 avril 2015).

<sup>927</sup> Chapitre V du Titre III du Livre IV du Code pénal français.

<sup>928</sup> M-E. CARTIER, C. MAURA, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers (Loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption) », *op. cit.*, p. 3.

<sup>929</sup> <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-oronnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html> (consulté le 3 avril 2015).

est désormais la transposition de quatre instruments juridiques internationaux de lutte contre la corruption. Ces instruments juridiques sont la Convention du 26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des Etats membres de l'UE, la Convention du 17 décembre 1997 relative à la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, adoptée dans le cadre de l'OCDE, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption du 27 janvier 1999 avec son Protocole additionnel du 15 mai 2003 et la Convention des NU contre la corruption (Convention de Merida) du 31 octobre 2003. Grâce à la loi du 14 novembre 2007, la référence au commerce international ne figure plus dans le code pénal. La corruption et le trafic d'influence peuvent être désormais réprimés.

Les nouveaux articles 435-1 et 435-2 du code pénal issus de cette loi incriminant la corruption étendent leur champ d'application aux infractions de trafic d'influence concernant les fonctionnaires d'OI non européennes et suppriment la référence faite dans la loi du 30 juin 2000 aux fonctionnaires des Communautés européennes et des Etats membres de l'UE. Par cette loi, il est maintenant possible de réprimer la corruption commise contre les intérêts financiers de toutes les OI.

Aux termes de ces dispositions, le trafic d'influence passif d'un agent public international est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende. Il en est de même pour le trafic d'influence actif d'un agent public international (article 435-4 du code pénal). On peut définir l'agent public international comme toute personne exerçant son activité au sein d'une OI publique. L'article 435-3 prévoit la corruption passive en direction des agents relevant d'une OI. Une des particularités de cette loi est qu'elle retient à l'article 435-5 du code pénal que « *les organismes créés en application du traité sur l'Union européenne sont considérés comme des organisations internationales* ». L'article 435-6, quant à lui, définit les autorités compétentes en matière de poursuites de ces infractions.

## **Section II : La participation des Etats membres de l'UEMOA à la lutte contre la corruption dans l'espace UEMOA**

La participation des Etats membres de l'UEMOA à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI ne s'effectue pas de la même manière que celle des Etats membres de l'UE<sup>930</sup>, notamment celle de la France. Les instruments juridiques qu'édicte l'UEMOA sont en principe faits pour ses organes et ses Etats membres. Ils n'ont pas vocation à suppléer les insuffisances pénales en matière d'infractions de corruption au sein d'autres OI. En conséquence, ses normes juridiques ne sont pas foisonnantes comme le sont celles de l'UE. Ainsi, la répression des infractions de corruption est faite suivant quelques directives de l'UEMOA et les normes juridiques nationales de ses Etats membres.

Afin d'aborder la participation des Etats membres de l'UEMOA à la lutte contre la corruption portant atteinte à ses intérêts financiers et à ceux d'autres OI, nous étudions successivement les dispositions de transposition des directives de l'UEMOA contre la corruption dans les marchés publics (§1) et la loi pénale béninoise, qui prévoit la lutte contre la corruption contre les OI (§2).

### **Paragraphe I : Les directives de l'UEMOA relatives à la lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics de l'Union et ses Etats membres**

Le dispositif juridique en vigueur sur la lutte contre la corruption dans l'espace UEMOA est essentiellement constitué des directives<sup>931</sup> n° 04/2005/CM/UEMOA et n° 5/2005/CM/UEMOA. Ces directives sont complétées par les dispositions des codes pénaux des Etats membres de l'UEMOA sur les infractions de corruption (A). Dans leur ensemble, ces codes pénaux réservent le même traitement aux infractions de corruption considérées dans

---

<sup>930</sup> M-E. CARTIER, « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers », loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption, *op.cit.*, p. 3 ; J-P. DIDIER, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics, commentaire des dernières conventions internationales ratifiées par la France », *op. cit.* p. 307 ; M. SEGONDS, « A propos de la onzième réécriture des délits de corruption », *op. cit.*, 16 p.

<sup>930</sup> E. ALLAIN, « La lutte contre la corruption des fonctionnaires par l'Union européenne », *op. cit.*, 2006 ; F. LLORENS, « La lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou de l'Unon européenne », *op.cit.*, p. 557.

<sup>931</sup> Ces directives ont une valeur juridique contraignante.

le cadre purement interne<sup>932</sup>. Les infractions de corruption ne sont punies qu'accessoirement. Seul le droit pénal béninois<sup>933</sup> prévoit, dans cet espace, des dispositions juridiques visant à lutter contre les infractions de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, cela indépendamment de la nature de l'intérêt à protéger. Cet intérêt peut être celui de l'UEMOA ou d'autres OI africaines, comme la CEDEAO, l'UA ou encore d'autres OI comme l'UE et l'ONU (B).

### A. La corruption dans les marchés publics de l'UEMOA

La lutte contre la corruption dans la conclusion des marchés publics<sup>934</sup> financés par l'UEMOA est régie d'une part par les directives de l'UEMOA sur la corruption dans les marchés publics. A ces principales directives, il convient d'ajouter la décision n° 03/2014/CM/UEMOA du 28 juin 2014 portant adoption du plan d'actions des réformes des marchés publics et des délégations de service public au sein de l'UEMOA. Les Etats membres ont transposé dans leurs catalogues répressifs ces directives<sup>935</sup> de l'UEMOA. Ces directives visent à lutter contre l'hétérogénéité des règles de passation des marchés publics qui sont préjudiciables à l'UEMOA, notamment à l'intégration de ses Etats membres. Elles permettent ainsi d'harmoniser les législations et les réglementations nationales en matière de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et de passation des délégations de service public. C'est ainsi qu'il est exprimé au préambule de la directive que « *l'hétérogénéité des règles de passation des marchés publics et délégations de service public au sein de l'Union est préjudiciable au processus d'intégration et qu'il convient de les harmoniser ; (...) le processus d'harmonisation des législations et des réglementations des Etats membres nécessite l'édition de règles communes en matière de passation, d'exécution et de règlement*

---

<sup>932</sup> J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.*, pp. 668-673.

<sup>933</sup> Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes au Bénin.

<sup>934</sup> P. TERNEYRE, « Passation des marchés publics et prévention de la corruption », *RDI*, 2001, p. 209 ; P. TERNEYRE, « L'apport au droit des marchés publics de la loi anti-corruption », *RFDA*, 1993, p. 952.

<sup>935</sup> Directives de l'UEMOA n° 04/2005/CM/UEMOA et n° 5/2005/CM/UEMOA sur la corruption dans la passation des marchés publics. Tout comme le règlement, la directive, la décision et l'acte additionnel constituent le droit dérivé unilatéral de l'UEMOA. Le caractère obligatoire de ces différents actes du droit dérivé unilatéral et celui non obligatoire de ceux du droit non conventionnel de l'UEMOA sont précisés par le Traité modifié de l'UEMOA de 2003. L'article 43 de ce traité dispose que : « *les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre. Les directives lient tout Etat membre quant aux résultats à atteindre. Les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent. Les recommandations et les avis n'ont pas de force exécutoire.* »

*des marchés publics et de passation des délégations de service public* »<sup>936</sup>. En conséquence, les Etats membres sanctionnent la corruption contre les intérêts financiers de l'UEMOA. C'est ainsi que le code pénal du Burkina Faso<sup>937</sup> réprime les infractions de corruption. Son champ d'application couvre les agents internationaux et les membres du gouvernement. Il concerne également les sociétés d'Etat, les organismes à participation publique majoritaire et les organismes statutaires. Il prévoit que tous les marchés publics doivent être soumis à un appel d'offre sauf dérogation prévue par la loi de recourir à un fournisseur unique. La loi pénale burkinabé prévoit également que, lorsqu'une entreprise est déclarée coupable, elle ne sera plus autorisée à participer aux appels d'offres subséquents. Au Mali, l'approche légale choisie pour transposer les directives de l'UEMOA est quelque peu différente de celle du Burkina Faso. Dans cet Etat, la lutte contre la corruption<sup>938</sup> portant atteinte aux intérêts financiers des OI, dans les marchés publics, a pour cadre légal le décret n° 95-401 portant code des marchés publics<sup>939</sup> du 10 novembre 1995. Il reste applicable à tous les marchés publics passés par les institutions étatiques ou les sociétés à participation publique. Ce code prévoit la possibilité de faire recours et un mécanisme de plainte pour inobservation des règles de passation des marchés publics<sup>940</sup>. Tout soumissionnaire qui s'est rendu coupable de corruption est exclu du marché et une liste de soumissionnaires exclus de la passation des marchés publics est tenue par la direction générale des marchés publics. Tout comme le Mali, le Sénégal a mis en place le code des marchés publics par décret n° 2007-545 du 25 avril 2007. Il a été modifié par le décret n° 99 292/PRM du 21 septembre 1999. Il reprend à son compte les deux principales directives de l'UEMOA sur la passation des marchés publics : la directive n° 04/2005/CM/UEMOA et celle n° 5/2005/CMUEMOA du 9 décembre 2005 relatives à la passation des marchés publics de l'UEMOA. Ce code des marchés publics s'applique à l'Etat et aux collectivités territoriales décentralisées, aux sociétés à participation financière publique majoritaire. Des agences nationales spécialisées prévues par ce code contrôlent la passation des marchés publics financés par l'Etat, l'UEMOA ou d'autres OI au Sénégal. C'est la Direction chargée du contrôle des marchés publics, de l'Agence de régulation des marchés

---

<sup>936</sup> Préambule de la Directive n° 4/2005/CM/UEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de réglementation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA du 9 décembre 2005.

<sup>937</sup> Art. 156 et suiv. du Code pénal Burkinabé. (Loi n°. 043/96/ADP du 13 novembre 1996 portant Code pénal).

<sup>938</sup> Code pénal du Mali, art. 120 et suiv. Loi n° 01-079 du 20 août 2001.

<sup>939</sup> Décret n° 99 292/PRM du 21 septembre 1999 portant modification du décret n° 95-401 portant Code des marchés publics.

<sup>940</sup> V. P. TERNEYRE, « Passation des marchés publics et prévention de la corruption », *op. cit.*, p. 209 ; P. TERNEYRE, « L'apport au droit des marchés publics de la loi anti-corruption », *op. cit.*, p. 952.

publics et des organes de contrôle interne qui est compétente pour exercer le contrôle sur la passation des marchés publics.

Deux autres instruments juridiques doivent être pris en considération dans la lutte contre la corruption dans les marchés publics au sein de l'UEMOA. C'est la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008). Ils sont applicables à l'UEMOA, notamment dans les procédures de passation et d'exécution de ses marchés publics. A ce titre, la Déclaration de Paris l'oblige à la fois à « *utiliser les normes et procédures convenues d'un commun accord pour établir des diagnostics, mettre au point des réformes viables et suivre leur mise en œuvre* »<sup>941</sup> et à « *engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme* »<sup>942</sup>. Aussi, en vertu de cette déclaration, l'UEMOA « *s'engage à prendre en main le processus de réforme de la passation des marchés* »<sup>943</sup>.

## **B. La réforme des marchés publics de l'UEMOA**

Le projet de réforme de la passation des marchés publics de l'UEMOA remonte à 1998, à la Conférence sur les marchés publics dans les Etats d'Afrique organisée sous l'impulsion de la BAD. Cette conférence a connu la participation des acteurs d'appui au développement, notamment de la BM, du PNUD et de la Chambre de commerce internationale. Le but du projet était d'assurer la bonne gouvernance des ressources financières au sein de l'UEMOA en assurant leur gestion saine et transparente. Il vise notamment à renforcer le processus d'intégration entre les Etats membres en instaurant un cadre juridique commun qui permet d'harmoniser les législations nationales en matière de passation des marchés publics. Aussi, il vise à accroître les capacités tant institutionnelles qu'humaines de l'UEMOA et de ses Etats membres dans la lutte contre la corruption dans la passation, le contrôle et l'exécution des marchés publics. En vue de réaliser ces objectifs, le Conseil des ministres a adopté en 2001 le code de transparence dans la gestion des finances publiques de l'UEMOA. Il détermine « *les principes et obligations que les Etats membres*

---

<sup>941</sup> Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide publique au développement et le programme d'action d'Accra de 2005 et 2008.

<sup>942</sup> Déclaration de Paris, *op. cit.*, p. 29.

<sup>943</sup> *Ibid.*, p. 29.

*respectent, dans leurs législations comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'Etat que celle des autres administrations publiques* ». On peut citer parmi ces principes et obligations la légalité et la publicité des opérations financières publiques, la détermination des attributions et des responsabilités des institutions, l'information du public et l'intégrité des acteurs publics dans la gestion financière de l'UEMOA et de ses Etats membres, la liberté d'accès aux marchés publics, la transparence des procédures de passation des marchés publics, l'égalité de traitement des soumissionnaires et l'efficacité du contrôle des dépenses. Afin de réaliser la réforme des marchés publics, un plan d'action a été mis en place en 2014. Il porte sur des séries de mesures à prendre, qui sont réparties en mesures immédiates, en mesures à court, moyen et long termes. Les mesures immédiates concernent, notamment, le seuil de passation des marchés publics. Les mesures à court, moyen et long termes portent sur le cadre réglementaire et institutionnel, la consolidation des informations permettant d'effectuer le suivi de la mise œuvre de la réforme des marchés publics.

La particularité de la réforme des marchés publics de l'UEMOA est d'avoir institué deux types de contrôle : un contrôle supranational et un contrôle interétatique. Le contrôle supranational impose aux Etats membres de l'UEMOA une obligation d'information de la Commission de l'UEMOA sur les instruments juridiques internes qu'ils adoptent sur les procédures de passation et d'exécution des marchés publics. Tous les Etats membres ne sont pas au même niveau dans l'application concrète de cette obligation d'information de la Commission. Si certains Etats<sup>944</sup> ont édicté de nouveaux codes des marchés publics issus de la réforme des marchés publics, d'autres Etats<sup>945</sup> sont parvenus à rédiger des projets de réforme leur permettant de mettre leurs législations en conformité avec les nouveaux instruments juridiques de l'UEMOA sur les marchés publics. D'autres<sup>946</sup> encore sont au stade d'élaboration de projets de code des marchés publics tenant compte des nouvelles directives de l'UEMOA. Outre l'obligation d'information de la Commission, la nouvelle réforme des marchés publics prévoit le seuil de l'obligation de publicité. Ce seuil de l'obligation de publicité a pour but de garantir la transparence et de permettre à la Commission de l'UEMOA de contrôler le respect des obligations qui s'imposent aux Etats membres dans le cadre de la passation et de l'exécution des marchés publics. Aussi, le contrôle supranational crée des

---

<sup>944</sup> Benin, Mali, Burkina Faso.

<sup>945</sup> Côte d'Ivoire, Togo.

<sup>946</sup> Guinée-Bissau.

mécanismes de recours contre les décisions prises dans le cadre des marchés publics (référé précontractuel par exemple). Ces mécanismes de recours permettent à la Commission de prendre des décisions de suspension de la passation des marchés publics dans un certain délai. Ils sont exercés devant un organe non juridictionnel de la Commission de l'UEMOA. Ils peuvent également être exercés devant la Cour de justice de l'UEMOA. Ces mécanismes de recours institués ont pour objet d'accroître la concurrence au sein de l'UEMOA et de garantir la crédibilité de la passation et l'égalité d'accès aux marchés publics de l'UEMOA.

Le mécanisme de contrôle interétatique est basé sur le principe de la reconnaissance mutuelle. Il interdit aux Etats l'instauration de dispositions législatives ou réglementaires qui favorisent la préférence communautaire.

Pour s'assurer du respect de ces deux types de contrôle, a été créé l'Observatoire régional des marchés publics de l'UEMOA. Son rôle principal est de permettre à la Commission de l'UEMOA de surveiller la passation et l'exécution des marchés publics, de suivre la réforme des systèmes des marchés publics des Etats membres et de s'assurer de l'effectivité des mécanismes de recours devant les Etats membres de l'UEMOA.

## **Paragraphe II : Le dispositif pénal de lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales en droit pénal béninois**

Au Bénin, le dispositif pénal de lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI est établi par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes au Bénin. Cette loi définit les éléments constitutifs de l'incrimination de corruption des agents des OI (A). Elle détermine également la répression des infractions de corruption (B).



## A. Les éléments constitutifs de l'infraction de corruption en droit pénal béninois

Pour que soit constituée l'infraction de corruption, il faut, en plus de l'élément légal, un élément matériel et un élément moral<sup>947</sup>. L'élément matériel de la corruption des agents des OI est constitué d'actes positifs ou négatifs<sup>948</sup>. Pour que l'infraction soit constituée, l'agent de l'OI doit accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat. Les définitions sur les caractéristiques de la corruption active des fonctionnaires de l'UEMOA sont identiques à celles retenues par l'UE dans le cadre de la lutte contre la corruption de fonctionnaires de l'Union et ceux des Etats membres de l'UE<sup>949</sup>.

Toujours dans le cadre de la participation des Etats à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, en droit pénal béninois, l'article 43 de la loi susvisée est l'instrument juridique d'incrimination de la corruption passive de fonctionnaires d'OI. Cette norme juridique dispose : « (...) *quiconque aura offert ou accordé à un agent public étranger ou à un fonctionnaire d'organisation internationale publique, directement ou indirectement, des promesses, des dons ou présents ou autres avantages indus, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte de ses fonctions ou de son emploi, en vue d'octroyer, d'obtenir, de faire obtenir, de conserver ou de faire conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international* ». En vertu de cette disposition, la corruption passive est constituée<sup>950</sup> dès lors que le fonctionnaire accepte de recevoir pour lui-même ou pour autrui (d'où les adverbess directement ou indirectement) des offres, dons, présents, avantages indus ou promesses. Les participants à l'infraction de corruption active de fonctionnaires des OI doivent être nécessairement des fonctionnaires de telles organisations. Mais la loi pénale béninoise qui

---

<sup>947</sup> Sur la restriction des éléments constitutifs de l'infraction à deux éléments, v. : C. PORTERON, « Infraction », *op. cit.* 2013.

<sup>948</sup> Sur les actes positifs et négatifs, v. : J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.* ; pp. 668-673.

<sup>949</sup> V. Section I du Chapitre I sur la participation de la France à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. V aussi : J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.* pp. 668-673 ; Crim., 1<sup>er</sup> octobre 1984, *D.*, 1985.380, note H. FENAUX. ; Crim., 19 février 1953, *D.*, 1953. 284 ; 14 mai 1986, *BC.*, n° 163, *RSC.*, 1987.685 ; J. PRADEL, M. DANTI-JUAN, *Droit pénal spécial, op. cit.*, pp. 668-673.

incrimine cette infraction ne donne pas la définition du fonctionnaire des OI. C'est donc la prise en compte du droit de l'OI, qui détermine qui sont les fonctionnaires de l'OI. Pour cela, le juge pénal béninois pourrait se référer en premier lieu aux normes juridiques de l'UEMOA, au droit de la CEDEAO, aux dispositions pertinentes de l'UA ou au droit international qui définissent le fonctionnaire international ou au droit des OI. Adoptée en 2011 par l'Assemblée nationale béninoise après dix ans de tractation, il n'existe pour l'heure aucun exemple, aucune affaire dans laquelle le juge pénal béninois a eu à se prononcer sur la question de la définition du fonctionnaire international. Quant aux participants à l'infraction de corruption passive des agents des OI ils sont déterminés dans la norme juridique pénale par l'expression "quiconque". Ce qui permet d'étendre le domaine de la répression de l'infraction, qui concerne, notamment, les fonctionnaires nationaux, les agents publics, les commerçants ou de simples particuliers.

## **B. La répression**

Pour la répression de l'infraction de corruption active des agents de l'UEMOA ou des OI, l'article 40 prévoit une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans, une amende égale au triple de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées. Cette amende ne devant pas être inférieure à cinq millions de francs CFA. En plus de l'amende qui est prononcée dans tous les cas, la réclusion criminelle de dix à vingt ans peut être applicable si la valeur reçue ou demandée est égale ou supérieure à cent millions de francs CFA. Les peines prévues pour la corruption passive des agents, notamment de l'UEMOA, sont les mêmes que celles prévues pour la corruption active des OI. En plus de l'amende, la réclusion criminelle de dix à vingt ans peut être prononcée si les promesses, les choses offertes ou accordées sont égales ou supérieures à dix millions de francs CFA. Lorsque la valeur de telles promesses ou choses accordées est supérieure ou égale à cent millions de francs CFA, la peine applicable est la réclusion criminelle à perpétuité.

Les règles de compétence<sup>951</sup> et de procédure de la répression de l'infraction de corruption portant atteintes aux intérêts financiers des OI sont établies par les articles 27 et 28

---

<sup>951</sup> C. LOMBOIS, « De la compassion territoriale », *op. cit.*, p. 401 ; Sur la compétence universelle, v. : A. FOURNIER, « Compétence pénale », *op. cit.*, p. 23 ; A. FOURNIER, « Complicité internationale et compétence des juridictions répressives françaises », *op. cit.*, pp. 31-54 ; R. KOERING-JOULIN, « À propos de la

de la loi sur la corruption qui donnent compétence aux juridictions pénales béninoises de connaître des affaires de corruption portant atteintes aux intérêts financiers de l'UEMOA et des OI. Ainsi, l'article 27 de cette loi dispose qu' : « *outré les règles de compétence portées au code de procédure pénale, la compétence des juridictions béninoises est établie à l'égard des infractions prévues et punies par la présente loi, lorsque l'un des éléments constitutifs de l'infraction est commis à bord d'un navire qui bat pavillon du Bénin ou à bord d'un aéronef immatriculé conformément au droit béninois* ». Et l'article 28 de la même loi prévoit que « *les tribunaux jugeant en matière correctionnelle pourront, dans certains cas, interdire en tout ou en partie, l'exercice des droits civiques, civils et de famille suivants :*

*1) de vote et d'élection ; 2) d'éligibilité ; 3) d'être appelé ou nommé aux fonctions de juré ou autres fonctions publiques ou aux emplois de l'administration, ou d'exercer ces fonctions ou emplois ; 4) de port d'armes ; 5) de vote et de suffrage dans les délibérations de famille ; 6) d'être tuteur, curateur, si ce n'est de ses enfants et sur l'avis seulement de la famille ; 7) d'être expert ou témoin dans les actes ; de déposer en justice, autrement que pour y donner de simples renseignements ».*

En se conformant à l'obligation de transposer dans son ordre interne les directives de l'UEMOA sur la passation des marchés publics, le droit pénal béninois prévoit au chapitre XIII de la loi susvisée la corruption dans la passation des marchés publics aux articles 103 à 108. Ces différents articles constituent la base de la législation pénale qui encadre, sécurise et régularise la passation des marchés publics au Bénin, conformément aux directives n° 04/2005/CM/UEMOA et n° 05/2005/CMUEMOA du 9 décembre 2005 relatives à la passation des marchés publics de l'UEMOA. Ils constituent les moyens légaux de lutte contre la corruption qui passe également par l'amélioration de la passation des marchés publics.

Aussi, l'existence de sanctions efficaces en cas de violation de la loi sur la passation des marchés publics est prévue par la loi nationale des Etats membres de l'UEMOA. Ces sanctions vont de la confiscation à l'impossibilité de participer à d'autres appels d'offres. Les articles 104 et suivants de la loi pénale béninoise sur la corruption dans la passation des marchés publics organise et fixe les différentes sanctions que l'agent public peut encourir en

---

compétence universelle », J.-P. MARGUÉNAUD, M. MASSÉ, N. POULET-GIBOT (dir.), *op. cit.*, p. 707-712; G. GUILLAUME, « La compétence universelle : formes anciennes et nouvelles », *Mélanges G. LEVASSEUR*, *op. cit.*, pp. 23-36.

cas de violation des règles de procédure et d'exécution des marchés publics. Ils garantissent également son impartialité à l'égard des soumissionnaires ou adjudicateurs.

Comme l'exigent certaines conventions internationales<sup>952</sup> qui criminalisent la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, la participation des Etats, notamment ceux membres de l'UEMOA, passe aussi par la mise en place d'agences nationales dédiées à la lutte contre la corruption. C'est ainsi que l'article 6 de la convention de Merida recommande aux Etats, dans le cas où il n'en existe pas, la création d'organismes de prévention de la corruption et, à l'article 36, celle d'organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption par l'application de la loi en disposant que : *« chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes ou des personnes spécialisées dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Ce ou ces organes ou ces personnes se voient accorder l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux du système juridique de l'État Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue. Ces personnes ou le personnel dudit ou desdits organes devraient avoir la formation et les ressources appropriées pour exercer leurs tâches ».*

Disposer d'organismes de lutte contre la corruption présente des avantages considérables, liés au haut degré de spécialisation et d'expertise de leurs membres et à l'autonomie dont dispose l'organe créé qui bénéficie, par voie de conséquence, d'une certaine crédibilité aux yeux de l'opinion publique. Tous les Etats membres de l'UEMOA disposent d'organes spécialisés<sup>953</sup> dans la lutte contre la corruption. Les compétences de ces organes varient en fonction de l'étendue et de la nature de la corruption que l'Etat membre a intégrées dans sa législation nationale en transposant les différentes conventions qu'il a ratifiées. Par exemple, au sein de l'UEMOA, l'Autorité nationale de lutte contre la corruption du Bénin n'a pas les mêmes compétences et les mêmes modalités de fonctionnement que la Commission nationale<sup>954</sup> de lutte contre la corruption au Mali, dont la législation ne concerne pas la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI.

---

<sup>952</sup> Convention des NU contre la corruption, Convention contre la corruption des fonctionnaires des communautés européennes et ceux d'un Etat membre de l'UE.

<sup>953</sup> L'Autorité nationale de lutte contre la corruption du Bénin est composée de treize membres issus de différents milieux de la société béninoise. Cette composition est déterminée par la loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes au Bénin.

<sup>954</sup> V. Code pénal et Code des marchés publics du Mali.

L'Autorité nationale de lutte contre la corruption du Bénin est composée<sup>955</sup> d'un inspecteur d'Etat, d'un communicateur, d'un sociologue désigné dans le corps professoral universitaire par ses pairs, d'un inspecteur des banques désigné par l'Association des professionnels de banques et établissements financiers, d'un magistrat ayant au moins quinze ans d'ancienneté désigné par ses pairs, d'un expert comptable désigné par ses pairs de l'ordre national des comptables, d'un administrateur des impôts (l'autorité investie du pouvoir de nomination n'est pas expressément indiquée par la loi), d'un inspecteur des douanes<sup>956</sup>, d'un spécialiste en passation de marchés publics<sup>957</sup>, des officiers de police judiciaire : (un agent de la gendarmerie et un agent de la police), d'un représentant du patronat désigné par ses pairs et d'un représentant de la société civile intervenant dans la lutte contre la corruption.

Les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption sont soumis à une enquête de moralité et sont tenus de déclarer leurs biens avant leur nomination. Leur mandat est de trois ans renouvelable une fois. Tous les membres de l'Autorité nationale de lutte contre la corruption sont nommés par décret pris en conseil des ministres. Ils prêtent serment avant d'entrer en fonction<sup>958</sup>. En cas de parjure, ils sont passibles de la peine de prison d'une année et d'une amende dont le montant est déterminé par la loi.

Les auteurs de la corruption qui seraient répréhensibles sont des fonctionnaires de cette organisation. Cette qualité les fait bénéficier des privilèges et immunités<sup>959</sup>. Celle-ci constitue un obstacle à la poursuite de l'infraction de corruption qu'il faut lever pour voir aboutir à leur rencontre toute action pénale.

---

<sup>955</sup> Sa composition est donnée par la Loi n° 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes au Bénin.

<sup>956</sup> Tout comme l'administrateur des impôts, l'autorité investie du pouvoir de nomination de l'inspecteur des impôts n'est pas expressément indiquée par la loi.

<sup>957</sup> La loi ne précise pas expressément l'autorité de nomination comme elle le fait pour les autres membres de l'autorité nationale de lutte contre la corruption.

<sup>958</sup> Article 6 de la loi béninoise sur la corruption Article 6 : « avant leur entrée en fonction, les membres de l'autorité nationale de lutte contre la corruption prêtent devant la Cour suprême le serment suivant : « Je jure de bien remplir fidèlement et loyalement, en toute impartialité et équité les fonctions dont je suis investi, de respecter en toute circonstance les obligations qu'elles m'imposent et de garder le secret des délibérations auxquelles j'ai pris part ».

<sup>959</sup> Y. DAUDET, « Organisation des Nations Unies », *Rép. internat. Dalloz*, 2004, p. 16 ; C. KESSEDJIAN, « Immunités », *Rép. internat. Dalloz*, 32 p ; J.-P. COT et A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies Commentaire article par article*, Paris, Economica, 1991, p. 1571. ; D. RUZIÉ, « La protection des agents internationaux », SFDI, *Les agents internationaux, colloque d'Aix-en-Provence*, Paris, Pedone, 1985, p. 281 ; J. SALMON, « Immunités et actes de la fonction », *AFDI*, vol. 38, n° 1, 1992, p. 314 ; J. SALMON et S. SUCHARITKUL, « Les missions diplomatiques entre deux chaises : immunité diplomatique ou immunité d'État ? », *AFDI*, vol. 33, n° 1, 1987, pp. 163-194 ; C.A Paris, 7 janv. 1825, Balthazarie c/ gouvernement espagnol, reproduite dans la note sous Civ. 22 janv. 1849, *DP*, 1849. 1. 5 ; S. 1849. 1. 81 et 94.

Parmi les auteurs de la corruption portant atteinte aux intérêts financiers de l'UEMOA, on peut parfois retrouver des experts d'OI qui se sont rendus coupables de corruption en tant qu'auteurs, co-auteurs ou complices. Ceux-ci bénéficient habituellement, en pratique, des privilèges et immunités définis par l'OI dont ils sont experts ou pour lesquelles ils sont en mission. Au sein de l'ONU par exemple, l'article VI de la section 22 dispose que « *les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'Article V) lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils jouissent en particulier des privilèges et immunités suivants : a) Immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels (...)* ». Ces immunités sont prévues par l'UEMOA dans son Protocole relatif aux privilèges et immunités de juin 1996.

Les différents instruments de protection des agents et fonctionnaires de l'UEMOA organisent également la levée des privilèges et immunités<sup>960</sup> qui leur sont accordés pour permettre le bon fonctionnement de la justice. Ce mécanisme juridique nécessite une pleine coopération entre les OI et les Etats membres qui prennent l'initiative de mettre en mouvement l'action publique. Au sein de l'UEMOA, aux termes de l'article 15 du Protocole sur les privilèges et immunités, c'est le Conseil des ministres de l'Union qui est compétent pour lever l'immunité des présidents et des membres d'instances dirigeantes des organes de l'Union (la Commission, le Président de la Commission, les membres de la Cour de justice et les conseillers de la Cour des comptes). A l'égard des fonctionnaires, des directeurs supérieurs, agents, experts et consultants de l'Union, c'est le président de l'organe intéressé qui en a la compétence (article 18). Officiellement, le Conseil des ministres de l'UEMOA n'a pas encore été saisi de demande de levée d'immunité et il n'en existe pas, pour l'heure, d'exemple.

---

<sup>960</sup> Sur la levée des privilèges et immunités des membres d'OI impliqués dans la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, v. : arrêt du TPI dans l'affaire T-345/05, *Ashley Neil Mote/ Parlement* ; Article du journal Le Monde « La Commission européenne décide de revenir sur l'affaire Edith Cresson » daté du 24 janvier 2003 ; Le Nouvel Obs, « La Commission européenne lève l'immunité d'Edith Cresson, la justice belge veut interroger l'ancien Premier ministre français sur l'affaire Berthelot », 15 février 2000, disponible sur <http://tempsreel.nouvelobs.com/politique/20000215.OBS2057/la-commission-leve-l-immunite-d-edith-cresson.html> (consulté le 12 avril 2015).

## Conclusion du Chapitre II

De ce qui précède, il ressort de grandes différences dans la participation des Etats à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Ces différences se manifestent dans le foisonnement des normes juridiques de lutte contre la corruption dans certaines OI plus que dans d'autres. Ainsi, pour ce qui est des normes juridiques, l'UE dispose de tout l'encadrement juridique nécessaire pour combattre la corruption portant atteinte à ses intérêts financiers, ainsi que ceux d'autres OI. Les instruments juridiques sur la protection de ses intérêts financiers, principalement au nombre de trois, sont transposés dans ses Etats membres. A ceux-ci, il faut ajouter la Convention des NU contre la corruption qui leur permet aussi, pour en reprendre la terminologie, de lutter contre la « *corruption d'organisations internationales publiques* ». Les Etats membres de l'UE sont également engagés dans l'actualisation de leurs normes juridiques, en fonction de l'évolution au plan international de la lutte contre les infractions de corruption. Ces atouts permettent, par exemple, à la France d'adapter sa législation pénale en matière de corruption en tenant compte de cette évolution. Ceci lui permet, au titre des instruments juridiques sur la protection des intérêts financiers de l'UE et de la Convention des NU contre la corruption, de procéder à la répression de la corruption portant atteinte aux intérêts de l'UE et à celle contre d'autres OI. Tel n'est pas le cas pour les Etats membres d'autres OI comme l'UEMOA. Dans cette OI, il n'existe pas spécifiquement de convention qui sert de base à la lutte contre la corruption portant atteinte à ses intérêts financiers. Celle-ci s'effectue sur la base de directives sur la passation, la transparence dans les marchés publics de l'UEMOA et des codes pénaux de ses Etats membres. Il est à noter que tous ses Etats membres n'ont pas encore transposé la Convention des NU dans leurs ordres juridiques internes. Cela rend difficile la répression, par les Etats qui n'ont pas prévu expressément dans leurs codes pénaux, l'infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Il est donc souhaitable que les Etats membres de l'UEMOA prévoient cette infraction afin d'harmoniser la lutte en leur sein.

Pour finir, on peut donc affirmer que la comparaison des cadres juridiques de la France et des Etats membres de l'UEMOA reflète le caractère disparate de la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI, qui reste encore à parfaire en adoptant au sein des OI, qui n'en ont pas, des instruments juridiques similaires qui favorisent la lutte pénale contre cette forme particulière de corruption.

## **Conclusion du Titre I**

La lutte pénale contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI se déroule à deux niveaux, qui permettent de relever plusieurs différences entre ces deux niveaux. On peut les classer en deux groupes. La première différence se situe au niveau des instruments juridiques de la lutte, sur le plan pénal, au niveau des OI : il n'existe pas au sein de toutes les OI d'instruments juridiques spécifiquement élaborés en vue de la protection de leurs intérêts financiers. Par exemple, contrairement à l'UE qui dispose de conventions sur la protection de ses intérêts financiers, l'UEMOA n'a pas adopté de convention qui organise la lutte contre la corruption dans tous ses aspects. En l'absence de tels instruments juridiques, la lutte contre la corruption s'organise autour des marchés publics de l'UEMOA, qui sont pour l'essentiel encadrés par des directives, et de la convention des NU sur la corruption ratifiée par les Etats membres de l'UEMOA. La transposition de cette convention dans les ordres juridiques internes de ses Etats membres devrait permettre de protéger à la fois les intérêts financiers de l'UEMOA et ceux d'autres OI. Mais, on peut dire à regret que plusieurs Etats membres de l'UEMOA n'ont pas encore pris des normes de transposition en vue de rendre immédiatement applicables les dispositions de cette convention. L'inexistence ou l'existence dans les OI d'instruments juridiques consacrés à la protection des intérêts financiers des OI implique la seconde différence qui porte sur la participation des Etats membres des OI à la lutte contre la corruption portant atteinte à leurs intérêts financiers. Dans le cadre de l'UE et celui de l'UEMOA, la participation de la France et celle des Etats membres de l'UEMOA à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI permet de rendre compte de cette différence. La lutte au plan pénal paraît mieux organisée dans les Etats membres de l'UE, qui disposent de plusieurs instruments juridiques adoptés pour protéger ses intérêts financiers. C'est par exemple le cas de la France, qui a transposé dans son droit interne l'ensemble des conventions de lutte contre la corruption élaborées par l'UE et l'ONU.



## TITRE II : LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LES IRREGULARITES FINANCIERES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Outre, la corruption, les intérêts financiers des OI peuvent également être atteints par la fraude<sup>961</sup> et les irrégularités financières. Les irrégularités financières<sup>962</sup> sont à distinguer des erreurs commises involontairement ou encore celles qui n'ont pas de conséquence sur les ressources financières des OI. La multiplicité des infractions de fraude rend compte d'une réalité qui permet de savoir les types de fraude qui affectent telle OI plutôt que telle autre. Par exemple les types de fraude qui sont commis dans les OI d'intégration ne sont pas les mêmes que ceux qui portent atteinte aux OI de coopération.

Cela apparaît clairement lorsque l'on compare l'UE à la plupart des OI, notamment à l'UEMOA et à l'ONU. Par exemple, la fraude au budget<sup>963</sup> est une notion propre à l'UE. Dans sa politique de développement<sup>964</sup>, l'UE consacre plusieurs de ses fonds à l'aide au développement<sup>965</sup> parmi lesquels on peut citer le Fonds européen de développement (FED), l'Instrument de coopération et de développement (ICD), l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), l'Instrument européen de voisinage (IEV), l'Instrument contribuant à la paix et à la stabilité (IPS), l'Instrument d'aide de pré-adhésion (IAP) et l'Instrument de partenariat (IP). C'est ainsi que pour la période 2014-2020, l'Union consacre un budget de 58,7 milliards d'euros<sup>966</sup> pour alimenter l'ensemble des instruments d'aide au développement. Ses fonds peuvent également être affectés par la fraude.

En conséquence, lorsqu'on s'intéresse à la notion de fraude et d'irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI, le cadre juridique de la lutte pénale

---

<sup>961</sup> D.G. FULWIDER, « Reconnaître les indicateurs de la fraude », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, op. cit., pp. 10-14 ; D. SPARBERG, « Contrer la corruption et la fraude », *Rev. internationale de vérification des comptes publics*, op. cit., pp. 9-11.

<sup>962</sup> Chapitre I du présent titre.

<sup>963</sup> P.B. KNUDSEN, « La fraude au détriment du budget communautaire », *RSC*, 1995, pp. 65-74 ; M. DELMAS-MARTY, « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *RSC*, 1993, pp. 586-592 ; C. FLAESCH MOUGIN, « La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire », *CDE*, 1983, pp. 339-436 ; M.C. PINIOT, « La fraude au détriment du budget de la Communauté », *RSC*, 1995, p. 75.

<sup>964</sup> D'après les dispositions de l'article 208 TFUE, la politique de développement de l'UE est une compétence que l'UE partage avec ses Etats membres.

<sup>965</sup> Sur l'ensemble des règlements consacrés à l'aide au développement de l'UE, v. : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:077:FULL&from=FR> (consulté le 12 avril 2015).

<sup>966</sup> <http://www.auvergncentrelimousin.eu/focus/item/1426-2014-06-06-13-45-13> (consulté le 12 avril 2015).

doit tenir compte de ce facteur en classifiant les types de fraude, mais aussi consacrer une place à l'infraction spécifique de la fraude au budget de l'UE. Ainsi, cette partie de l'étude porte sur la notion de fraude et d'irrégularités financières, d'une part (Chapitre I) et sur les poursuites et les sanctions applicables à la fraude et aux irrégularités financières, d'autre part (chapitre II).

## **CHAPITRE I : LES NOTIONS DE FRAUDE ET D'IRREGULARITES FINANCIERES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Nombreux sont les instruments juridiques des OI qui définissent les notions de fraude et d'irrégularités financières qui portent atteinte à leurs intérêts financiers. Malgré la pluralité d'instruments juridiques sur ces notions, les définitions qu'elles en donnent sont parfois incomplètes. Dès lors, un effort de généralisation s'impose afin de trouver des éléments communs aux différentes définitions. A défaut, il est judicieux de se référer à celles qui font autorité à raison de la qualité de l'instrument juridique ayant défini les notions de fraude et d'irrégularités financières. Afin de les aborder dans le cadre de la présente étude, sont prises en considération les définitions données par les normes juridiques de l'ONU, de l'UEMOA, de l'UE et de certains Etats membres de ces OI.

On rassemble généralement sous le vocable de fraude aux intérêts financiers des OI l'ensemble constitué par la fraude à leurs recettes et dépenses, les irrégularités de gestion financière qui entraînent des pertes financières pour l'OI, le gaspillage de fonds et de ressources des OI et une autre forme particulière de fraude aux intérêts financiers des OI qui est constituée par la fraude au budget. Ainsi, il faut entendre par fraude aux intérêts financiers des OI tout comportement intentionnel ou non préjudiciable à leurs intérêts. Ce peut être la fraude en général, le gaspillage ou la mauvaise gestion de leurs ressources financières. L'irrégularité financière est une contravention à une règle de fond ou une procédure dans l'utilisation des ressources financières des OI. Elle n'implique pas nécessairement un gain ou une intention illicite de l'auteur d'irrégularités.

La lutte contre la fraude<sup>967</sup> étant l'une des préoccupations majeures dans la protection de leurs intérêts financiers, les OI ont mis en place des instruments juridiques permettant d'assurer leur protection. Il peut s'agir par exemple, dans certaines OI, de rapports d'organes de gestion et de contrôle des ressources financières, comme c'est le cas au sein du système

---

<sup>967</sup> P. FAUCHERAUD, « La lutte contre la fraude douanière : un impératif pour l'UE », *RMUE*, n° 1, 1995, p. 75 ; J. VERVAELE, « La lutte contre la fraude communautaire : une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire », *Revue de droit pénal et criminologie*, 1994, pp. 933-974.

des NU, des institutions spécialisées de l'ONU<sup>968</sup>. Dans d'autres OI, ce sont des normes juridiques qui organisent la protection de leurs ressources financières. C'est le cas au sein de l'UEMOA et de l'UE.

Pour certaines OI, la lutte contre la fraude aux intérêts financiers prend sa source dans leurs traités constitutifs et dans des codes et documents spécifiques<sup>969</sup> adoptés pour protéger ceux de leurs intérêts qui sont les plus atteints. Ainsi, la lutte contre la fraude aux intérêts financiers s'organise dans le cadre de l'UEMOA autour du Traité constitutif de l'UEMOA et du code des douanes<sup>970</sup>, qui est reparti en deux volets. Un volet porte sur l'harmonisation des procédures et régimes douaniers. Il est actuellement applicable dans tous les Etats membres de l'UEMOA. Le second volet, qui porte sur le contentieux douanier est en cours d'étude au sein de la Commission de l'UEMOA. On constate que les OI d'intégration à vocation économique (comme l'UEMOA) sont plus portées à privilégier dans leurs normes juridiques la lutte contre la fraude fiscale dans leurs Etats membres. Cette infraction fait perdre des ressources aux OI d'intégration, mais aussi à leurs Etats membres. Pour d'autres OI encore, le cadre juridique de lutte contre la fraude aux intérêts financiers est constitué par des conventions, des règlements généraux et des règlements spécifiques sectoriels. Ceux-ci déterminent les notions de fraude à leurs intérêts financiers et le régime juridique qui leur est applicable. Telle est la pratique adoptée au sein de l'UE. Celle-ci a adopté en son sein plusieurs instruments juridiques<sup>971</sup> de lutte contre la fraude portant atteinte à ses intérêts financiers. Les principaux instruments juridiques sont constitués de la Convention sur la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>972</sup> et ses deux protocoles<sup>973</sup>. En plus de ces normes,

---

<sup>968</sup> Cf, Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation.

<sup>969</sup> J.C. FOURGOUX, « Un espace judiciaire contre la fraude communautaire : un corpus juris entre rêve et réalité », *Dalloz chronique*, 1997, pp. 347-350 ; J.C. FOURGOUX, « Espace judiciaire européen, corpus juris, fraude communautaire et les reste... », *Europe*, 1997, pp. 1-2.

<sup>970</sup> V: <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Afrique> (consulté le 20 avril 2015).

<sup>971</sup> R. SICURELLA, « Un corpus juris pour la protection des intérêts financiers de la Communauté », *RTDE*, n° 72, 1997, pp. 27-30.

<sup>972</sup> Acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C 316* du 27.11.1995. La Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés, complétée par le protocole du 27 septembre 1996, établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'UE, la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C 313* du 23 octobre 1996, p. 2, et par le Protocole du 29 novembre 1996, établi sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'UE, concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de justice des Communautés européennes de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes sont tous deux entrés en vigueur le 17 octobre 2002.

<sup>973</sup> Acte du Conseil du 27 septembre 1996 établissant un Protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C 313* du 23 octobre 1996 ; Acte du Conseil du

d'autres règlements sectoriels entrent en ligne de compte dans la protection de ses intérêts financiers.

Pour mieux aborder les notions de fraude et d'irrégularités, il convient de s'intéresser au cadre juridique qui organise la protection des intérêts financiers des OI (Section I) et de déterminer les organes d'enquête contre la fraude et les irrégularités financières en leur sein (Section II).

## **Section I : Le cadre juridique de la lutte contre la fraude et les irrégularités financières**

Dans chaque OI, le cadre juridique de la lutte contre les irrégularités financières et la fraude est constitué de normes juridiques éparses. Pour la protection de ses intérêts financiers, l'UEMOA a, par exemple, établi son code des douanes<sup>974</sup> sur la base des codes douaniers de ses Etats membres et de la législation douanière de quelques OI (notamment l'UE)<sup>975</sup> et des instruments juridiques douaniers élaborés par l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Parmi les objectifs du code des douanes<sup>976</sup> de l'UEMOA, on peut citer la sécurisation des recettes douanières des Etats membres, le renforcement de la transparence et de la sécurité juridique dans l'espace UEMOA. Il comprend deux parties essentielles qui se rapportent l'une à l'harmonisation des procédures et des régimes douaniers et l'autre au contentieux des douanes. Il est applicable à la fois aux échanges entre les Etats membres et ceux effectués entre l'UEMOA et les Etats tiers. Dans le cadre de l'UE, les instruments juridiques de lutte contre la fraude sont, d'une part, la Convention du 27 juillet 1995 relative à la protection des intérêts financiers<sup>977</sup> de l'UE, appelée Convention PIF, et ses trois protocoles additionnels (instruments PIF). Elle est applicable à tous les types de fraude qui peuvent porter atteinte aux

---

19 juin 1997 établissant le deuxième Protocole à la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JOC* 221 du 19 juillet 1997.

<sup>974</sup> Annexe au règlement n° 9/CM/UEMOA portant Code des douanes de l'UEMOA.

<sup>975</sup> Règl. UE n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le Code des douanes de l'Union, *JO L* 145 du 4.6.2008, p. 1.

<sup>976</sup> Code des douanes de l'UEMOA disponible sur [http://www.droit-afrique.com/images/textes/Afrique\\_Ouest/UEMOA](http://www.droit-afrique.com/images/textes/Afrique_Ouest/UEMOA) (consulté le 20 avril 2015).

<sup>977</sup> H. LABAYLE, « La protection des intérêts financiers de la Communauté », *Revue Europe*, n° 3 1995, pp. 1-6 ; M. DELMAS-MARTY, « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *RSC*, 1993, pp. 586-592.

intérêts financiers de l'UE<sup>978</sup> : corruption, fraude, blanchiment, etc. Elle assure la protection des intérêts de l'UE en mettant à la charge des Etats membres<sup>979</sup> l'obligation de prendre des mesures pour combattre la fraude et organise entre eux la coopération<sup>980</sup> en vue de protéger l'UE. D'autre part, il y a le règlement CE, EURATOM n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif aux intérêts financiers des Communautés européennes. Il vise aussi à combattre la fraude contre les intérêts financiers de l'UE. Il a un champ d'application large dans la mesure où il concerne aussi les comportements constitutifs d'irrégularités et prévoit des sanctions qui leur sont applicables.

Ces différents instruments juridiques<sup>981</sup> repartissent les types de fraude en plusieurs catégories en fonction du domaine d'activités dans lesquelles ils sont commis (§1). Il faut souligner que la lutte contre la fraude aux intérêts financiers prend une tout autre dimension au sein de l'UE, qui a recourt à une catégorie spécifique de fraude, qui est la fraude au budget<sup>982</sup> de l'UE (§2).

### Paragraphe I : La typologie de fraudes dans les organisations internationales

Dans les OI, en fonction de leur nature, on peut distinguer plusieurs catégories<sup>983</sup> de fraude. Dans l'UE, voire dans d'autres OI d'intégration les principales sont constituées de la fraude agricole, de la fraude douanière<sup>984</sup>, de la fraude fiscale ou de la fraude à la TVA. Ces

---

<sup>978</sup> M. DELMAS-MARTY, J. VERVAELE, *La mise en œuvre du corpus dans les Etats membres*, Interszentia, 2001, 424 p.

<sup>979</sup> O. DORS, « Systèmes nationaux et cours européennes : de l'affrontement à la complémentarité », *Pouvoirs*, n° 96, 2001, p. 15.

<sup>980</sup> C. VAN DEN WYNGAERT, « Coopération judiciaire en matière de fraude au budget communautaire : bilan et perspectives », Commission des Communautés, *Seminaire de Bayonne des 2 et 3 mai 1996 sur l'UE et la Criminalité* ; M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, op. cit., 179 p. ; Rapport sur la protection de la Communauté-la lutte contre la fraude et Rapport annuel 1996 COM (97) 200 du 6 mai 1996.

<sup>981</sup> Il s'agit du cadre juridique rappelé dans la présente section. Il est constitué de l'ensemble des instruments juridiques cités.

<sup>982</sup> M. DELMAS-MARTY, « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », op. cit., pp. 586-592 ; D. DISCOURS « La protection budgétaire pour 1997 et ses enjeux institutionnels », *RMCUE*, n° 413, 1997, pp. 682-705 ; C. FLAESCH MOUGIN., « La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire », *CDE*, n° 4, 1983, p. 631 ; J. VERVAELE « La Communauté européenne face à la fraude communautaire : une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire des Etats membres », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1994, pp. 933-974.

<sup>983</sup> L. KUHL, « Approche typologique », O. PIROTTE (dir.), *La Protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne, Actes du colloque de Lille 25-26 janvier 1996*, Paris, La documentation française, « Travaux de la CEDECE », 1997, 207 p.

<sup>984</sup> P. FAUCHERAUD, « La lutte contre la fraude douanière : un impératif pour l'Union européenne », *RMUE*, n° 1, 1995, p. 75.

types de fraude sont commis contre les OI d'intégration ou à vocation économique comme l'UEMOA et l'UE. Dans un souci de clarté et de simplification, les types de fraude peuvent être identifiés par secteurs d'activités économiques les plus affectés au sein des OI. Ainsi, on peut tenter d'établir une typologie de fraude aux intérêts financiers des OI en prenant en compte leur nature. La division bipartite du budget des OI structure cette typologie en distinguant la fraude aux recettes (A) et la fraude aux dépenses des OI (B).

### A. La fraude aux recettes des organisations internationales

Les recettes des OI, qui leur permettent d'accomplir leurs missions, peuvent faire l'objet de fraude commise par leurs personnels (fonctionnaires ou agents internationaux), par des personnes physiques non soumises aux statuts des fonctionnaires ou par des personnes morales (entreprises privées). L'expression de « *fraude aux recettes* » couvre plusieurs catégories de fraude. Pour les OI qui sont des unions douanières, la plus importante est la fraude douanière à l'importation<sup>985</sup>. Elle porte préjudice à la fois aux entreprises et au contribuable par « *l'évasion des taxes à l'importation prélevées sur les marchandises importées dans l'UE.* »<sup>986</sup> Elle est définie comme la « *non déclaration ou la fausse déclaration de marchandises à l'importation qui font relever les marchandises d'un régime douanier différent, plus avantageux* »<sup>987</sup>. La fraude au transit<sup>988</sup> est une autre catégorie de fraude aux ressources. Elle est préjudiciable à l'industrie, notamment de l'UE, et est une contrebande des produits introduits au sein des OI sans qu'ils ne soient présentés aux services chargés du transit pour ensuite être acheminés dans d'autres Etats. L'UE et l'UEMOA sont

---

<sup>985</sup> P. FAUCHERAUD, « La lutte contre la fraude douanière : un impératif pour l'Union européenne », *RMUE*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>986</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue\\_fr?qt-events\\_and\\_twitter=1](http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/eu-revenue_fr?qt-events_and_twitter=1) (consulté le 20 avril 2015).

<sup>987</sup> L. KUHL, « approche typologique », O. PIROTTE (dir.), *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne*, *op. cit.*, 207 p.

<sup>988</sup> Art. 19 Code des douanes de l'UEMOA ; La fraude au transit au sein de l'UE correspond à « *une perte d'environ 12 millions d'euros par an... Pour environ 30 000 cas détectés de fraude potentielle, les informations nécessaires ne sont pas disponibles.* » Source : Document de travail des services de la Commission, résumé analyse d'impact de la modification du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle en matière douanière / SWD/2013/0482 final/ (consulté le 20 avril 2015).

très souvent victimes de cette fraude. Pour ce qui est par exemple de l'UE, elle est estimée<sup>989</sup> à des millions d'euros.

La fraude relative à la fausse déclaration d'origine<sup>990</sup> est une autre forme de fraude aux recettes commises également contre les OI qui sont des unions douanières. Elle consiste à déclarer des produits comme originaires des Etats qui bénéficient de régimes préférentiels dans certaines OI ou dans les Etats membres alors que la réalité est tout autre. Cette fausse déclaration sur l'origine permet de leur appliquer ce régime préférentiel dont ils ne devraient pas bénéficier. Comme fraude aux recettes des OI (UEMOA, UE) il y a lieu de citer encore le classement tarifaire, qui consiste à déclarer une marchandise comme étant une autre, à la considérer à la place d'une autre. Le champ de prédilection de ce type de fraude<sup>991</sup> fut, dans un passé récent, au sein de l'espace de l'UE, celui de la viande bovine.

La fraude relative à la valeur en douane<sup>992</sup> est également une autre forme de fraude qui affecte les intérêts des unions douanières. Cette fraude concerne le non respect d'un prix minimal lors de l'importation des produits et des marchandises.

La fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)<sup>993</sup> constitue avec la fraude douanière la plus grande part de la fraude aux recettes de l'UEMOA et l'UE. Cette fraude est

---

<sup>989</sup> V. M.J.L. TAULAMET, « La fraude au budget européen-subventions, budget de développement, fiscalité », disponible sur : <http://www.legavox.fr/blog/melody-jacquemard-laura-taulamet/fraude-budget-europeen-subventions-budget-4792.htm#WIENvfnhDIU> (consulté le 20 avril 2015); dans leurs rapports de 2015 et 2016, l'OLAF et la Commission de l'UE estiment le montant de la fraude douanière à 97,9 millions d'euros. Quant à la saisie de marchandises de contrebande, la quantité de celle-ci est estimée à 619 millions de cigarettes. Le montant de la fraude douanière est évalué à 97, 9 millions d'euros. (V. sur ce point les rapports annuels 2015 de l'OLAF et 2016 de la Commission au PE et au Conseil, COM(2016) 472 final. Pour ce qui concerne la fraude à la TVA, dans les Etats membres de l'UE, dans son rapport de 2013 mis à jour en 2015, la Commission « fournit des estimations de l'écart de TVA dans 26 États membres de l'UE pour 2013 et révisait les estimations pour la période 2009-2012. Elle a pointé l'absence d'une amélioration significative dans le recouvrement des recettes de TVA, l'écart de TVA global dans l'UE s'établissant à 168 milliards d'EUR, soit 15,2 % de perte de recettes » (Rapport annuel 2016 de la Commission au PE et au Conseil, COM(2016) 472 final).

<sup>990</sup> « À elle seule, la fraude liée aux fausses déclarations de l'origine pourrait représenter pour l'UE une perte annuelle de 100 millions d'euros. En 2011, les Etats membres ont signalé la détection de 1 905 cas de fraude et autres irrégularités portant sur une description erronée des marchandises correspondant à un préjudice de 107,7 millions d'euros. Ce montant ne représente toutefois que le préjudice constaté par les Etats membres et la Commission, et l'ampleur réelle du problème est donc beaucoup plus importante. » Source : Document de travail des services de la Commission, résumé analyse d'impact de la modification du règlement (CE) n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle en matière douanière / SWD/2013/0482 final/.

<sup>991</sup> Le montant de cette fraude est estimé à environ 100 millions d'euros, v. : Le résumé d'analyse d'impact de la modification du règlement CE n° 515/97 du Conseil relatif à l'assistance mutuelle en matière douanière, SWD/2013/0482 final, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:52013SC0482> (consulté le 20 avril 2015).

<sup>992</sup> Sur l'impact et le montant de la fraude à la valeur en douane au sein de l'UE, v. rapport 2014 et 2015 de l'OLAF : [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf\\_report\\_2014\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2014_fr.pdf) (consulté le 20 avril 2015).



particulièrement commise avec la mise en place d'un réseau de criminalité et de bandes organisées. L'exemple le plus marquant qui peut être cité dans ce domaine est la fraude de cigarettes. En 2014, les enquêtes menées par l'OLAF ont permis de saisir 130 millions de cigarettes.

Les enquêtes réalisées au sein des OI donnent l'ampleur du phénomène. Celles effectuées par l'OLAF précisent le volume de la fraude aux recettes de l'UE. La fraude aux recettes était estimée à 278 millions (environ 1.24%)<sup>994</sup> en 2011 ont été évaluées à 76,5 millions d'euros (environ 0,42%) en 2014. Cette baisse du volume est essentiellement due aux actions de rectification financière et de recouvrement accomplies par l'OLAF. D'où la nécessité pour les OI de se doter de services d'enquête et de recouvrement performants<sup>995</sup> des sommes fraudées. Au plan financier, contrairement à une certaine critique, elles ont plus à gagner qu'à perdre. Pour s'en faire une idée, l'on peut se servir du coût de fonctionnement de l'OLAF et le comparer à ce qu'il rapporte à l'UE en termes de lutte contre la fraude à ses intérêts financiers. Ainsi, pour ce qui concerne l'année 2012, par exemple, les coûts de son fonctionnement ont été estimés à 57,4 millions d'euros<sup>996</sup> dont à peu près, il est important de le préciser, la moitié a été consacrée aux subventions et aux financements des autorités et organisations nationales de lutte contre la fraude aux recettes de l'UE. C'est donc dire que les services d'enquête et de lutte contre la fraude aux recettes des OI rapportent plus<sup>997</sup> que les montants qui leur sont alloués et sont à créer ou à renforcer dans les OI où il en existe.

Contrairement à l'UE, au sein de l'UEMOA, le volume de la fraude aux recettes reste inconnu ou difficilement appréciable. La principale cause est l'inexistence d'organe similaire à l'OLAF chargé d'enquêter, de recouvrer les montants fraudés et de donner des statistiques fiables sur le phénomène de la fraude à ses recettes. Il est donc souhaitable qu'elle se dote d'organes qui facilitent le renforcement de la lutte contre la fraude à ses recettes. Pour palier

---

<sup>993</sup> Sur le montant de la fraude à la TVA, v. Rapport annuel 2016 précité de la Commission au PE et au Conseil, COM (2016) 472 final.

<sup>994</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_fr.htm) (consulté le 24 avril 2015)

<sup>995</sup> Sur les résultats des enquêtes et les montants recouverts par l'OLAF, v. rapport de 2015 de l'OLAF disponible sur : [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf\\_report\\_2015\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2015_fr.pdf) (consulté le 24 avril 2015).

<sup>996</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_fr.htm) (consulté le 24 avril 2015).

<sup>997</sup> D'après le rapport annuel 2014 de l'OLAF, le budget alloué à l'administration de l'OLAF était de 57,2 millions d'euros. Ce montant lui a permis de réaliser des enquêtes sur la base desquelles il a « *recommandé un montant record de recouvrements financiers pour le budget européen de 901 millions d'euros, soit plus du double du montant recommandé en 2013.* » (Source : [http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf\\_report\\_2014\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/olaf_report_2014_fr.pdf), consulté le 24 avril 2015). Ce qui représente une différence de 843,8 millions d'euros de montants à gagner pour l'UE.

ce manque regrettable, elle bénéficie de l'appui de l'UE, notamment dans l'organisation de séminaire<sup>998</sup> et l'assistance technique dans lutte contre la fraude et la contrefaçon au sein de l'UEMOA.

Les recettes des OI ne sont pas le seul domaine affecté par la fraude. Celui des dépenses est aussi concerné.

## **B. La fraude aux dépenses des organisations internationales**

Tout comme la fraude aux recettes des OI, dans le secteur des dépenses on peut aussi distinguer plusieurs catégories de fraude.

Au sein de l'UE et de l'UEMOA, pour ce qui est de l'agriculture<sup>999</sup>, la fraude porte sur la restitution à l'exportation<sup>1000</sup> (les Etats dans lesquels est destinée l'exportation), sur les opérations agricoles ou la qualité de la marchandise exportée.

La fraude qui peut affecter les différents fonds<sup>1001</sup> de l'UEMOA et de l'UE et leurs dépenses contractuelles sont l'inexistence de l'activité subventionnée, le détournement de la subvention et la fraude dans l'attribution des marchés publics. La fraude dans l'attribution des marchés publics s'apparente à la corruption dans les marchés publics financés par les OI. Dans ce domaine, des avantages sont souvent octroyés et un système de clientélisme est souvent mis en place pour s'attribuer les marchés financés par les OI. Parfois elle est suivie ou précédée de la violation des normes juridiques en matière de passation des marchés publics<sup>1002</sup>.

Sur l'appréciation de l'impact de la fraude en matière de dépense, l'UE, dans son rapport de 2010 mentionne que la fraude aux dépenses « *s'est accrue pour atteindre 1,8 milliard d'euros (soit 1,27 % des fonds alloués), contre 1,4 milliard d'EUR (1,13 % des fonds alloués)* »

---

<sup>998</sup> <http://www.gpi.bf/2014/12/la-fraude-et-la-contrefacon/> (consulté le 24 avril 2015).

<sup>999</sup> Cette fraude ne concerne pas l'ONU.

<sup>1000</sup> La restitution à l'exportation est une compensation de la différence entre les prix des produits de l'UE et ceux mondiaux. Elle consiste à subventionner l'exportation des produits dont la liste est fixée par l'UE vers des Etats tiers. La liste des produits qui bénéficient de la restitution à l'exportation est déterminée par la Commission de l'UE. Le régime général de la restitution à l'exportation est déterminé par le règlement (CE) n° 612/2009 de la Commission européenne du 7 juillet 2009 portant modalités communes d'application du régime des restitutions à l'exportation pour les produits agricoles, auquel il faut ajouter le règlement (UE) n° 33/2013 de la Commission européenne du 17 janvier 2013.

<sup>1001</sup> Les fonds structurels et les dépenses de l'UEMOA, du Fonds européen d'orientation agricole (FEOGA) et du Fonds de développement régional de l'UEMOA sont aussi affectés par ce type de fraude.

<sup>1002</sup> Cf. Chapitre premier de la Deuxième partie de cette étude.

en 2009. Sur le volet des recettes, l'impact financier des irrégularités a également augmenté: 393 millions d'euros (1,88 % du total des ressources propres traditionnelles perçues, brut) comparé à 357 millions d'euros en 2009 (1,84 % du total des ressources propres traditionnelles perçues, brut) »<sup>1003</sup>. Sur une autre période relativement récente, l'UE évalue le coût des irrégularités signalées comme frauduleuses à « 315 millions d'euros (0,25 % des dépenses totales de l'UE) en 2012, contre 295 millions d'euros (0,21%) en 2011 »<sup>1004</sup> et celles non signalées comme frauduleuses ont été estimées à « 2,6 milliards d'euros (2,06 % des dépenses totales de l'UE) en 2012, contre 1,2 milliard d'euros (0,86 %) en 2011 »<sup>1005</sup>. En 1999, dans l'affaire ayant entraîné la démission de la « Commission Santer »<sup>1006</sup>, la Commission de contrôle budgétaire du Parlement européen avait découvert des irrégularités financières, notamment dans l'octroi des contrats à des sociétés, d'importantes fraudes dans l'aide humanitaire, a dénoncé le favoritisme et critiqué la gestion financière et administrative de la Commission européenne de 1998. Le comité d'experts constitué sur proposition du Parlement européen pour enquêter sur les allégations impliquant la Commission Santer a en effet confirmé toutes les irrégularités dénoncées par le Parlement européen. Cela a entraîné la démission collective des membres de la Commission Santer, ayant anticipé en cela le vote sur une motion de censure<sup>1007</sup>. Ainsi, la lutte contre les irrégularités financières dont se sont rendus coupables les membres de la Commission démissionnaire a eu pour conséquence l'adoption de règles strictes sur l'octroi des contrats conclus dans le cadre de l'UE, la création de l'OLAF<sup>1008</sup> et de concrétiser l'ensemble des recommandations sur la décharge<sup>1009</sup> du Parlement européen. La décharge permet au Parlement européen de contrôler l'exécution du budget de l'Union, notamment celui des agences de l'UE. La procédure de décharge est

<sup>1003</sup> Rapport 2012 de l'UE sur la protection des intérêts financiers.

<sup>1004</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/).

<sup>1005</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/).

<sup>1006</sup> D. GEORGAKAKIS, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (oct. 1998-mars 1999) » *Cultures et Conflits*, 2000, p.39-71.

<sup>1007</sup> Sur la motion de censure contre la Commission Santer :

<http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?sessionId=6Ky9T0pdVtyLYcny0KNc1pkMMp1NSjZBcNkgvwLQqnxrxJwJ8b1C!682913849?docId=225769&cardId=225769> (consulté le 24 avril 2015).

Tribune pour l'Europe « Motion de censure : confiance conditionnée », Janvier 1999, n°1, p. 1 disponible sur [http://www.cvce.eu/obj/motion\\_de\\_censure\\_confiance\\_conditionnee\\_dans\\_tribune\\_pour\\_l\\_europe\\_janvier\\_1999-fr-a40a045b-7714-4cac-988a-b8bd77df612f.html](http://www.cvce.eu/obj/motion_de_censure_confiance_conditionnee_dans_tribune_pour_l_europe_janvier_1999-fr-a40a045b-7714-4cac-988a-b8bd77df612f.html) (consulté le 24 avril 2015)

<sup>1008</sup> Sur l'OLAF, v. § 2 B de cette section.

<sup>1009</sup> Sur la décharge du Parlement européen, v. : [http://ec.europa.eu/budget/explained/reports\\_control/discharge/disch\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/reports_control/discharge/disch_fr.cfm) (consulté le 24 avril 2015).

déterminée par le règlement financier applicable au budget général de l'Union<sup>1010</sup> en son article 165, qui dispose : *«1/ la décision de décharge porte sur les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union, ainsi que sur le solde qui en découle et sur l'actif et le passif de l'Union décrits dans le bilan financier. 2/ En vue d'octroyer la décharge, le Parlement européen examine, à la suite du Conseil, les comptes, les bilans financiers et le rapport d'évaluation mentionnés à l'article 318 du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Il examine également le rapport annuel de la Cour des comptes accompagné des réponses des institutions contrôlées ainsi que ses rapports spéciaux pertinents, au regard de l'exercice budgétaire en question, et sa déclaration d'assurance concernant la fiabilité des comptes et la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes. 3/ La Commission soumet au Parlement européen, à la demande de celui-ci, toute information nécessaire au bon déroulement de la procédure de décharge pour l'exercice en question, conformément à l'article 319 du Traité sur le fonctionnement de l'UE »*. Le contrôle du Parlement européen est sanctionné par une décision de décharge et d'une résolution, contenant ses observations, annexée à la décision de décharge. Il peut décider d'ajourner ou de refuser la décharge pour des motifs de non respect des procédures par l'agence contrôlée. Lorsque la gestion budgétaire de l'agence contrôlée lui paraît satisfaisante, il lui donne la décharge.

Commise dans presque toutes les OI (universelles, régionales, d'intégration ou de coopération), la fraude dans la passation des marchés publics affecte souvent les marchés de travaux publics et de fournitures financés par les organisations et les institutions financières internationales (la BM, les banques régionales de développement comme la BAD, l'OIF, ainsi que les marchés publics financés par les organisations du système des NU et des institutions spécialisées de l'ONU. Dans la plupart des cas, la fraude dans la passation des marchés publics est souvent assimilée à la corruption dans la passation des marchés publics et incriminée comme telle. Toutefois, il est en effet plus facile de réprimer la fraude dans la passation des marchés publics au titre de l'infraction de corruption aux intérêts financiers des OI que celle de fraude. Cette typologie de fraude concerne dans une large mesure les OI d'intégration.

---

<sup>1010</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

Pour le cas des OI de coopération comme l'ONU et ses institutions spécialisées, les autres types de fraude commis contre leurs ressources consistent en des irrégularités financières, gaspillage et la mauvaise gestion de leurs fonds et ressources. A ces catégories de fraude s'ajoutent la fraude en matière d'acquisitions, la fraude concernant les bénéficiaires et avantages accordés par les OI, l'abus des ressources des OI, le non respect des obligations en matière de déclaration financière. Le but du non respect de la déclaration financière est de frauder les ressources financières en omettant de déclarer les informations financières. Cela est fortement préjudiciable aux intérêts financiers des OI.

Dans le cadre de l'ONU, l'un des départements les plus affectés par les fraudes aux dépenses est celui des opérations de maintien de la paix. Le budget annuel du département des opérations de maintien de la paix correspond à un peu plus de sept milliards de dollars. Ce qui représente environ 0,5% du total des dépenses militaires mondiales. Il est réparti en plusieurs catégories de dépenses dont les dépenses opérationnelles constituées de dépenses en fournitures, en services et en matériels divers, de dépenses en installations et en infrastructures et des dépenses de voyages. L'importance du volume des dépenses dans les opérations de maintien de la paix expliquerait donc mieux le fait qu'elles soient le plus affectées par la fraude. On peut difficilement quantifier l'ampleur de la fraude aux dépenses de l'ONU, puisqu'en effet, quelques uns de ses rapports sur la fraude qu'elle subit sont, comme le rapporte la presse en ligne, des « *documents confidentiels* »<sup>1011</sup>. Cependant, on peut relever que les différents rapports de la Commission Volcker établie sur le programme « Pétrole contre nourriture »<sup>1012</sup> recensaient plus de 290 cas de fraudes aux dépenses liées aux opérations de maintien de la paix. Aussi, le BSCI, chargé d'examiner les cas de fraudes dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, a recensé « *des contrats douteux, d'un montant de 1,4 milliard de dollars, conclus entre 2001 et 2007. Il a pu établir qu'une trentaine de ces contrats, d'un montant de 610 millions de dollars, étaient entachés de fraude et de corruption. Près de 25 millions de dollars ont également été détournés* »<sup>1013</sup>.

---

<sup>1011</sup> <http://www.lemonde.fr/international/> (consulté le 24 avril 2015).

<sup>1012</sup> V. Chapitre II sur l'enquête et l'investigation du Titre II de la Première partie de cette thèse.

<sup>1013</sup> [http://www.lemonde.fr/international/article/2008/01/12/1-onu-s-inquiete-du-niveau-des-fraudes-dans-ses-missions-de-maintien-de-la-paix\\_998719\\_3210.html](http://www.lemonde.fr/international/article/2008/01/12/1-onu-s-inquiete-du-niveau-des-fraudes-dans-ses-missions-de-maintien-de-la-paix_998719_3210.html) (consulté le 24 avril 2015).

## Paragraphe II : L'infraction spécifique de fraude au budget de l'Union européenne

Le développement des activités frauduleuses contre les intérêts financiers de l'UE a été à l'origine de la détection et de l'incrimination de comportements qui ont donné naissance à la définition d'une nouvelle infraction de fraude aux intérêts financiers de l'UE. Cette forme de fraude est désignée par l'expression de fraude au budget de l'UE<sup>1014</sup>. Elle s'inspire très largement du modèle de trois de ses Etats membres qui avaient adopté dans leurs législations nationales l'incrimination de fraude portant atteinte à leurs propres budgets. Ces Etats sont l'Allemagne<sup>1015</sup>, le Portugal<sup>1016</sup> et l'Italie<sup>1017</sup>.

Pour analyser cette forme de fraude particulière, il est utile de préciser son origine, de la définir (A) et de déterminer le rôle de l'OLAF<sup>1018</sup> dans la prévention et la répression de la fraude au budget de l'UE (B).

### A. L'origine et la définition de la fraude au budget de l'Union européenne

La notion de fraude au budget<sup>1019</sup> a été définie pour la première fois par la Convention relative à la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>1020</sup> (Convention PIF). Sa définition est reprise et complétée par le Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des

---

<sup>1014</sup> M. DELMAS-MARTY, « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *op.cit.*, pp. 586-592 ; D. DISCOURS « la protection budgétaire pour 1997 et ses enjeux institutionnels », *RMCUE*, n° 413, 1997, pp. 682-705 ; C. FLAESCH MOUGIN., « La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire », *op. cit.*, pp. 393-436 ; J. VERVAELE « La Communauté européenne face à la fraude communautaire : une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire des Etats membres », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1994, pp. 933-974.

<sup>1015</sup> E. MENNENS, « La fraude aux intérêts financiers de le Communauté », M. DELMAS-MARTY (*dir.*) *Quelle politique pénale pour l'Europe*, *op. cit.*, pp. 118-161.

<sup>1016</sup> E. MENNENS, « La fraude aux intérêts financiers de la Communauté », *op. cit.*, pp. 118-161.

<sup>1017</sup> *Ibid.*, pp. 118-161.

<sup>1018</sup> S. COMBACAU, « L'OLAF et les autorités judiciaires : quelle répression contre la fraude communautaire? », *RMCUE*, 2001, 453, pp. 19-27.

<sup>1019</sup> C. FLAESCH-MOUGIN, « La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire », *op. cit.*, pp. 393-436 ; C. GOYBET, « La fraude au budget communautaire : mythes et réalités », *RMCUE*, n° 388, 1995, p. 28 ; M. DELMAS-MARTY, « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *op. cit.*, pp. 586-592 ; P.B. KNUDSEN, « La fraude au détriment du budget communautaire », *RSC*, 1995, pp. 65-74.

<sup>1020</sup> Convention établie par l'acte du Conseil du 26 juillet 1995, *JOCE* 316 du 27 juillet 1995.

intérêts financiers de l'UE<sup>1021</sup>. Avant la Convention PIF, il n'existait, au sein de l'UE, aucun instrument juridique définissant expressément la fraude au budget de l'Union.

Les origines<sup>1022</sup> du délit spécifique de fraude au budget de l'Union remontent aux années 1970. C'est en effet le code pénal allemand qui fut le premier instrument pénal dans l'espace communautaire à réprimer la « fraude au budget communautaire »<sup>1023</sup>. Ainsi, l'inspiration vient du paragraphe 263 STGB du code pénal allemand sur l'escroquerie. C'est sur la base de cet article que fut réprimée la fraude à la subvention accordée par l'Etat fédéral ou les Etats fédérés d'Allemagne. La répression sur la base de cet article ayant très tôt montré ses limites, une nouvelle incrimination fut ensuite créée dans le code pénal allemand. Cette infraction spécifique a vu le jour en 1976 en vertu de l'article 274 du code pénal allemand modifié. Elle fut désignée par l'expression de « fraude à la subvention »<sup>1024</sup>. Les éléments de preuve<sup>1025</sup> de cette infraction sont plus faciles à apporter que ceux de l'incrimination d'escroquerie qui permettait de réprimer dans le droit allemand la fraude au budget de l'Union. A l'occasion de la modification de ce code, d'autres articles ont été consacrés à la fraude à la subvention commise hors du territoire européen par des étrangers. Le code pénal allemand sanctionnait ce comportement par une amende et des peines allant de cinq à dix ans d'emprisonnement suivant les cas. Cependant, malgré la volonté de ce code de protéger le budget de la Communauté européenne contre la fraude, il ne pouvait pas prévoir tous les cas de fraude au budget. C'est ainsi que les « fraudes aux dépenses communautaires » échappaient à la répression. Car la répression faite sur le fondement de cet article ne permettait pas de les punir.

Nonobstant ces faiblesses, le droit allemand a joué un rôle précurseur dans la lutte contre la fraude au budget de l'UE et a inspiré les législations nationales<sup>1026</sup> d'autres Etats

---

<sup>1021</sup> Le Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'UE est une œuvre doctrinale réalisée par des experts en droit pénal, réunis par la Commission européenne à la demande du Parlement européen. V. : M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p.

<sup>1022</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, La documentation française, « coll. Monde européen et international », 2004, pp.1-50.

<sup>1023</sup> C. GOYBET, « La fraude au budget communautaire : mythes et réalités », *RMCUE*, *op. cit.*, p. 28 ; F. SCHOCKWEILER, « La répression des infractions au droit communautaire dans la jurisprudence de la Cour », Commission des Communautés, *La protection du budget communautaire et l'assistance des Etats*, Luxembourg, 1995, p. 13.

<sup>1024</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, *op. cit.*, pp. 13-55.

<sup>1025</sup> *Op.cit.*, pp. 13-55

<sup>1026</sup> *Ibid.*, 450 p.

membres dans ce domaine, notamment la législation de l'Italie<sup>1027</sup>, dont l'article 240 bis du code pénal de 1986 prévoit l'incrimination d'escroquerie aggravée de fonds publics. Il s'agit de l'escroquerie ayant pour objet « *les contributions, financements, crédits, facilités ou autres obtentions de subventions du même genre, de toute façon dénommées, accordées ou octroyées par l'Etat, par d'autres organismes publics ou par les Communautés européennes* »<sup>1028</sup>. Le code italien ne permettait pas également de lutter efficacement contre la fraude au budget de la Communauté puisqu'il devait se lire conjointement avec d'autres lois sur la question de la fraude, notamment celle de 1992, une autre de 1986 et d'autres dispositions du code sur la fraude aux dépenses. La fraude aux recettes est également prévue par le code pénal italien (article 34). Ainsi, la répression de la fraude au budget de l'Union avait pour base légale dans le droit pénal italien un ensemble disparate de dispositions pénales<sup>1029</sup>.

En droit français<sup>1030</sup>, la répression se fondait sur plusieurs dispositions du code pénal et du code des douanes. La répression de la fraude au budget de l'UE en droit pénal français pouvait se faire sur la base des dispositions sur l'escroquerie<sup>1031</sup>, l'abus de confiance<sup>1032</sup>, le faux et l'usage de faux<sup>1033</sup> ou sur la base de l'article 441-6 du code pénal français, qui dispose qu'« *est puni des mêmes peines le fait de fournir une déclaration mensongère en vue d'obtenir d'une administration publique ou d'un organisme chargé d'une mission de service public une allocation, un paiement ou un avantage indu* ». La répression effectuée par le juge pénal français<sup>1034</sup> sur la base de cette interprétation tient compte des notions vagues contenues dans l'élément légal de ces différentes infractions qui lui permettent en vertu du principe d'assimilation de traiter l'infraction de fraude au budget de l'UE comme une infraction nationale typiquement française, c'est-à-dire comme étant une atteinte à un intérêt national français. La fraude aux recettes, quant à elle, est réprimée suivant les dispositions du code des douanes de la République française. Malgré la particularité de cette répression qui prend appui sur d'autres dispositions du code pénal français, il a été difficile de réprimer convenablement de cette manière la fraude au budget de l'UE, puisqu'en effet le juge pénal

---

<sup>1027</sup> R. SICURELLA, « Rapport national italien », M. DELMAS-MARTY, J. VERVAELE, (dir.) *La mise en œuvre du corpus juris dans les Etats membres*, vol II et III, Intersentia, 2000, 1028 p.

<sup>1028</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, op. cit., pp. 13-55

<sup>1029</sup> *Op. cit.*, pp.13-55

<sup>1030</sup> *Ibid* pp 13-55.

<sup>1031</sup> Art. 313-1 du code pénal français.

<sup>1032</sup> Art. 314-1 du code pénal français.

<sup>1033</sup> Art. 441-1 du code pénal français.

<sup>1034</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, op. cit., pp. 150-175.



français doit tenir compte du principe de l'interprétation stricte de la loi pénale<sup>1035</sup> prévu par l'article 111-4 du code pénal qui est exclusif de toute interprétation<sup>1036</sup> élastique, analogique, téléologique de la loi pénale.

Les définitions ou approches retenues par les Etats membres n'ont donc pas permis de lutter efficacement contre la fraude au budget de l'Union dans la mesure où les disparités<sup>1037</sup> entre les législations nationales ne permettaient pas de retracer les caractéristiques ou les éléments matérialisant cette forme particulière de fraude. Ce constat a obligé à se tourner vers d'autres instruments juridiques qui permettent de retracer l'évolution de la définition de la notion de fraude. Après le Conseil de l'UE<sup>1038</sup>, c'est la Cour des comptes européenne qui a défini dans son rapport de 1997 la notion de fraude. En dépit du fait qu'il n'a pas permis l'adoption d'un acte juridique, ce rapport de la Cour des comptes définit la fraude<sup>1039</sup> comme « *un dol consistant à faire usage de faux pour se procurer un avantage indu. Dans les communautés, il s'agit de détournement délibéré de fonds ou de biens, impliquant généralement une violation de la législation ou des règlements et instructions spécifiques à une organisation* »<sup>1040</sup>.

Dans son rapport "Dankert", la Commission a aussi défini la fraude<sup>1041</sup> comme « *un terme relativement vague, (...) désignant toute action d'une personne physique ou juridique qui a pour effet de léser autrui d'une quelconque manière généralement sur le plan financier* » et présente la fraude au budget comme « *une forme de criminalité économique, qui a tôt fait de dépasser le cadre national, et dont les manifestations vont de l'infraction mineure, innocente, à la violation grave et délibérée de la réglementation communautaire commise dans un esprit lucre* »<sup>1042</sup>. Ces instruments juridiques ne peuvent pas fournir de base légale à la répression de l'infraction pour plusieurs raisons, notamment par le fait qu'ils assimilent les intérêts de la Communauté aux intérêts transnationaux. Or, il peut y avoir

---

<sup>1035</sup> F. BOULAN, « Principe de la légalité, interprétation stricte de la loi pénale », *RSC*, 1993, p. 553.

<sup>1036</sup> Sur les méthodes d'interprétation de la loi, v. : B. PY, « Amnistie », *Rép. pén. Dalloz*, 2003, p. 56.

<sup>1037</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, op. cit., pp. 75-77.

<sup>1038</sup> Le Conseil de l'UE définit la fraude comme « *toute infraction intentionnelle ou non à une disposition de caractère juridique* », disponible sur <http://www.legavox.fr/blog/melody-jacquemard-laura-taulamet/fraude-budget-europeen-subventions-budget-4792.htm#.VxTxLjCLTIU> (consulté le 24 avril 2015).

<sup>1039</sup> <http://www.senat.fr/rap/198-304/198-304.html>.

<sup>1040</sup> Rapport annuel de 1997 de la Cour des comptes européenne.

<sup>1041</sup> Sur la définition de la fraude au budget de l'UE, v. Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (2012) 195 final} {SWD(2012) 196 final}, Bruxelles, le 11 juillet 2012 COM(2012) 363 final.

<sup>1042</sup> Communication de la Commission relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal (2012) 195 final} précitée.

atteinte à des intérêts transnationaux sans que ceux de la Communauté ne soient atteints. La Commission<sup>1043</sup> aussi a tenté de présenter la notion de fraude au budget de l'Union. Ainsi, elle présente la fraude au budget comme « *toute infraction commise volontairement ou non à une disposition de type juridique par des personnes ou des institutions entraînant un préjudice financier pour le budget communautaire* »<sup>1044</sup>.

La doctrine<sup>1045</sup> n'a pas été en reste dans la proposition de définition de la fraude au budget de l'Union. Elle l'assimile à une infraction économique. Or, la fraude au budget de l'UE peut être commise dans plusieurs domaines. Il reste également difficile de savoir ce qu'est l'élément matériel dans la définition donnée par ces différents instruments juridiques. L'impossibilité d'une répression efficace qui respecte le principe de légalité des délits et des peines et se fonde sur des normes juridiques des Etats membres, des documents des institutions de l'UE dépourvus de valeur normative et ceux de la doctrine a été palliée par la définition de la fraude au budget de l'UE contenue dans le Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>1046</sup> et la Convention<sup>1047</sup> relative à la protection des intérêts financiers de l'UE.

D'après les dispositions de l'article premier du Corpus juris portant protection des intérêts financiers de l'Union : « *1- est définie comme infraction pénale la fraude affectant le budget des communautés européennes, en matière de dépenses comme en matière de recettes, lorsque l'un des comportements suivants a été commis soit intentionnellement soit par imprudence ou négligence grave :*

*\* a) présenter devant l'autorité compétente des déclarations incomplètes, inexactes ou basées sur de faux documents, concernant des faits importants (pour l'octroi d'une aide ou d'une subvention ou pour la liquidation d'une dette fiscale) pouvant porter préjudice au budget communautaire ;*

---

<sup>1043</sup> J.M. BATAILLE, « La lutte contre la fraude menée par la Commission des Communautés européennes », *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1993, pp. 41-49.

<sup>1044</sup> Sur cette définition, voir le rapport de la Commission sur l'intensification de la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire, COM (87) 572, §1.

<sup>1045</sup> V. P.B. KNUDSEN, « La fraude au détriment du budget de la Communauté », *RSC*, 1995, p. 65 ; M. DELMAS-MARTY, « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *op. cit.*, p. 585.

<sup>1046</sup> M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, *op. cit.*, 179 p.

<sup>1047</sup> Acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JOC* 316 du 27 novembre 1995.

\* b) omettre de fournir des informations sur les mêmes faits aux autorités compétentes au mépris d'une obligation d'informer ; c) détourner des fonds communautaires correspondant à une subvention ou à une aide régulièrement obtenue.

2- N'est pas punissable celui qui corrige ou complète les déclarations ou renonce à la demande formulée sur la base de faux documents, ou encore informe les autorités sur les faits qu'il a omis de signaler, avant que le fait ait été découvert par ces autorités »<sup>1048</sup>.

Tout comme la convention de 1995, ce *Corpus juris* a le mérite de fournir une définition de la fraude au budget de l'UE. Il tient compte des critères du principe de légalité des délits et des peines. En cela, il s'inspire fortement du code pénal allemand<sup>1049</sup>. Le *Corpus juris* présente trois principales limites<sup>1050</sup> :

\* La première des limites retenues par les commentateurs du corpus est que l'infraction de fraude au budget de l'UE n'est caractérisée que lorsque l'auteur arrive à la commettre.

\* La seconde limite tient au fait que seule la faute intentionnelle est prise en compte pour caractériser l'infraction. Ce qui exclut d'autres types de comportements, notamment les négligences. La dernière limite du *Corpus juris* est la subdivision opérée entre la fraude en matière de dépense et la fraude en matière de recette alors que ce sont les mêmes éléments matériels qui sont nécessaires pour que les infractions soient caractérisées<sup>1051</sup>. Ainsi, pour remédier aux insuffisances de la définition légale de la fraude, les rédacteurs du *Corpus juris* portant protection pénale des intérêts de l'UE ont proposé d'unifier les deux délits (le délit de fraude aux recettes et le délit de fraude aux dépenses budgétaires de l'UE) en adoptant une définition unique de la notion de fraude au budget, d'énumérer les comportements frauduleux sans tenir compte du résultat de la fraude.

Au niveau de l'UE, l'infraction de fraude au budget de l'Union est définie par la Convention PIF du 26 juillet 1995 et le règlement Euratom ou règlement PIF. Pour la Convention PIF du 26 juillet 1995, est constitutive de « fraude portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes, en matière de dépenses, tout acte ou omission intentionnel relatif soit :

---

<sup>1048</sup> M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, op. cit., 179 p.

<sup>1049</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, op. cit., pp. 77-99.

<sup>1050</sup> M. DELMAS-MARTY, *Corpus juris portant protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, op. cit., 179 p.

<sup>1051</sup> Op. cit., 179 p.

\* à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la perception ou la rétention indue de fonds provenant du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte.

\* à la non communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet, ainsi qu'au détournement de fonds à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont initialement été octroyé ».

Concernant les recettes, il s'agit de « tout acte ou omission intentionnel relatif :

\* à l'utilisation ou à la présentation de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets, ayant pour effet la diminution illégale de ressources du budget général des Communautés européennes ou des budgets gérés par les Communautés européennes ou pour leur compte.

\* à la non communication d'une information en violation d'une obligation spécifique, ayant le même effet, ainsi qu'au détournement d'un avantage légalement obtenu, ayant le même effet »<sup>1052</sup>.

Pour le règlement Euratom, est constitutive de fraude, « toute violation du droit communautaire résultant d'un acte ou d'une omission d'un opérateur économique qui a ou aurait pour effet de porter préjudice au budget général des Communautés ou à des budgets gérés par celles-ci, soit par la diminution ou la suppression de recettes provenant des ressources propres perçues directement pour le compte de la Communauté, soit par une dépense indue »<sup>1053</sup>.

Pour mener à bien des enquêtes visant à prévenir et à détecter la fraude affectant son budget, l'UE a mis en place l'OLAF, qui intervient dans ce cadre avec d'autres institutions de l'Union, notamment le Parlement européen.

---

<sup>1052</sup> Acte du Conseil du 26 juillet 1995 établissant la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (95/C 316/03) JO n° C 316 du 27/11/1995 p. 48. La Convention PIF met des obligations à la charge des États. En vertu de l'article 1<sup>er</sup>-2 et 3 elle dispose : « sous réserve de l'article 2 paragraphe 2, chaque État membre prend les mesures nécessaires et appropriées pour transposer en droit pénal interne les dispositions du paragraphe 1 de telle sorte que les comportements qu'elles visent soient érigés en infractions pénales. 3. Sous réserve de l'article 2 paragraphe 2, chaque État membre prend également les mesures nécessaires pour assurer que l'établissement ou la fourniture intentionnel de déclarations ou de documents faux, inexacts ou incomplets ayant l'effet mentionné au paragraphe 1 sont érigés en infractions pénales s'ils ne sont pas déjà punissables soit comme infraction principale, soit à titre de complicité, d'instigation ou de tentative de fraude telle que définie au paragraphe 1. »

<sup>1053</sup> Art. 1 du règlement Euratom n° 2988/95 du 18 décembre 1995.

## B. L'OLAF et la prévention de la fraude au budget de l'Union européenne

Né<sup>1054</sup> sur les cendres de l'ancienne Unité de coordination de la lutte antifraude (UCLAF) à la suite de la démission<sup>1055</sup> de la Commission Santer<sup>1056</sup> et principal organe de lutte contre la fraude<sup>1057</sup> au budget, contre la corruption et autres activités illégales<sup>1058</sup> portant atteintes aux intérêts financiers de l'UE, qu'elles soient le fait de fonctionnaires et agents de l'UE ou non, l'OLAF a été créé par la décision n° 1999/352 de la Commission européenne du 28 avril 1999. Au sein de la Commission, l'OLAF est un service indépendant<sup>1059</sup>, qui mène des enquêtes en matière de fraude, de corruption et d'autres activités illégales commises contre les intérêts financiers de l'UE. Il n'est « *ni service de renseignement, ni service de police, c'est l'instrument légal d'investigation administrative de l'Union européenne* »<sup>1060</sup>. Ses compétences en matière d'enquête ont été définies par le règlement 1073/1999. Il dispose en son article 1<sup>er</sup> § 2 que : « *l'Office apporte le concours de la Commission aux Etats membres pour organiser une collaboration étroite et régulière entre les autorités compétentes afin de coordonner leur action visant à protéger contre la fraude les intérêts financiers de l'UE. L'Office contribue à la conception et au développement des méthodes de lutte contre la fraude ainsi que contre toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Au sein des institutions, organes et organismes institués par les traités ou sur la base de*

---

<sup>1054</sup> Décision 2013/478/UE de la Commission du 27 septembre 2013 modifiant la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom instituant l'OLAF entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013 ; Décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999.

<sup>1055</sup> V. PUJAS, « Les difficultés de l'OLAF pour s'imposer en tant qu'acteur légitime de la protection des intérêts économiques et financiers européens », *Cultures et Conflits* n° 62, 2006, pp. 107-127.

<sup>1056</sup> D. GEORGAKAKIS, « La démission de la Commission européenne : scandale ou tournant institutionnel », *op. cit.*, p. 20. Cet article est aussi disponible sur <http://conflits.revues.org/814> (consulté le 29 avril 2015).

<sup>1057</sup> Commission européenne, *La lutte contre la fraude et la corruption, dans les coulisses de l'Office européen de lutte antifraude*, 2014, p. 16, disponible sur : [http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/fight\\_fraud\\_fr.pdf](http://europa.eu/pol/pdf/flipbook/fr/fight_fraud_fr.pdf) (consulté le 29 avril 2015).

<sup>1058</sup> Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2013 et remplaçant le règlement (CE) n° 1073/1999 et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 ; Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 en ce qui concerne la mise en place d'un contrôleur des garanties de procédure ; Accord interinstitutionnel du 25 mai 1999 portant spécifiquement sur les enquêtes menées dans les institutions européennes.

<sup>1059</sup> C. DEMUNCK, « Bientôt une réforme de l'Office européen de lutte antifraude », *Dalloz actualités*, 2011 ; V. Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'OLAF notifiée sous le numéro SEC (1999) 802 - (1999/352/CE, CECA, Euratom), 1999, p. 575 ; Rapport d'information n° 1533 de l'Assemblée nationale française déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE, 2004, p. 65 disponible sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) (consulté le 29 avril 2015).

<sup>1060</sup> Sur le statut de l'OLAF : V. GAUDIN, « Compétence policière internationale », *Rép. pén. Dalloz*, 39 p ; Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'OLAF, *op. cit.*, p. 575 ; Rapport d'information n° 1533 de l'Assemblée nationale française, *op. cit.*

ceux-ci (...) l'Office effectue les enquêtes administratives destinées à lutter contre la fraude, la corruption et contre toute activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté, y rechercher à cet effet les faits graves, liés à l'exercice d'activités professionnelles, pouvant constituer un manquement aux obligations des fonctionnaires et agents de l'UE susceptibles de poursuites disciplinaires (...). Celles-ci sont réparties en deux catégories à savoir les compétences d'enquête externe et les compétences d'enquête interne. Il mène ses compétences d'enquête interne au sein des institutions, organismes, agences et les banques européennes »<sup>1061</sup>. Cet article lui reconnaît des compétences plus étendues que sa devancière (UCLAF)<sup>1062</sup> et, faut-il le rappeler, il a reçu compétence en matière de corruption et toute autre activité illégale affectant le budget de l'UE.

« Placé sous la direction d'un directeur désigné par la Commission »<sup>1063</sup>, l'OLAF mène ses enquêtes<sup>1064</sup> en toute indépendance à l'égard de celle-ci et des institutions et organes de l'Union dont elle a reçu la mission de contrôler les activités en vue de prévenir et de détecter les activités de fraude<sup>1065</sup>, de corruption et toute autre activité illégale contre les intérêts financiers de l'UE.

Trois séries de mesures lui permettent d'assurer et de préserver son indépendance<sup>1066</sup>. La première de ces mesures porte sur la procédure de nomination de son directeur<sup>1067</sup>. Il est nommé à cette fonction après consultation du Parlement et du Conseil par la Commission. La seconde mesure porte sur le recours que peut exercer son directeur devant la Cour de justice

---

<sup>1061</sup> V. Règlement 1073/1999 de l'UE sur les compétences de l'OLAF.

<sup>1062</sup> L'UCLAF, organe qui a été remplacé par l'OLAF, permettait de pallier le manque de structure capable de lutter contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union. Sur l'UCLAF, v : P. BERTHELET, *Le paysage européen de la sécurité intérieure*, Peter Lang Pub Inc, 2009, 573 p.

<sup>1063</sup> V. Décision de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'OLAF notifiée sous le numéro SEC (1999) 802 (1999/352/CE, CECA, Euratom), 1999, p. 575.

<sup>1064</sup> V. Guide sur la procédure d'enquête de l'OLAF, disponible sur : [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/gip/gip\\_18092013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/gip/gip_18092013_en.pdf) (consulté le 29 avril 2015); Regulation (EU, EURATOM) n° 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) n° 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) n° 1074/1999; Rapport d'information de l'Assemblée nationale française sur l'OLAF (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518) présenté par R. ANDRE, 65 p.

<sup>1065</sup> Commission regulation (EC) n° 1848/ 2006 du 14 décembre 2006 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organisation of an information system in this field and repealing Council regulation (EEC) n° 595/91.

<sup>1066</sup> Décision n° 1999/352 de la Commission du 28 avril 1999, establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (notified under document number SEC (1999)802) (1999/352/EC, ECSC, Euratom).

<sup>1067</sup> Sur la nomination du directeur de l'OLAF, v. : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-99-1032\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-99-1032_fr.htm) (consulté le 29 avril 2015) ; [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/european\\_antifraud\\_office\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/european_antifraud_office_fr.htm) (consulté le 29 avril 2015); Rapport d'information de l'Assemblée nationale française sur l'OLAF (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518), p. 11.

de l'Union<sup>1068</sup> contre toute décision ou tout acte de la Commission susceptible de remettre en cause cette indépendance. Aussi, les rapports qu'il adresse au Parlement européen, à la Commission, au Conseil et à la Cour des comptes, à l'occasion des enquêtes qu'il effectue, sont un moyen de préserver cette indépendance.

Enfin, la troisième mesure porte sur la possibilité pour l'OLAF de disposer d'une ligne budgétaire qui lui donne l'autonomie nécessaire face à la Commission.

L'indépendance de l'OLAF est en outre garantie et renforcée par l'existence d'un Comité de surveillance<sup>1069</sup> dont la mission est de contrôler ses activités d'enquête<sup>1070</sup>. Il est composé de cinq personnes indépendantes non membres du personnel des institutions de l'Union et qui ont acquis de hautes qualifications dans les domaines de compétence de l'Office en matière de lutte contre la fraude, la corruption et autres activités illégales. En vertu de l'article 11 § 1 du règlement 1073/1999, le Comité de surveillance<sup>1071</sup>, « *par le contrôle régulier qu'il exerce sur l'exécution de la fonction d'enquête, conforte l'indépendance de l'OLAF. Le Comité de surveillance veille au respect des règles relatives à la transmission d'informations entre l'OLAF et les institutions, organes ou organismes. Le Comité de surveillance veille aux évolutions concernant l'application des garanties de procédure et la durée des enquêtes, au vu des statistiques périodiques fournies par le directeur général de l'Office et des avis et rapports analytiques réguliers établis en ces domaines par le conseiller réviseur et sur la base d'une coopération étroite avec le directeur général de l'Office. Le Comité de surveillance donne des avis au directeur général de l'Office, d'initiative ou à la demande de ce dernier ou d'une institution, d'un organe ou d'un organisme, sans interférer toutefois dans le déroulement des enquêtes en cours. Une copie de ces avis est adressée au*

---

<sup>1068</sup> Les réclamations de personnes relatives aux enquêtes de l'OLAF sont soumises aux garanties de procédure visées à l'article 9 du règlement (UE) n° 883/2013. Quant aux fonctionnaires et agents de l'UE, ils peuvent exercer des réclamations en vertu de l'article 90 bis du Statut des fonctionnaires de l'UE contre un acte de l'OLAF leur faisant grief en rapport avec une enquête de l'Office. Les réclamations liées aux données personnelles sont encadrées par l'article 18 du règlement (CE) n° 45/2001. Celles concernant l'accès du public aux documents ou dossiers se font suivant les dispositions du règlement (CE) n° 1049/2001. Sur les autres réclamations impliquant l'OLAF, consulter : [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/complaints-on-olaf-investigations/complaints\\_on\\_olaf\\_investigations\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/complaints-on-olaf-investigations/complaints_on_olaf_investigations_fr.htm) (consulté le 29 avril 2015).

<sup>1069</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale française sur l'OLAF (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518), p. 13.

<sup>1070</sup> *Op. cit.*, p. 11.

<sup>1071</sup> Sur le rôle du Comité de surveillance, v. : Rapport d'information de l'Assemblée nationale française sur l'OLAF (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518), p. 13.

*demandeur* ». A la lecture de cet article, on constate que les activités<sup>1072</sup> du Comité consistent notamment à donner des avis relatifs à l'activité de l'Office et à assurer le dialogue entre l'OLAF et les institutions de l'Union. Pour les avis relatifs à l'activité de l'Office, il reçoit les rapports d'ouverture et de clôture d'enquêtes de l'Office, les motifs de leur durée ou les raisons qui pourraient amener une institution à ne pas suivre ses recommandations. Le Comité donne ses avis sur l'indépendance et les activités de l'OLAF. Cependant, il ne peut pas prendre part aux activités de l'Office même s'il peut lui faire des recommandations sur les procédures d'enquêtes.

Le dialogue avec les institutions concerne les échanges qu'il peut entretenir avec celles-ci grâce à l'expérience acquise par ses membres.

En vertu de l'article 11 § 1 du règlement 1073/1999, les compétences de l'OLAF en matière d'enquête sont à la fois internes et externes<sup>1073</sup>. Il mène ses enquêtes internes au sein des institutions, agences, banques et organismes européens. Aussi, il peut mener des enquêtes externes<sup>1074</sup> concernant les opérateurs économiques qui reçoivent des contrats, subventions et exonérations de droits de taxe ou de douanes. Ces enquêtes externes sont effectuées dans les Etats membres de l'Union. Le directeur de l'OLAF est compétent pour prendre la décision d'ouverture de l'enquête<sup>1075</sup>.

Tandis que les enquêtes internes menées par l'OLAF au sein des institutions, organes et agences européennes correspondent à sa fonction de lutte contre la corruption portant atteinte

---

<sup>1072</sup> Rapport d'information de l'Assemblée nationale française sur l'OLAF (COM [2004] 103 final/E 2517, COM [2004] 104 final/E 2518), p. 13.

<sup>1073</sup> F. ANDREONE, F. LAFARGE, E. NEFRAMI, « Chronique de l'Administration européenne », *RFAP*, n° 150, 2014, p. 599-620 ; Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF ; Décision du Conseil du 25 mai 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés (1999/394/CE, Euratom), *RTD eur.*, 1999, p. 568 ; Règlement (EURATOM) n° 1074/1999 du Conseil du 25 mai 1999 relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, *RTD eur.*, 1999, p. 557.

<sup>1074</sup> Cette compétence d'enquête externe lui est attribuée par les dispositions de l'article 3 du règlement 1073/99 aux termes desquelles : « *l'Office exerce la compétence, conférée à la Commission par le règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, d'effectuer les contrôles et vérifications sur place dans les États membres et, conformément aux accords en vigueur, dans les pays tiers et les organisations internationales* ».

<sup>1075</sup> Ouverture de l'enquête de l'OLAF, v. : PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1073/1999, 25 mai 1999, art. 5 ; TPICE, 30 juin 2009, aff. T-444/07, Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise c/ Comm., pt 135 ; Rec. CJCE 2009, II, p. 2121. Sur les conséquences de l'ouverture de l'enquête de l'OLAF, v. : TPICE, 6 avr. 2006, aff. T-309/03, Camós Grau c/ Comm., pts 48 à 58 ; *Rec. CJCE*, 2006, II, p. 1178 ; Trib. UE, 20 mai 2010, aff. T-261/09 P, E.A. VIOLETTI c/ Comm., non encore publiée, pt 58.



aux intérêts financiers de l'UE, les enquêtes externes<sup>1076</sup> sont celles qui lui permettent de détecter et lutter contre la fraude au budget à l'extérieur de ces mêmes institutions, organes, organismes et banques européennes. Il exerce ses compétences d'enquête externe en effectuant des contrôles sur pièce ou au besoin sur place<sup>1077</sup> dans les Etats membres ou en vertu d'un accord de coopération entre ceux-ci et les Etats tiers (Etats non membres de l'UE) et les OI qui bénéficient d'aides et de subventions de l'UE.

Malgré le rôle actif que joue l'OLAF dans la lutte contre la fraude au budget de l'UE, il présente de nombreuses lacunes auxquelles il est souhaitable de remédier. On peut les résumer en trois points : la longueur<sup>1078</sup> des enquêtes qui peuvent aller jusqu'à neuf mois, le risque de violation des droits individuels et l'insuffisance du contrôle juridictionnel des enquêtes qu'il effectue.

Le principal inconvénient relatif à la longueur des enquêtes menées par l'OLAF n'est pas sans implication avec le second point (la violation des droits individuels). Les résultats des enquêtes de l'OLAF sont susceptibles d'être transmis aux autorités judiciaires nationales qui leur réservent un traitement pénal. La nature pénale de certaines enquêtes entraîne des implications quant à l'absence des règles de procédure claires nécessaires à la défense des droits individuels dans tout système démocratique. Une procédure claire doit en outre déterminer l'obtention de preuves utilisables lors de la procédure de jugement devant les autorités judiciaires pénales en tenant compte du respect des droits de la défense<sup>1079</sup>. C'est à ce titre qu'il paraît essentiel de signaler le rôle du Comité de surveillance de la Commission qui doit garantir et défendre les droits fondamentaux<sup>1080</sup> dans les procédures d'enquêtes de l'OLAF. Ce qu'il n'est pas pleinement à même d'assurer, faute de personnel, de moyens juridiques et matériels dont il dispose. Le respect des droits individuels (notamment la présomption d'innocence, le respect de la vie privée, des droits de la défense) sont consacrés par plusieurs instruments juridiques de l'UE, notamment par la décision 1999/396 de la

---

<sup>1076</sup> PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1073/1999, 25 mai 1999, relatif aux enquêtes effectuées par l'OLAF, art. 3, JOCE, 31 Mai 1999 ; Lignes directrices sur les procédures d'enquête de l'OLAF de 2013 disponible sur [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/gip/gip\\_18092013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/gip/gip_18092013_en.pdf) (consulté le 2 mai 2015).

<sup>1077</sup> Règlement général (CE) n° 1083/2006 relatif aux responsabilités de la Commission et à ses prérogatives de contrôle et de vérification sur place (Cons. UE, règl. (CE) n° 1083/2006, 11 juill. 2006, art. 72).

<sup>1078</sup> Document de réflexion de la Commission européenne sur la réforme de l'OLAF, Bruxelles, 6 juillet 2010, 11 p., disponible sur [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/semeta/headlines/news/2010/07/sec\\_2010\\_0859\\_note\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/semeta/headlines/news/2010/07/sec_2010_0859_note_fr.pdf) (consulté le 2 mai 2015).

<sup>1079</sup> Document de réflexion de la Commission européenne sur la réforme de l'OLAF, Bruxelles, 6 juillet 2010, 11 p.

<sup>1080</sup> Document de réflexion de la Commission européenne sur la réforme de l'OLAF, (doc. précit) pp. 10-11.

Commission relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute autre activité illégale<sup>1081</sup>, par la Charte des droits fondamentaux de l'Union<sup>1082</sup> et le Traité sur l'UE<sup>1083</sup>. Pourtant, malgré la consécration de ces droits individuels, qui constituent des valeurs essentielles de l'Union, des décisions du Médiateur européen et du Comité de surveillance révèlent de multiples violations<sup>1084</sup> de ces droits individuels par l'OLAF lors de ces enquêtes. Ces décisions mettent également en cause l'objectivité des enquêtes de l'OLAF. Le Comité de surveillance note à cet effet que « *les garanties de l'objectivité des enquêtes et du respect des droits individuels sont insuffisantes, les personnes faisant l'objet d'enquêtes de l'OLAF recevant peu d'informations sur les règles de la procédure appliquées et les droits garantis* »<sup>1085</sup>. Le troisième point porte sur l'insuffisance du contrôle juridictionnel sur les enquêtes effectuées par l'OLAF. Le Tribunal de la Fonction publique et la Cour de justice de l'UE n'exercent leur contrôle que sur des actes faisant grief<sup>1086</sup> et non sur des actes préparatoires. Or, l'ouverture des enquêtes et les actes d'investigation de l'OLAF sont qualifiés d'actes préparatoires. Ce qui fait que le Tribunal et la Cour de justice de l'UE n'exercent que des contrôles a posteriori. La personne entendue dans une enquête de l'OLAF ne peut exercer de recours contentieux devant la Cour que contre le rapport d'enquête<sup>1087</sup>. Sur ce point, il est à espérer que la création future d'un

---

<sup>1081</sup> Décision 1999/396/CE, CECA, Euratom de la Commission du 2 juin 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés, JO L 149 du 16 juin 1999, p. 57. En vertu de l'article 4 de cette décision « *des conclusions visant nominativement un membre, un fonctionnaire ou un agent de la Commission ne peuvent être tirées à l'issue de l'enquête sans que l'intéressé ait été mis à même de s'exprimer sur tous les faits qui le concernent* ».

<sup>1082</sup> La charte des droits fondamentaux, disponible à l'adresse suivante : [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf) (consulté le 2 mai 2015)

<sup>1083</sup> Art 6 TUE.

<sup>1084</sup> Décision du Médiateur européen concernant la plainte 781/2001/IJH en tant qu'elle concerne l'OLAF, 26 avril 2002, Décision du Médiateur européen concernant la plainte 1840/2002/GG contre l'OLAF, 20 novembre 2003 ; L'OLAF a, depuis, transmis au parquet de Bruxelles, le 12 février 2004, un dossier dénonçant des faits de corruption. Cette transmission a conduit à une perquisition, ordonnée par la justice belge, au bureau et au domicile du correspondant du Stern à Bruxelles, le 19 mars 2004 ; Médiateur européen, projet de recommandation adressée à l'OLAF concernant la plainte 1769/2002/(IJH) ELB.

<sup>1085</sup> Comité de surveillance de l'OLAF, rapport d'activité juillet 1999-juillet 2000, p. 20.

<sup>1086</sup> TPI, 18 décembre 2003, aff. T-215/02, Santiago Gomez-Reino. Cf. également, dans le cadre de la procédure en référé, les ordonnances du Président du Tribunal du 7 octobre 2002 et du Président de la Cour du 8 avril 2003 (aff. C-471/02), § 63-66.

<sup>1087</sup> Résolution du Parlement européen sur la protection des intérêts financiers des Communautés et la lutte contre la fraude - rapport annuel 2002, PE T5-0223/2004.

parquet européen<sup>1088</sup> pourrait combler cette lacune. Le Comité de surveillance ne peut combler cette faiblesse<sup>1089</sup> comme il l'a lui-même déclaré.

Dans son rapport, il dresse les anomalies, les dysfonctionnements<sup>1090</sup> qu'il constate dans la procédure d'enquête de l'OLAF. Ce fut le cas, notamment, dans son rapport de 2014<sup>1091</sup>, dans lequel il a souligné le non respect par l'Office de la procédure et de plusieurs dysfonctionnements graves dans les enquêtes menées au cours de cette année. C'est ainsi que le Parlement européen sur le rapport annuel 2014 du Comité de surveillance de l'OLAF, note que « *le Comité de surveillance a révélé qu'au moment de la réorganisation de l'Office (le 1<sup>er</sup> février 2012), 423 dossiers avaient été ouverts le même jour sur une décision de son seul directeur général; que, sur la base de son analyse, le Comité de surveillance a conclu que i) l'OLAF n'a mené d'évaluation appropriée des informations entrantes pour aucun des dossiers analysés par le Comité de surveillance, ii) pour la vaste majorité des dossiers, il n'existait pas la moindre trace d'une activité d'évaluation, et iii) le directeur général de l'OLAF a ouvert tous les dossiers en question sans établir au préalable l'existence d'une suspicion suffisamment grave de fraude, de corruption ou de toute autre activité illégale ayant une incidence sur les intérêts financiers de l'Union, ce qui est contraire aux prescriptions juridiques en vigueur à l'époque relativement à l'ouverture d'une enquête par l'OLAF* »<sup>1092</sup>. Aussi, dans cette résolution, le Parlement européen rappelle « *qu'il incombe à l'OLAF de se conformer aux prescriptions juridiques qui régissent l'ouverture d'une enquête* »<sup>1093</sup> et l'« *exhorte à se conformer aux prescriptions juridiques pour permettre au*

---

<sup>1088</sup> Les compétences du Parquet européen sont déterminées par l'article 86 al. 1<sup>er</sup> et 2 TFUE. Sa création tient, entre autres, à une condition suspensive : l'approbation de sa création par le Parlement européen après que le Conseil ait statué à l'unanimité. Aussi, il reste à préciser ses compétences et pouvoirs dans le cadre de la recherche, de l'exercice de l'action publique et de l'administration de la preuve. Parmi les points en discussion sur sa création figurent les questions de son indépendance et de son bon fonctionnement. Cf, chapitre II, section I, § II.

<sup>1089</sup> Sur ce point, consulter le Rapport de l'Assemblée nationale française sur l'OLAF, disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/europe/rap-info/i1533.pdf> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1090</sup> V. « Bataille institutionnelle entre l'OLAF et son Comité de surveillance : les députés européens ont tranché en faveur du second », disponible sur <http://www.europe-liberte-securite-justice.org/> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1091</sup> V. Rapport 2014 du Comité de surveillance de l'OLAF disponible sur [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/reports-sup\\_comm/2015/scar\\_2014\\_supcom\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-sup_comm/2015/scar_2014_supcom_en.pdf) (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1092</sup> Rés. PE du 10 juin 2015 sur le rapport annuel de 2014 du Comité de surveillance de l'OLAF, 2015/2699 (RSP).

<sup>1093</sup> Rés. PE du 10 juin 2015 sur le rapport annuel de 2014 du Comité de surveillance de l'OLAF, 2015/2699 (RSP).

*Comité de surveillance de remplir l'une de ses fonctions essentielles, qui concerne la surveillance de la durée des enquêtes de l'OLAF »<sup>1094</sup>.*

Manifestement, depuis sa création, les activités menées par l'OLAF portent leurs fruits. La preuve en est donnée par le nombre d'enquêtes qu'il a réalisées et par la durée de ses enquêtes, qu'il effectue, désormais depuis 2014, dans de brefs délais<sup>1095</sup>. En comparant ses activités de 2015 à celles des années précédentes, on constate sans doute que le nombre d'enquêtes qu'il a pu effectuer en 2015 s'est considérablement accru par rapport aux enquêtes réalisées entre 2010 et 2014. Cette augmentation de ses enquêtes s'est traduite, en termes financiers, par un gain favorable au profit de l'UE. A ce propos, il est affirmé dans le communiqué de presse de la Commission que l'OLAF « *a recommandé le recouvrement de 901 millions d'euros. Ce montant devrait être reversé progressivement au budget de l'UE, ce qui contribuera à financer d'autres projets. Les résultats communiqués pour 2014, qui sont présentés aujourd'hui, confirment le gain d'efficacité réalisé par l'OLAF ces dernières années, qui débouche sur des résultats tangibles au profit des contribuables européens.* »<sup>1096</sup> Alors que son budget de 2015 était de 57, 7 millions d'euros. Au vu de son utilité, l'OLAF n'est pas, pour ainsi dire, une institution budgétivore. Le montant qu'il permet de recouvrer témoigne de sa valeur ajoutée à la protection des intérêts financiers de l'UE. Pour la seule période considérée (2015), il a effectué 250 enquêtes pour une durée<sup>1097</sup> moyenne d'enquête de 21 mois contre 21, 8 mois en 2013. Aussi, le nombre des recommandations qu'il fait à la Commission est en nette progression. Comme le note le communiqué de presse de la Commission, en 2015, « *il a émis 397 recommandations d'action financière, judiciaire, administrative ou disciplinaire à l'intention des autorités compétentes, un nombre record en cinq ans.* »<sup>1098</sup> Dans les communications de la Commission mentionne que l'OLAF « *a recommandé le recouvrement de plus de 3 milliards d'euros pour le budget de l'UE.* »<sup>1099</sup>

La participation à l'élaboration des politiques antifraudes est aussi à mettre à son actif. Il y participe en concluant des « *accords administratifs avec plusieurs institutions de l'UE et*

---

<sup>1094</sup> Rés. PE du 10 juin 2015, précit.

<sup>1095</sup> Ainsi, on peut considérer que depuis cette date, l'OLAF prend en compte les critiques qui lui sont adressées sur la durée de ses enquêtes.

<sup>1096</sup> Communiqué de presse n° 07/2015 du 2 juin 2015 de la Commission de l'UE.

<sup>1097</sup> Sur la durée des enquêtes de l'OLAF, v. : Communiqués de presse n° 07/2015 du 2 juin 2015 et 06/2014 du 29 avril 2014 de la Commission.

<sup>1098</sup> Communiqué de presse n° 07/2015, *op. cit.*

<sup>1099</sup> [http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures\\_fr?qt-events\\_and\\_twitter=0](http://ec.europa.eu/anti-fraud/investigations/fraud-figures_fr?qt-events_and_twitter=0) (consulté le 3 mai 2015).

*d'autres partenaires, tels que la Commission européenne, le service européen pour l'action extérieure, la Banque mondiale, le programme des Nations Unies pour le développement, le Bureau des services de contrôle interne des Nations unies et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Ces accords permettront à l'OLAF de collaborer et d'échanger des informations plus rapidement, plus facilement et de manière plus transparente avec lesdits partenaires, afin d'amorcer une action à l'échelle mondiale contre la fraude et la corruption, qui dépassent souvent les frontières nationales. »<sup>1100</sup>*

## **Section II : Les organes d'enquêtes au sein des organisations internationales**

Parmi les OI examinées, chaque OI dispose en son sein de ses propres organes d'enquête qui exercent des actions destinées à lutter contre la fraude à ses intérêts financiers. Aux fins de cette étude, nous nous intéressons aux organes d'enquête des OI qui servent d'échantillon à la présente étude (§1). Ces différents organes produisent des instruments juridiques, parfois non obligatoires, à la fin de leurs enquêtes (Paragraphe 2).

### **Paragraphe I : Les actions des organes d'enquête des organisations internationales**

Plusieurs organes ont reçu compétence d'exercer les enquêtes en matière de lutte contre la fraude aux intérêts financiers des OI dont ils relèvent.

Dans le cadre de l'UE et de l'UEMOA, les compétences de lutte contre la fraude sont principalement exercées par les institutions ou organes créés à cet effet. Ce sont par exemple la Commission de l'UE et la Commission de l'UEMOA<sup>1101</sup> ou d'autres services internes aux Commissions de ces deux OI. Ces organes sont déterminés par les actes constitutifs des OI<sup>1102</sup>. Au sein de l'UE et de l'UEMOA, la Commission de l'UE et la Commission de l'UEMOA ont reçu cette compétence en tant qu'exécutifs budgétaires<sup>1103</sup> et organes

---

<sup>1100</sup> Communiqués de presse n° 07/2015 de la Commission, *op. cit.*

<sup>1101</sup> J.M. LABATAILLE, « La lutte contre la fraude menée par la Commission des Communautés européennes », *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1993, pp. 41-49 ; D. SIDJANSKI, « L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs », *RGDIP*, n° spéc., 1961, p. 40-96.

<sup>1102</sup> TFUE (Version consolidée, 2012, C/32601), le Traité constituant l'UEMOA complété par le Traité modifié de l'UEMOA (Traité de l'UEMOA révisé du 29 janvier 2003) ou leurs règlements financiers.

<sup>1103</sup> D. GARCIN, *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, *op. cit.*, pp. 225- 255.

d'exécution<sup>1104</sup>. Parfois, ils sont désignés par l'appellation de contrôleur financier dans d'autres organisations ou institutions financières internationales, les agences spécialisées de l'ONU comme le PNUD. Le service chargé de la lutte contre la fraude au sein de l'ONU est le BSCI<sup>1105</sup>.

Ainsi, on peut analyser les compétences de la Commission de l'UE, de la Commission de l'UEMOA, des contrôleurs (A) et les cours des comptes des OI examinées dans la protection de leurs intérêts financiers (B).

### A. Les actions des commissions et contrôleurs d'organisations internationales

La Commission de l'UEMOA et la Commission de l'UE<sup>1106</sup> sont les principaux organes qui ont reçu respectivement compétence pour lutter contre la fraude aux intérêts financiers de ces deux OI. Elles exercent ces compétences au titre de la fonction de mise en application<sup>1107</sup> des instruments juridiques de l'UEMOA et de l'UE. Cette fonction consiste, essentiellement, pour la Commission de l'UE, à mettre en œuvre le droit de l'UE<sup>1108</sup>, et pour celle de l'UEMOA, le droit de l'UEMOA. La mise en application du droit de l'UE par la Commission de l'UE et celui de l'UEMOA par la Commission de l'UEMOA concerne la fonction d'exécution administrative et la fonction d'exécution et de contrôle de leurs budgets (1). Pour le cas spécifique de l'ONU, les mesures d'enquête portent sur le contrôle des finances visant à prévenir et à détecter les allégations de fraude aux ressources financières de l'ONU. Ces mesures sont effectuées par le BSCI<sup>1109</sup> (2).

---

<sup>1104</sup> *Op. cit.* pp. 220-255.

<sup>1105</sup> Sur le BSCI dans l'audit interne et les enquêtes au sein de l'ONU ainsi que sa création, v. : Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/48/218 B sur le rapport de la Cinquième Commission (A/48/801/Add.2), examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU ; Projet de rapport du Secrétaire général sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels, *op. cit.*; v. également § 2 section 2 du chapitre I sur l'audit interne du Titre I de la Première partie de la présente étude.

<sup>1106</sup> J.M. LABATAILLE, « La lutte contre la fraude menée par la Commission des Communautés européennes », *op. cit.*, pp. 41-49.

<sup>1107</sup> A. PERRON, « Le droit budgétaire des Communautés européennes », *RFFP*, 1983, pp. 77-98.

<sup>1108</sup> V. MICHEL, « Union européenne », *Repertoire de droit européen*, 2013, E. BERNARD, « La Commission européenne », *Repertoire de droit européen*, 2016 ; J-P. JACQUE, « Budget », *Repertoire de droit européen*, 2016 ; J.M. LABATAILLE, « La lutte contre la fraude menée par la Commission des Communautés européennes », *op. cit.*, pp. 41-49.

<sup>1109</sup> Cf, Titre II, Chapitre I, Section II de la présente étude.

## 1. Les actions des Commissions de l'UE et de l'UEMOA

Les compétences attribuées à la Commission de l'UEMOA sont définies par les articles 25 §3 et 26 modifié du Traité sur l'UEMOA. Ils disposent : « *la Commission exerce, en vue du bon fonctionnement et de l'intérêt général de l'Union, les pouvoirs propres que lui confère le présent traité. A cet effet, elle...exerce par délégation expresse du Conseil et sous son contrôle, (...) exécute le budget de l'Union* ».

La Commission de l'UA<sup>1110</sup>, par exemple, au travers de sa direction de la programmation, du budget, des finances et de la comptabilité<sup>1111</sup>, remplit les mêmes fonctions que la Commission de l'UE et la Commission de l'UEMOA en promouvant la sensibilisation à une meilleure pratique de la gestion financière et des systèmes de contrôle des intérêts financiers de l'UA, en contrôlant l'exécution du budget. Elle facilite également la conduite de la vérification externe des comptes, la bonne garde des liquidités de l'Union. Aussi, elle prépare et soumet des rapports financiers périodiques et des rapports sur l'exécution du budget de l'UA, de même que des états financiers annuels, conformément au règlement intérieur.

La fonction de la Commission de l'UE, de la Commission de l'UEMOA consiste également à exécuter les budgets<sup>1112</sup> de ces deux OI. Cette fonction prend toute son importance dans le cadre des organisations d'intégration. Ainsi, les remarques ou observations faites dans les pages suivantes concernent particulièrement l'UEMOA et l'UE. S'il est logique que leurs Commissions reçoivent compétence de lutter contre la fraude à leurs intérêts financiers, cette compétence n'est cependant pas une compétence exclusive ni pour la Commission de l'UE ni pour celle de l'UEMOA. La perception des recettes et l'exécution des dépenses de ces organisations tiennent compte des procédures nationales des Etats membres qui ont une place importante dans la procédure d'exécution du budget de ces organisations, notamment dans le cas de l'UE. Comme le prévoient leurs actes constitutifs, la Commission

---

<sup>1110</sup> Le fondement juridique de la Commission de l'UA est l'article 20 de l'acte constitutif de l'UA établi à Lomé (Togo), le 11 juillet 2000.

<sup>1111</sup> <http://www.au.int/fr/auc/dpbfa> (consulté le 3 mai 2015)

<sup>1112</sup> J.P. BACHE, P. JOURNET, « Le budget de la Communauté européenne après Maastricht », *RMCEUE*, n° 359, pp. 559-572 ; C. BLUMANN, « Les pouvoirs financiers de la Commission européenne dans l'exécution des programmes arrêtés par le Conseil », *RTD eur.*, 1990, p. 70 ; F. FOURNIE, « Les aspects financiers de la constitution européenne », *RTD. eur.*, 2005, 375 p.

de l'UE et celle de l'UEMOA sont responsables de l'exécution de leurs budgets. Elles peuvent être sanctionnées<sup>1113</sup> par les parlements de ces deux OI.

D'autres OI ont mis en place des structures qui, tout à fait différentes de la Commission de l'UE et de celle de l'UEMOA, exercent les mesures d'enquête. Ce sont les contrôleurs financiers d'organisations et institutions spécialisées de l'ONU ou des institutions financières internationales qui disposent en leur sein des structures de contrôle, de prévention et de détection de la fraude. C'est le cas pour la plupart des OI qui ont à peu près les mêmes structures ou le même mode de fonctionnement que l'ONU et ses institutions spécialisées. On peut citer en exemple l'OIF<sup>1114</sup> et le PNUD<sup>1115</sup>, qui disposent en leur sein de contrôleurs financiers internes, la BM<sup>1116</sup>.

## 2. Les mesures d'enquête réalisées par le BSCI de l'ONU

Au sein de l'ONU, le BSCI<sup>1117</sup>, qui remplit la fonction d'enquête, est composé<sup>1118</sup> du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne et de plusieurs unités administratives, parmi lesquelles la division du contrôle interne, la division du contrôle, de l'évaluation et du conseil de gestion, la division des investigations et de l'antenne du Bureau

---

<sup>1113</sup> La procédure de décharge budgétaire et la procédure de la motion de censure sont celles qui peuvent être déclenchées pour l'exercice des sanctions. Le Parlement de l'UA dont le siège est en Afrique du Sud est appelé à devenir l'organe législatif le plus important de l'organisation continentale africaine. Dans le souci d'assurer une meilleure gouvernance économique continentale, elle prévoit la participation de la société civile africaine à la future structure dont les représentants seront au nombre de 265 élus dans les Etats membres. Sur la procédure de décharge, v. J.P. JACQUE, « Le Parlement européen », *Rép. communautaire Dalloz*, 2011, p. 29 ; C. BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, Paris, LGDJ, 1995, 184 p ; M. CHAUCHAT, *Le contrôle politique du Parlement européen sur les exécutifs communautaires*, Paris, LGDJ, 1989, 315 p ; N. CLINCHAMPS, *Parlement européen et droit parlementaire, essai sur la naissance du droit parlementaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2006, 808 p.

<sup>1114</sup> V. Règlement financier de l'OIF [http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Reglement\\_financier\\_OIF\\_edition\\_2008.pdf](http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Reglement_financier_OIF_edition_2008.pdf) (consulté le 3 mai 2015) ; <http://www.francophonie.org/Controleur-financier.html> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1115</sup> V : <http://web.undp.org/execbrd/pdf/dp2011-36f.pdf> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1116</sup> Sur la Vice-présidence de l'intégrité de la BM, v. : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:21303768~menuPK:1082583~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1117</sup> V. : Résolution de l'Assemblée générale de l'ONU A/RES/48/218 B sur le rapport de la Cinquième Commission (A/48/801/Add.2), examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'ONU ; Projet de rapport du Secrétaire général sur le renforcement des mécanismes de contrôle interne dans les fonds et programmes opérationnels, précit. ; v. également Section 2 du Chapitre I sur l'audit interne du Titre II de la Première Partie de la présente étude. Les fonctions et attributions du BSCI sont décrites dans les résolutions 48/218 B et 54/224 de l'Assemblée générale des NU et dans les circulaires du Secrétaire général ST/SGB/273 et ST/SGB/2002/7.

<sup>1118</sup> Sur la composition du BSCI, v. : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/oios.shtml> (consulté le 3 mai 2015).



de contrôle interne sont les plus importantes. Pour le PNUD, par exemple, le service d'enquête compétent est le Bureau des audits et des enquêtes (OAI)<sup>1119</sup>. Ce bureau fournit des services d'enquêtes au PNUD sur des allégations de fraude mais aussi de corruption contre ses intérêts financiers. Il est chargé de recevoir les plaintes et dénonciations en vue de mener des enquêtes. Il est un service indépendant et interne au PNUD qui mène ses activités en toute impartialité conformément au cadre juridique applicable aux violations des *Normes de conduite des NU*<sup>1120</sup>, aux lignes directrices uniformes en matière d'enquête approuvées par la Conférence des enquêteurs internationaux<sup>1121</sup> et à la directive relative aux enquêtes de l'OAI<sup>1122</sup>. Sa procédure d'enquête obéit aux règles sur la confidentialité.

Au sein du BSCI, le Secrétaire général adjoint aux services du contrôle interne, en vertu du règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, ainsi que les normes générales et particulières pour la pratique professionnelle de l'audit interne<sup>1123</sup> dans les OI, mène des audits internes approfondis en collaboration avec le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU<sup>1124</sup>. Dans sa mission de détection d'irrégularités et de fraudes aux intérêts financiers de l'ONU, il a pour principaux rôles de conseiller le Secrétaire général de l'ONU et les hauts fonctionnaires de l'ONU sur des questions de contrôle interne, et de veiller à la coordination des synergies des différentes fonctions de contrôle interne en prévoyant des études entreprises sur cette question<sup>1125</sup>. Le Bureau a par exemple participé avec la Commission Volcker<sup>1126</sup>, mise en place par le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, au contrôle et à la détection des allégations de fraude et d'autres irrégularités de même ordre

---

1119

[http://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/accountability/audit/office\\_of\\_audit\\_and\\_investigation.html](http://www.undp.org/content/undp/fr/home/operations/accountability/audit/office_of_audit_and_investigation.html) (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1120</sup> Commission de la fonction publique internationale, *Norme de conduite de la fonction publique internationale*, NY Nations Unies, 2013, 13 p.

<sup>1121</sup> Conférence des enquêteurs internationaux, *Lignes directrices uniformes en matière d'enquête*, 2<sup>e</sup> éd. approuvée par la 10<sup>e</sup> Conférence des enquêteurs internationaux 10-12 juin 2009, Jordanie, Mer morte, 2009, 5 p.

<sup>1122</sup> PNUD, *Directive relative aux enquêtes de l'OAI*, oct. 2012, 17 p.

<sup>1123</sup> J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit : les diligences de l'auditeur », *Finances hospitalières*, *op. cit.*, pp. 15-21 ; J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit : les diligences de l'auditeur », *op. cit.*, pp. 16-20 ; J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit : l'opinion de l'auditeur et examen de l'information financière prospective », *op. cit.*, pp. 16-20 ; J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit », *Gestion et Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 190-208 ; Institut des auditeurs internes, *Normes pour la pratique professionnelle de l'audit*, éd. 2013, 22 p.

<sup>1124</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes, commissaire aux comptes des organisations interantionales », *op. cit.*, pp. 319-332 ; V. aussi : <http://www.un.org/fr/auditors/board/> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1125</sup> V : <http://www.un.org/fr/mainbodies/secretariat/oios.shtml> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1126</sup> Chapitre I sur l'audit interne du titre II de la première partie de la présente étude.

commises dans l'exécution du programme des NU en Irak « Pétrole contre nourriture »<sup>1127</sup>. Il a été saisi de nombreux autres cas d'irrégularités et de fraude. Comme le précise le Secrétaire général de l'ONU, « ces dernières années, il a été saisi de toute une série de dossiers divers, dont des cas de trafic de réfugiés, d'exploitation et d'abus sexuels, de harcèlement sexuel, de fraude à l'occasion de voyages officiels, de vol de matériel de l'ONU, de conflit d'intérêts et de fraude à l'indemnité pour frais d'études »<sup>1128</sup>.

Le BSCI a pour mission<sup>1129</sup> d'aider le Secrétaire général dans sa mission de contrôle interne en lui fournissant des rapports qui lui permettent d'accomplir ses fonctions de contrôle interne et émet des avis indépendants sur la manière dont les ressources sont gérées. Par cette fonction, il aide l'ONU et ses Etats membres à protéger les ressources (actifs) de l'OI mais aussi il permet la prévention et la détection de la fraude, du gaspillage, d'abus, de malversation ou de mauvaise gestion des ressources de l'organisation.

Ainsi que le prévoient les instruments juridiques de l'ONU, la protection des fonctionnaires dénonciateurs contre les représailles est assurée par le Bureau de la déontologie des NU<sup>1130</sup>. A ce propos, la circulaire du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des personnes qui signalent des manquements et collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés précise que « toute personne qui dénonce de bonne foi un manquement a le droit d'être protégée contre d'éventuelles représailles »<sup>1131</sup>. Elle ajoute aussi que « toute personne qui concourt de bonne foi à un audit ou à une enquête a le droit d'être protégée contre d'éventuelles représailles »<sup>1132</sup>. Ainsi, on peut se demander ce que sont les représailles ? Quel fonctionnaire peut bénéficier de ce droit ? Doit-on à cet effet tenir compte de la nature de l'engagement du fonctionnaire pour l'exercice du droit à la protection ? Comment ce droit est-il concrètement organisé ? Sur ces questions, la circulaire des NU sur les représailles contre les fonctionnaires fournit quelques précisions utiles permettant d'apporter des éléments de réponse. Elle définit les représailles comme « toute mesure directement ou indirectement préjudiciable, prise ou recommandée à l'encontre d'une personne qui a effectué une démarche protégée par la présente directive, ou la menace d'une

---

<sup>1127</sup> V. Chapitre II du Titre II de la Première partie de cette thèse.

<sup>1128</sup> <sup>1128</sup> Circulaire du Secrétaire général adjoint à la gestion ST/IC/2005/ 19 du 24 mars 2005.

<sup>1129</sup> V. Chapitre I du Titre II de la Première partie de la présente thèse.

<sup>1130</sup> Sur le Bureau de la déontologie des NU, consulter : <http://www.un.org/fr/ethics/> (consulté le 3 mai 2015).

<sup>1131</sup> V. Circulaire ST/SGB/2005/21 du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés du 19 décembre 2005.

<sup>1132</sup> Circulaire du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés, *précit.*

*telle mesure. Les représailles, une fois établies, constituent elles-mêmes un manquement »*<sup>1133</sup>. Pour ce qui est de la seconde interrogation, la durée ou la nature de l'engagement du fonctionnaire n'est pas prise en considération dans l'exercice du droit à la protection contre les représailles. Par conséquent, tout fonctionnaire peut bénéficier de ce droit dès lors que la dénonciation porte sur un manquement aux instruments juridiques de l'ONU. Ce sont la Charte de l'ONU, le Statut du personnel, le Règlement du personnel, le Règlement financier et les règles de gestion financière, les circulaires et les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Aussi, le fonctionnaire peut être protégé lorsqu'il participe à une enquête ou à un audit du BSCI ou lorsqu'il refuse d'obéir à une instruction d'enfreindre les règlements. L'exercice du droit à la protection s'effectue essentiellement suivant une procédure écrite.

Le Bureau de la déontologie est l'organe qui reçoit les dossiers de plaintes que lui communiquent les personnes qui ont fait l'objet de représailles. Celles-ci peuvent, dans leur communication avec le Bureau de la déontologie, utiliser les ressources technologiques (courrier électronique, télécopie) ou lui adresser un courrier normal ou encore se faire aider par les services de l'assistance du Bureau. Aussi, il n'est pas obligatoire qu'elles déposent elles-mêmes leurs plaintes. Lorsque le Bureau reçoit leurs plaintes, il leur réserve un traitement confidentiel et procède à leur examen préliminaire pour déterminer si leur objet est de son domaine de compétence. Il établit le rapport entre les représailles et l'activité protégée. Il doit terminer son examen préliminaire dans 45 jours. Si le Bureau estime que les motifs invoqués par les victimes constituent des mesures de représailles entrant dans son domaine de compétence, il en informe le BSCI et lui transmet le dossier. Celui-ci formule des recommandations que prendra le Bureau de la déontologie pour faire cesser les représailles. Les mesures disciplinaires constituent les principales sanctions contre les actes de représailles à l'encontre des personnes qui dénoncent des cas de fraude.

Les fonctionnaires sont aussi protégés contre les représailles lorsqu'ils dénoncent ou signalent des violations, participent à des audits ou à des enquêtes. Ils peuvent contacter le Bureau de la déontologie à l'effet de le voir faire cesser à leur encontre les représailles qu'ils subissent de la part des personnes faisant l'objet d'enquête, d'audit du BSCI. Une procédure de saisine du Bureau de la déontologie existe à cette fin. Elle est écrite. Ainsi, le fonctionnaire

---

<sup>1133</sup> *Op. cit.*

victime d'actes de représailles doit au préalable remplir le formulaire de protection contre les représailles acte déclencheur permettant leur protection. Dans le formulaire, il fournit, entre autres, après les siennes, l'identité, la position et l'agence de l'auteur des représailles, décrit l'acte qui lui est reproché. Aussi, il doit préciser, s'il les connaît, les normes juridiques de l'ONU qui auraient été violées par celui-ci (règlement, statut du personnel, normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux, etc.), adjoindre au formulaire qu'il remplit des documents de preuve sur les représailles, si possible donner les noms des personnes qui pourraient fournir des informations sur les représailles dont il est victime. Le fonctionnaire qui se plaint d'actes de représailles indique également s'il a contacté le service d'assistance du Bureau d'éthique de la déontologie ou s'il n'est pas impliqué dans d'autres affaires pendantes devant les organes ou d'autres services internes de l'ONU. Une fois signé et rempli, le formulaire doit être adressé au Bureau de la déontologie, qui réalise un examen préliminaire. Le but de cet examen est de savoir si l'objet de la plainte du fonctionnaire entre dans la catégorie d'activités protégées et, dans l'affirmative, il cherche à savoir si l'activité du plaignant a fait réellement l'objet de représailles. A ce stade de la procédure, le Bureau de la déontologie peut demander d'obtenir tout document utile à son examen préliminaire qui consiste aussi pour lui à interpréter, à analyser les normes juridiques applicables au cas d'espèce. Le Bureau de la déontologie peut, à l'issue de l'examen préliminaire, classer sans suite la plainte du fonctionnaire. Il peut aussi admettre que des présumés actes de représailles ont été commis. Dans ce cas, il peut demander au BSCI d'effectuer une enquête sur ces présumés actes de représailles, au terme de laquelle il évalue indépendamment le rapport d'enquête que lui adresse le BSCI, les documents de preuve qui lui ont été fournis par le fonctionnaire plaignant et se prononce en dernier ressort sur l'éventualité ou l'existence possible d'actes de représailles. Il informe par écrit les fonctionnaires (plaignants) de sa décision sur la demande de protection contre les représailles. Les communications en matière de demande de protection, la demande de protection elle-même, sont en effet confidentielles. En aucun cas, le Bureau de la déontologie ne peut rendre publiques ses informations ou les mettre entre les mains d'un tiers sans avoir contacté le plaignant et obtenu son consentement qui doit être donné par écrit. Si la confidentialité de la demande de protection n'exclut pas la possibilité pour le fonctionnaire plaignant de saisir par exemple le TCNU ou d'autres organes des NU, elle pose la question de l'accès aux documents de quelques organes de l'ONU. Tel est le cas pour la Commission paritaire de recours. C'est aussi le cas pour le Comité paritaire

de discipline de l'ONU. La question de l'accès aux documents de la Commission paritaire de recours et du Comité paritaire disciplinaire fut posée au Chef du Bureau du Secrétaire général adjoint du département de la gestion. Il a estimé que « *les questions concernant l'accès au document et à la confidentialité doivent être soigneusement prises en considération à la lumière des fonctions importantes accomplies par le Bureau des services de contrôle interne, la Commission paritaire de recours et le Comité paritaire de discipline* » et a affirmé que « *les règles se rapportant au Comité paritaire de discipline n'établissent pas clairement le droit du Comité de se procurer les documents auprès du Bureau des services du contrôle interne, car les dispositions 110. 7, b, ne font état que du droit du Comité à obtenir les dispositions* »<sup>1134</sup>. La disposition sur la confidentialité à l'égard de la Commission paraît beaucoup plus stricte et élevée dans la mesure où l'identité du fonctionnaire ne peut être révélée que sur décision discrétionnaire du BSCI.

## **B. L'action des cours des comptes d'organisations internationales contre la fraude**

Les cours des comptes<sup>1135</sup> d'OI remplissent un rôle<sup>1136</sup> majeur dans la lutte contre la fraude aux intérêts financiers des OI par les modalités de contrôle qu'elles appliquent et par leur contribution à la détection et à la prévention de la fraude. C'est le cas au sein de l'UEMOA et de l'UE qui disposent chacune d'une cour des comptes propre : Cour des comptes européenne<sup>1137</sup>, Cour des comptes de l'UEMOA<sup>1138</sup>.

Les contrôles qu'effectuent les cours des comptes d'OI portent sur la légalité, la régularité et le respect du principe de la bonne gestion financière des ressources financières.

---

<sup>1134</sup> Mémoire du Chef du Bureau du Secrétaire général adjoint-département de la gestion, *op. cit.*, p. 441.

<sup>1135</sup> A. GILLETTE, « La Cour des comptes, commissariat aux comptes d'organisations internationales », *op. cit.*, pp. 319-332.

<sup>1136</sup> C'est en effet la lutte contre la fraude qui semble être à l'origine de la création de la Cour des comptes européenne. Elle l'a définie dès son premier rapport comme « *un dol consistant à faire usage de faux pour se procurer un avantage indu. Dans les communautés, il s'agit de détournement délibéré de fonds ou de biens, impliquant généralement une violation de la législation ou des règlements et instructions spécifiques à une organisation* ». Cette définition de la fraude permet d'opérer une distinction entre la fraude et d'autres irrégularités financières pouvant faire l'objet de poursuite pénale. Elle permet aussi de faire la distinction entre la fraude et d'autres activités financières non punissables, notamment les omissions involontaires ou encore entre la fraude et les irrégularités financières qui consistent à exploiter les lacunes ou les imperfections des normes juridiques sur la protection des intérêts financiers de l'Union.

<sup>1137</sup> M. EKELMANS, « Cour des comptes », *op. cit.*, 16 p.

<sup>1138</sup> D. OUEDRAOGO, *L'autonomisation des juridictions financières dans l'Espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, Thèse, Bordeaux IV, 2013, pp.30-279.

Les cours des comptes peuvent effectuer des contrôles sur place et des contrôles sur pièces dans les Etats membres. Au sein de l'UE, l'article 206 bis §3 du Traité du 22 juillet 1975 dispose que « le contrôle a lieu sur pièces et, au besoin, sur place auprès des institutions de la Communauté et dans les Etats membres. Le contrôle dans les Etats membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents. Ces institutions ou services font connaître à la Cour des comptes s'ils entendent participer au contrôle ».

Dans la mise en œuvre du contrôle dans les Etats membres, la Cour des comptes est confrontée parfois au refus de leur part du contrôle sur place comme ce fut le cas dans l'affaire *Commission contre Allemagne*<sup>1139</sup> dans laquelle le ministre allemand des finances a refusé de laisser effectuer un contrôle sur place tendant à la mise en œuvre de la coopération administrative dans le domaine de la TVA en vertu du règlement n° 1798/2003<sup>1140</sup>. Dans le cas de refus de contrôle sur place, comme celui évoqué, la Cour des comptes peut saisir la Commission à l'effet de voir celle-ci saisir à son tour la Cour de justice de l'UE d'un recours en manquement<sup>1141</sup>. L'argument invoqué par l'Etat défendeur (l'Allemagne), dans l'affaire citée, pour soutenir son refus au contrôle sur place était que la Cour des comptes européenne dépassait ses prérogatives en procédant à un contrôle n'ayant pas de lien direct ou suffisant avec les dépenses de l'Union et qu'en vertu du principe de subsidiarité ce contrôle relevait des Cours des comptes des Etats membres de l'UE<sup>1142</sup>.

---

<sup>1139</sup> CJUE, 15 nov. 2011, *Commission c / Allemagne*, C-539/09, *AJDA* 2012. 306, Chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat, *RTD eur.* 2012. 193, chron. D. BERLIN, concl. Av. gén. Mme V. TRSTENJAK présentés le 25 mai 2011, janv. 2012. Comm. 9, obs. A. Rigaux.

<sup>1140</sup> Règl. CE n° 1798/2003 du Conseil du 7 oct. 2003 concernant la coopération administrative dans le domaine de la taxe à la valeur ajoutée, *JOUE L* 264, P. 1.

<sup>1141</sup> V. MICHEL, « Recours en constatation de manquement », *Rép. communautaire Dalloz*, 2012, 28 p. ; T. BANGUI, « Les aspects financiers du recours en manquement : l'exemple français à l'épreuve du droit communautaire », *RDJ*, n° 4, 2010, 1055 p.

<sup>1142</sup> CJUE, 15 nov. 2011, *Commission c / Allemagne*, C-539/09, *AJDA* 2012. 306, Chron. M. AUBERT, E. BROUSSY et F. DONNAT, *RTD eur.* 2012. 193, chron. D. BERLIN, concl. Av. gén. Mme V. TRSTENJAK présentés le 25 mai 2011, janv. 2012. Comm. 9, obs. A. Rigaux.

## Paragraphe II : Les rapports des organes d'enquête sur la fraude

La lutte contre la fraude aux intérêts financiers des OI s'effectue aussi dans le cadre des activités de prévention de la fraude et de toutes les irrégularités financières préjudiciables aux OI. Pour y parvenir, les organes des OI en charge de la lutte contre de telles activités illégales procèdent à l'établissement de rapports, d'avis ou formulent des observations (A), parfois complétés par les activités exercées par les cours des comptes lorsque les rapports annuels et les rapports d'observations s'avèrent insuffisants à lutter contre la fraude (B).

### A. L'établissement des rapports, des observations et des avis des organes de lutte contre la fraude

L'établissement de rapports, d'avis et la formulation d'observations<sup>1143</sup> par les organes de lutte contre la fraude permettent aux OI de prévenir et de mieux lutter contre la fraude à leurs intérêts financiers.

Ainsi, pour ce qui est par exemple de l'UE, la Cour des comptes européenne fait des rapports annuels, des rapports spéciaux, donne des avis et formule des observations. En vertu de l'article 287-4 TFUE, en coopération avec les Etats membres, elle « *établit un rapport annuel après la clôture de chaque exercice. Ce rapport est transmis aux autres institutions de l'Union et publié au Journal officiel de l'Union européenne, accompagné des réponses desdites institutions aux observations de la Cour des comptes* ». Cependant, il faut souligner qu'elle ne dispose pas de l'initiative dans l'établissement des avis<sup>1144</sup>, qui sont de deux sortes. D'une part les avis émis à la demande d'une institution pour lesquels elle doit être consultée obligatoirement par une institution de l'UE. D'autre part, elle émet des avis sur le respect du règlement financier par les organes de l'UE. Les avis de la Cour des comptes sont publiés au Journal officiel de l'UE. L'activité de la Cour des comptes dans la prévention et la détection de la fraude contre les intérêts financiers de l'UE s'effectue aussi grâce aux observations qu'elle formule sur des questions particulières. Contrairement aux avis, elle a l'initiative des

---

<sup>1143</sup> En vertu de l'article 287-4 § 2 TFUE, « la Cour des comptes peut, en outre, présenter à tout moment ses observations, notamment sous forme de rapports spéciaux, sur des questions particulières et rendre des avis à la demande d'une des autres institutions de l'Union. »

<sup>1144</sup> M. EKELMANS, « Cour des comptes », *op. cit.* 2008.

observations<sup>1145</sup> mais celles-ci ne sont pas publiées au Journal officiel de l'Union, ce qui semble constituer apparemment une limite à ses observations dans la mesure où leur existence n'est pas connue du public<sup>1146</sup>, qui ignore la nature des questions particulières qui ont été formulées. Cela constitue une limite quant à la portée de la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE qui a pour but d'apporter des remèdes aux comportements frauduleux susceptibles d'être commis.

L'établissement des rapports spéciaux par la Cour des comptes européenne est aussi une forme de prévention et de détection<sup>1147</sup> de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Les rapports spéciaux n'obéissent à aucun formalisme et sont publiés au Journal officiel de l'UE. L'absence de pouvoir juridictionnel de la Cour constitue la principale limite qu'elle rencontre dans le contrôle et la prévention de la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Elle n'a aucun moyen juridique lui permettant de prononcer des sanctions pénales ou des mesures disciplinaires à l'encontre des personnes qui se rendent coupables de tels comportements. Cette préoccupation était partagée par le Parlement européen à l'origine de la création de la Cour des comptes européenne<sup>1148</sup>. Cette position est également défendue en doctrine par des auteurs qui souhaitent que lui soit attribuée, à l'image des cours des comptes nationales disposant de pouvoirs de sanctions, des compétences de sanctions disciplinaires contre les fonctionnaires de l'Union et des Etats membres de l'UE<sup>1149</sup>.

---

<sup>1145</sup> *Op. cit.*, 2008.

<sup>1146</sup> Les observations sont toutefois accessibles au public même sans être publiées au Journal officiel de l'UE.

<sup>1147</sup> A. PARISIS, « La Cour des comptes européenne et le contrôle budgétaire et financier », in *Mélanges F. DEHOUSSE*, *op. cit.*, pp. 147-154 ; A. PERRON, « Le droit budgétaire des Communautés européennes », *RFFP*, n° 4, 1983, pp. 77-98.

<sup>1148</sup> G. CLEMENTE, « La corruption des fonctionnaires et la fraude communautaire-rôle possible de la Cour des comptes européenne », Centre d'étude pour l'application du droit communautaire en matière pénale et financière, *La corruption des fonctionnaires et fraude européenne, Actes du Colloque Bruxelles des 21 et 22 novembre 1996*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 79-93.

<sup>1149</sup> G. CLEMENTE, « La corruption des fonctionnaires et la fraude communautaire-rôle possible de la Cour des comptes européenne », *op. cit.*, pp. 79-93.



## B. Les activités de détection et de prévention des cours des comptes d'organisations internationales dans le cadre de la lutte contre la fraude

La détection de la fraude et des irrégularités financières contre les ressources financières des OI peut se faire de deux manières distinctes : tant les activités d'audit financier réalisées conformément aux normes internationales d'audit<sup>1150</sup> que les mécanismes de prévention de lutte contre la fraude établis dans les OI permettent de détecter la fraude et les irrégularités financières. A la différence de l'audit exercé par les services d'audits des OI (SAI de la Commission de l'UE, le BSCI de l'ONU et l'auditeur interne de l'UEMOA)<sup>1151</sup>, dans le cadre de la lutte contre la fraude, les cours des comptes des OI peuvent remplir le rôle de prévention dans la lutte contre la fraude et les irrégularités financières.

Les normes internationales d'audit définissent la responsabilité qui leur incombe, en tant qu'auditeurs, dans la prévention de la fraude et des irrégularités financières. Ainsi, la Norme ISA par exemple affirme que la responsabilité de détecter la fraude « *incombe à la fois aux personnes constituant le gouvernement d'entreprise au sein de l'entité et à la direction. Il est important que la direction, sous la surveillance des personnes constituant le gouvernement d'entreprise, mette fortement l'accent sur la prévention des fraudes, ce qui peut réduire les possibilités de les commettre, ainsi que sur les aspects dissuasifs, ce qui peut convaincre les personnes de ne pas les perpétrer en raison de la probabilité de leur détection et des sanctions encourues. Ceci implique la nécessité de développer une culture d'honnêteté et un comportement éthique qui peuvent être renforcés par une surveillance active par les personnes constituant le gouvernement d'entreprise. Dans l'exercice de leur fonction de surveillance, ces personnes prennent en considération la possibilité que des contrôles soient contournés ou qu'une influence néfaste s'exerce sur le processus d'élaboration de l'information financière, telle que la volonté de la direction de manipuler les résultats afin d'influencer la perception des analystes quant aux performances financières de l'entité et à sa*

---

<sup>1150</sup> J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit : les diligences de l'auditeur », *Finances hospitalières*, *op. cit.*, pp. 15-21 ; J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit : les diligences de l'auditeur », *op. cit.*, pp. 16-20 ; J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit : l'opinion de l'auditeur et examen de l'information financière prospective », *op. cit.*, pp. 16-20 ; J.B. MATTRET, « Les normes internationales d'audit », *Gestion et Finances publiques*, *op. cit.*, pp. 190-208 ; Institut des auditeurs internes, *Normes pour la pratique professionnelle de l'audit*, 2013, disponible sur [http://www.ifaci.com/uploads/\\_ifaci/ani\\_fichiers/CRIPP-2013-3.pdf](http://www.ifaci.com/uploads/_ifaci/ani_fichiers/CRIPP-2013-3.pdf) (consulté le 10 mai 2015).

<sup>1151</sup> Cf, Titre II de la Première partie sur les activités d'audit financier au sein des OI.

*profitabilité* »<sup>1152</sup>. Dans l'établissement du rapport d'audit, les membres des cours des comptes doivent respecter l'éthique exigée par la norme citée, que les OI ont adopté, mais aussi ils doivent respecter les normes de conduite requises d'eux au titre du statut de la fonction publique, des codes d'éthique et de déontologie que leurs auditeurs, tout comme les autres membres de leurs personnels, doivent respecter en vue de permettre la détection des fraudes et des irrégularités financières contre leurs intérêts financiers. Les codes d'éthique et de déontologie<sup>1153</sup> mettent l'accent sur des valeurs<sup>1154</sup> indispensables à la bonne gestion des ressources financières des OI. Pour mettre en œuvre ces valeurs, qui sont des moyens de prévention de la fraude et des irrégularités financières en leur sein, les OI ont institué des dispositifs et des structures qui encadrent cet aspect de la protection de leurs intérêts financiers. C'est ainsi qu'a été mis en place, dans le cadre de l'ONU, le Bureau de déontologie<sup>1155</sup>.

Aussi, les normes internationales d'audit de l'IFAC précisent le rôle des cours des comptes dans la lutte contre la fraude, leur activité de prévention et de détection des types de fraude. Ces normes affirment que *« bien que la fraude relève d'un concept juridique large, pour les besoins des Normes ISA, l'auditeur n'est concerné que par la fraude entraînant une anomalie significative dans les états financiers. L'auditeur s'intéresse à deux types d'anomalies intentionnelles : les anomalies résultant de l'élaboration d'informations financières mensongères et les anomalies résultant d'un détournement d'actifs. Bien que l'auditeur puisse suspecter ou, dans de rares cas, identifier la survenance d'une fraude, il n'a*

---

<sup>1152</sup> Norme internationale d'audit 240 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes de France applicable aux audits d'états financiers pour les périodes ouvertes à compter du 15 décembre 2009.

<sup>1153</sup> M. BARBAROZA, « La déontologie des agents internationaux », *op. cit.*, pp. 555-564 ; « Code déontologie des fonctionnaires », *Europolitique*, n° 2389, 1999, p. 1 ; Code de bonne conduite administrative pour le personnel de la Commission dans ses relations avec le public du 13 septembre 2000 ; sur la déontologie des auditeurs des OI, v. : Première partie, Titre I, Chapitre I, Section I de la présente étude.

<sup>1154</sup> Ces valeurs sont également reprises dans les statuts des fonctionnaires des OI.

<sup>1155</sup> Bureau de déontologie-établissement et mandat, (ST/SGB/2005/22). Sur les questions déontologiques de l'ONU, outre les normes du Bureau de la déontologie, voir : Circulaire du Secrétaire général de l'ONU ST/SGB/2007/11 intitulée « Respect de la déontologie à l'échelle du système : organes et programmes ayant une administration distincte » ST/SGB/2007/11) ; Code de déontologie pour le personnel de l'ensemble du système des NU adopté suivant les dispositions 161 d) de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale des NU concernant le Document final du Sommet mondial de 2005 et le paragraphe 16 a) de sa résolution 60/254 ; Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées, (ST/SGB/2005/21) ; Déclaration de situation financière et déclaration d'intérêts (ST/SGB/2006/6) ; § 161 du Document final du Sommet mondial de 2005 (A/ Res/60/1 du 23 décembre 2005) ; L. DUBOUIS, « Article 101 », J.P COT, M. FORTEAU, A. PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3<sup>e</sup> éd, Paris, Economica, 2005, pp. 1337-1351 ; Déclaration de la Directrice du Bureau de déontologie de l'ONU, disponible sur [www.un.org/fr/ethics/directormsg.shtml](http://www.un.org/fr/ethics/directormsg.shtml) (consulté le 15 mai 2015); Message du Secrétaire général de l'ONU disponible sur [www.un.org/fr/ethics](http://www.un.org/fr/ethics) (consulté le 15 mai 2015).

*pas à qualifier l'acte pour déterminer si une fraude existe réellement au sens juridique du terme »*<sup>1156</sup>.

Les activités des cours des comptes permettent de détecter et de prévenir les cas de fraude, de suspicions de fraude ou d'autres irrégularités financières grâce aux informations qu'elles donnent aux organes chargés d'enquêter sur la fraude et les irrégularités financières. Ainsi, par exemple, dans le cadre de ses activités de détection et de prévention de la fraude, les informations qui sont fournies par la Cour des comptes européenne à l'OLAF ou aux structures de contrôle interne de l'UE constituent des éléments essentiels permettant d'empêcher leur commission. C'est à ce titre que les rapports des cours des comptes des OI peuvent être considérés comme un moyen de pression sur les structures chargées de gérer les ressources financières et sur les chefs d'administration des OI en les incitant à la bonne gestion financière. Dans son rapport d'activités 2015, la Cour des comptes européenne note avoir repéré « *un certain nombre de cas dans lesquels elle suspecte une possible activité irrégulière ou frauduleuse. Elle communique à l'OLAF tout soupçon de fraude, de corruption ou d'autre activité illégale affectant les intérêts financiers de l'UE qui serait apparu au cours de ses travaux d'audit. Les cas signalés sont ensuite examinés par l'OLAF, qui décide d'ouvrir ou non une enquête et coopère si nécessaire avec les autorités des États membres* »<sup>1157</sup>. « *En 2015, elle a transmis à l'OLAF 27 cas de fraude présumée (contre 16 en 2014), décelés au cours de ses travaux relatifs à la déclaration d'assurance pour les exercices 2014 et 2015, ainsi que dans le cadre d'autres activités d'audit.* »<sup>1158</sup>

Les cours des comptes informent, par le biais de leurs rapports, les chefs d'administration des OI de toutes les irrégularités et fraudes qu'elles auront eu à connaître lors de leurs activités. Aussi, dans le cadre de l'UE par exemple, l'assistance qu'apporte la Cour des comptes européenne au Parlement européen permet également de prévenir et de détecter la fraude au budget de l'UE, car, son assistance aide à la prise de la décision du Parlement européen dans le cadre de la procédure de décharge. La validation des dépenses et les recommandations sur la gestion des dépenses des OI s'inscrivent également dans la

---

<sup>1156</sup> V. La Norme internationale d'Audit (International Standard on Auditing, ISA) 240 sur les obligations de l'auditeur en matière de fraude, disponible sur : [https://www.ibr-ire.be/nl/regelgeving/normen\\_en\\_aanbevelingen/nieuwe-herziene-ISAs/Documents/ISA-240-FR-2016-def.pdf](https://www.ibr-ire.be/nl/regelgeving/normen_en_aanbevelingen/nieuwe-herziene-ISAs/Documents/ISA-240-FR-2016-def.pdf) (consulté le 15 mai 2015).

<sup>1157</sup> Rapport d'activités 2015 de la Cour des comptes européenne, disponible sur <http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=35817> (consulté le 15 mai 2015).

<sup>1158</sup> Rapport d'activités 2015 de la Cour des comptes européenne, *op. cit.*

prévention et la détection de la fraude. C'est à ce titre que, pour donner leur opinion sur la fiabilité des comptes, les cours des comptes des OI détectent les erreurs commises dans la perception des recettes des OI. Elles en donnent une estimation des erreurs commises.

Les cours des comptes ont permis de découvrir dans plusieurs situations ou de repérer des erreurs, notamment dans la passation des marchés publics, pouvant faciliter la commission de la fraude ou d'irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Ces erreurs ont consisté dans la plupart des cas à fausser la libre concurrence dans l'attribution des marchés publics financés par les OI, notamment dans le domaine des opérations de maintien de la paix des NU ou encore dans le cadre des marchés publics de l'UE. Pour ce qui est de l'UE, « *la Cour des comptes européenne a détecté des erreurs dans environ 40 % des projets contrôlés dans le cadre de ses travaux sur le thème des marchés publics pour ses rapports annuels relatifs aux exercices 2009 à 2013* »<sup>1159</sup>. Lorsqu'elle détecte des erreurs de cette nature, la Cour des comptes peut recommander à la Commission de suspendre le paiement au soumissionnaire ayant acquis et exécuté, grâce aux manœuvres frauduleuses, les marchés publics financés par l'Union. Cette mesure de suspension de paiement s'avère un moyen de prévention et de protection des intérêts financiers de l'Union jusqu'à ce qu'une enquête menée par l'OLAF détermine si la fraude est avérée ou pas.

---

<sup>1159</sup> V. Rapport d'activités 2015 de la Cour des comptes européenne, *op. cit.*

## Conclusion du Chapitre I

Dans la lutte contre la fraude et les irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI, il existe un cadre juridique commun applicable à la plupart des OI et un autre propre à l'UE, qui tient compte de l'infraction spécifique de fraude au budget de l'UE. Cette différenciation a ses implications dans les pouvoirs et les mesures visant à combattre ces infractions. C'est ainsi que, dans certaines OI, comme l'UEMOA et l'ONU, la Cour des comptes de l'UEMOA, le Commissariat aux comptes et le BSCI de l'ONU interviennent en jouant un rôle essentiel dans la préservation des intérêts financiers des OI. Ils exercent des pouvoirs d'enquête et contribuent à la poursuite et à l'application des sanctions contre de telles infractions. Dans d'autres OI, comme l'UE, cette lutte justifie l'importance de l'OLAF, dont la raison d'être est de prévenir et de détecter les activités illégales portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Le manque d'instruments juridiques pénaux dans certaines OI sur la fraude et les irrégularités financières constitue un obstacle majeur à la lutte contre la fraude et les irrégularités. Dans des OI autres que l'UE, faute de tels instruments juridiques, plusieurs activités échappent à la répression. La lutte ne peut être efficace que si des conventions sont adoptées sur la fraude et les irrégularités et qu'elles mettent à la charge des Etats parties des obligations, notamment celles d'édicter dans les ordres juridiques internes des lois qui permettent la sanction de la fraude et des irrégularités financières comme étant des intérêts purement nationaux. La conséquence du manque d'instruments juridiques est que les résultats obtenus dans la lutte contre la fraude et les irrégularités financières au sein de l'UEMOA, par exemple, sont encore insuffisants.

Ainsi, en présence d'un cadre normatif et incomplet, à l'exception de celui de l'UE, les actions de prévention et de détection de la fraude et des irrégularités exercées par les cours des comptes en vue de la protection des intérêts financiers des OI se font grâce à l'établissement de rapports (rapports annuels, rapports spéciaux), d'avis ou encore de recommandations des services, des organes ou des institutions en charge de la lutte contre la fraude et les irrégularités financières contre leurs intérêts financiers. Ces organes, services et institutions sont essentiellement les commissions (Commission de l'UE, Commission de l'UEMOA), les cours des comptes des OI (Cour des comptes européenne, celle de l'UEMOA), l'OLAF, le BSCI et le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU. Par les avis qu'ils donnent, les recommandations qu'ils formulent ou par les rapports qu'ils

établissent, d'office ou à la demande d'une institution ou d'un organe d'une OI, ils jouent un rôle important dans la prévention et la détection de la fraude et des irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI.

## **CHAPITRE II : LES POURSUITES ET SANCTIONS DES IRREGULARITES ET DE LA FRAUDE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

Les mécanismes juridiques de lutte contre la fraude et les irrégularités financières institués dans les OI ont également pour but, lorsque ces infractions sont commises, de permettre la restitution des montants perdus en fraude et en irrégularités financières. C'est dans cette perspective que la Commission de l'UE a envisagé de donner une dimension pénale<sup>1160</sup> à la lutte contre la fraude. C'est ainsi qu'en plus des sanctions pénales appliquées à la fraude ou aux irrégularités financières que subit l'UE, l'exercice des actions disciplinaires et civiles permet de recouvrer les montants qu'elle perd en fraude. La protection des intérêts financiers des OI implique des poursuites pénales devant les juridictions répressives des Etats membres et l'exercice des actions disciplinaires au sein des OI en vue du recouvrement total ou partiel des montants fraudés. Les actions exercées au sein des OI sont caractérisées par le déclenchement de la procédure disciplinaire à l'encontre des auteurs d'activités illégales contre les intérêts financiers des OI. Cette procédure débouche sur la prise de sanctions, de nature disciplinaire, contre la fraude et les irrégularités financières (Section I). Il peut arriver qu'une telle poursuite ne soit possible contre les auteurs d'infractions de fraude ou d'irrégularités du fait de leur démission, de leur retraite de l'OI précédant la mise en mouvement de l'action civile devant les tribunaux administratifs<sup>1161</sup> des OI. Ainsi, pour ne pas laisser impunis leurs actes, il importe que les OI puissent recourir aux autorités judiciaires des Etats membres pour l'exercice de l'action pénale contre les personnes (anciens agents internationaux) qui se rendent coupables de fraude ou d'irrégularités financières à leur encontre. Ainsi, les actions judiciaires sont exercées dans l'Etat où se trouvent les auteurs de

---

<sup>1160</sup> Rapport 2013 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers de l'Union - Lutte contre la fraude.

<sup>1161</sup> G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 71 ; S. BASTID, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *Études et documents du Conseil d'État*, vol 22, 1969, pp. 15-32 ; S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *op. cit.*, p. 552 ; J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375 ; G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 71 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *op. cit.*, p. 284 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *op. cit.*, p. 4 ; R. CHAPUS, *Droit du Contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2012, p. 1155.

l'infraction. Les poursuites exercées dans les Etats membres sont faites en vertu des directives ou d'autres normes juridiques des OI. C'est le cas pour l'UE<sup>1162</sup>, parmi les nombreuses recommandations de la Commission adressées aux Etats membres figure la prise de sanctions pénales contre les fraudes et les irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (Section 2).

## **Section I : Les procédures exercées dans le cadre des organisations internationales**

Les procédures exercées dans le cadre des OI contre la fraude et les irrégularités financières consistent d'abord à les détecter et à les dénoncer auprès des autorités compétentes. Une fois détectées et dénoncées, la fraude et les irrégularités entraînant des pertes à leurs intérêts financiers font l'objet d'une procédure disciplinaire exercée en vue du recouvrement des montants fraudés et d'un éventuel recours devant les juridictions administratives<sup>1163</sup> instituées en leur sein (§1). Toutefois, en raison de la spécificité l'UE, les actions exercées en son sein en vue de recouvrer les montants fraudés et d'appliquer les sanctions contre les auteurs de la fraude à son budget diffèrent très nettement de celles exercées au sein d'autres OI comme l'ONU et l'UEMOA. Ces différences tiennent essentiellement à la particularité des organes de lutte contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union ainsi qu'à son système institutionnel, avec la création future du Parquet européen. Sa raison d'être et son mode de fonctionnement envisagé permettraient ainsi d'exercer, au sein de l'Union, et en collaboration avec les autorités judiciaires nationales, des actions pénales essentiellement basées sur la recherche et la poursuite<sup>1164</sup> d'infractions de fraude aux intérêts financiers de l'Union (§2).

---

<sup>1162</sup> En vertu de l'article 325 TFUE, chaque Etat membre doit rendre compte à la Commission des mesures législatives ou administratives qu'il a prises en vue de combattre la fraude et autres activités illégales contre les intérêts financiers des OI.

<sup>1163</sup> G. LANGORD, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 71 ; S. BASTID, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *Études et documents du Conseil d'État*, *op. cit.*, pp. 15-32 ; S. BASTID, « Les tribunaux administratifs internationaux et leur jurisprudence », *op. cit.*, p. 552 ; J. COURTIAL, « Le Tribunal d'appel des Nations Unies : les premiers pas d'une nouvelle juridiction administrative internationale », *op. cit.*, p. 1375 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *op. cit.*, p. 284 ; R. VUITTON, « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : organisation, fonctionnement et procédure », *op. cit.*, p. 4 ; R. CHAPUS, *Droit du Contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2012, p. 1155.

<sup>1164</sup> P. G-MARZBAN, « Le parquet européen : l'utopie devient-elle enfin réalité ? », *AJ pénal*, 2010, p. 539 ; S.



## Paragraphe I : Les actions civiles et disciplinaires exercées au sein des organisations internationales

Les OI prononcent des sanctions disciplinaires contre les auteurs de fraude et d'irrégularités financières portant atteinte à leurs intérêts financiers. Toutes les sanctions disciplinaires (B) qu'elles prononcent sont mises en œuvre dans le cadre d'une procédure disciplinaire (A).

### A. La procédure disciplinaire

La procédure disciplinaire au sein des OI permet la restitution des montants fraudés par, notamment des retenues sur salaires des fonctionnaires. C'est dans ce cadre que les OI exercent des actions de prévention et de détection des activités financières irrégulières préjudiciables à leurs ressources financières. Ces actions sont prévues dans le cadre des contrôles internes de leurs services ou organes conçus<sup>1165</sup> à cet effet. C'est généralement le règlement financier, les règles de gestion financière et le règlement du personnel qui constituent le cadre juridique organisant la protection des OI contre toute perte financière résultant de la violation par leurs fonctionnaires des dispositions ou instructions (circulaires) relatives à la protection de leurs intérêts financiers. Ces règles déterminent également les responsabilités en matière de gestion financière. Celles-ci concernent notamment les actions en recouvrement.

Pour l'ONU, la règle de gestion financière 114.1 dispose que : « *tous les fonctionnaires de l'organisation sont responsables devant le Secrétaire général de la régularité des mesures ou des décisions qu'ils prennent dans l'exercice de leurs fonctions. Tout fonctionnaire qui prend une mesure ou une décision contraire aux présentes règles de gestion financière ou aux instructions administratives connexes peut être tenu personnellement et financièrement responsable des conséquences de cette mesure ou décision* ». Pour ce qui concerne l'UEMOA, l'article 45 de son règlement financier<sup>1166</sup> sur les contrôles internes dispose que :

---

MANACORDA, « Le droit pénal de l'Union à l'heure de la Charte et du Parquet européen », *RSC*, 2013, p. 927 ; E. ALLAIN, « Vers la création du Parquet européen », *Dalloz actualités*, 2011 ; F. WINCKELMULLER, « Manifeste pour une politique pénale européenne », *Dalloz actualités*, 2013.

<sup>1165</sup> Cf, Première partie, Titre II, Chapitre I, Section I sur le BSCI, le SAI de l'UE.

<sup>1166</sup> Règlement n° 01/2008/CM/UEMOA portant Règlement financier des organes de l'UEMOA.

*« les systèmes et les procédures de contrôle interne mis en place par l'ordonnateur, visent à permettre : - la réalisation des objectifs des politiques et actions de l'Union selon le principe de bonne gouvernance ; le respect des règles de droit de l'Union ainsi que des normes de contrôle ; la préservation des actifs de l'Union ; - la prévention et la détection des irrégularités, des abus et des fraudes ; l'identification et la prévention des risques de gestion ; la production d'informations financières, comptables et de gestion fiables; la conservation des pièces justificatives consécutives à l'exécution budgétaire ».*

Au sein de l'UE, c'est l'autorité investie du pouvoir de nomination qui joue un très grand rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des techniques de prévention et de détection de la fraude, notamment de la fraude au budget de l'Union. L'article 86 alinéa 2 du Statut des fonctionnaires de l'UE dispose à cet égard que *« l'autorité investie du pouvoir de nomination ou l'Office européen de lutte antifraude peuvent ouvrir une enquête administrative, en vue de vérifier l'existence d'un manquement au sens du paragraphe 1, lorsque des éléments de preuve laissant présumer l'existence d'un manquement ont été portés à leur connaissance »*. Aussi, en vertu de ces textes (règlements financiers et règles de gestion financière, statuts des fonctionnaires), les fonctionnaires des OI sont tenus de réparer totalement ou partiellement les dommages financiers que l'OI subit du fait de leurs négligences ou de leurs agissements qui sont contraires aux normes juridiques des OI, notamment sur la gestion financière et les règles d'éthique.

La fraude et les irrégularités financières ayant été établies contre leurs auteurs, la procédure disciplinaire peut être déclenchée. Elle entraîne l'application des sanctions disciplinaires déterminées par les statuts et règlements des personnels des OI. Ces statuts et règlements peuvent être complétés par quelques documents administratifs internes des OI. C'est le cas particulièrement au sein de l'ONU<sup>1167</sup>.

---

<sup>1167</sup> C'est l'Instruction administrative ST/AI/371 du Secrétaire général de l'ONU du 2 août 1991 qui détermine les règles et principes applicables aux procédures disciplinaires.

## B. La sanction de la fraude et des irrégularités financières au sein des organisations internationales

La procédure disciplinaire<sup>1168</sup> contre la fraude et les irrégularités financières dans le cadre des OI débute par la procédure d'enquête initiale et la procédure d'établissement des faits. Ces procédures se terminent par la prise de sanctions contre les personnes impliquées dans de telles affaires. Des voies de recours<sup>1169</sup> sont prévues contre les décisions susceptibles d'être prises contre les agents qui se rendent coupables de fraude ou d'autres atteintes à leurs intérêts financiers. Lors de ces deux procédures, l'agent (ou le fonctionnaire) poursuivi pour fraude ou irrégularités financières prend connaissance des faits qui lui sont reprochés par une notification<sup>1170</sup>. Il est ensuite informé des droits dont il dispose, notamment celui d'être assisté pour la préparation de ses explications par un fonctionnaire de l'organisation ou une tierce personne de son choix. A ce stade de la procédure, il peut expliquer son comportement et produire tout document justificatif qu'il a en sa possession.

La procédure préliminaire d'enquête permet, en principe, de prendre contre les auteurs de fraude ou d'irrégularités financières l'un des trois types de décision<sup>1171</sup> : le premier type de décision peut être le classement<sup>1172</sup> de l'affaire lorsque le comportement, les actes reprochés au fonctionnaire ne sont pas suffisamment constitués pour établir l'existence de la fraude ou de l'irrégularité financière. Le second type de décision peut consister à soumettre l'affaire à un comité paritaire de discipline si les éléments et les faits permettent d'établir la matérialité de la fraude ou de l'irrégularité financière. La prise de cette décision permet au comité paritaire de discipline d'entendre le fonctionnaire accusé de fraude ou d'irrégularités financières. Le troisième type de décision, plus grave que les deux précédentes, est le licenciement<sup>1173</sup> du fonctionnaire de l'effectif de l'OI en question. Parce que, rappelons-le, la fraude et l'irrégularité financière sont des manquements au devoir de probité, à l'éthique et à

---

<sup>1168</sup> G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *Rép. communautaire Dalloz*, 2007 (mis à jour 2014), 53 p.

<sup>1169</sup> Y. RADI, « La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations Unies », *op. cit.*, pp. 307-317.

<sup>1170</sup> D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *Rép. internat. Dalloz*, 2009 (mis à jour 2014), 17 p.

<sup>1171</sup> D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *op. cit.*, 17 p.

<sup>1172</sup> Dans l'UE, cette décision est prise par le Directeur de l'OLAF, v. : Article premier alinéa 3 de l'annexe 9 du Statut des fonctionnaires de l'Union.

<sup>1173</sup> D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *op. cit.*, 17 p.

l'intégrité<sup>1174</sup> auquel tout fonctionnaire d'une OI a l'obligation de se soumettre, la sanction de licenciement est juridiquement fondée. De tels comportements sont incompatibles avec ce qui est attendu de l'agent ou du fonctionnaire des OI. Le Tribunal administratif des Nations Unies a déjà considéré la fraude comme une faute grave pouvant entraîner le licenciement sans préavis<sup>1175</sup> du fonctionnaire international.

La procédure se déroule ensuite devant le comité consultatif de discipline<sup>1176</sup> lorsque la faute n'est pas suffisamment grave et ne peut entraîner le licenciement sans préavis du fonctionnaire, ou si les éléments de preuve ne sont pas suffisamment clairs. Les comités consultatifs de discipline des OI en vertu des règlements de leurs personnels<sup>1177</sup> ou de leurs statuts constitutifs peuvent recommander au chef de l'administration une mesure ou toute une série de sanctions disciplinaires. On retrouve la même échelle de sanctions dans toutes les OI.

Les articles 110.3 a) du règlement du personnel des NU et 90 du règlement financier de l'UEMOA donnent les sanctions applicables par le supérieur hiérarchique et l'AIPN. Pour l'UE, elles sont déterminées à l'article 10 de l'annexe 9 du Statut des fonctionnaires de l'UE. Ce sont le blâme écrit (parfois avec inscription au dossier dans le cadre de certaines OI), la suspension pendant une période déterminée, la rétrogradation, la cessation de service, avec ou sans préavis ou indemnité tenant lieu, le renvoi sans préavis, la perte d'un ou de plusieurs échelons de classe, l'amende, la mise à pied, l'avertissement écrit, sans inscription au dossier, l'avertissement écrit avec inscription au dossier, la suspension avec suspension d'avancement d'échelon, la suspension avec privation totale ou partielle de traitement<sup>1178</sup>. Une durée est fixée pour l'application de quelques unes des sanctions évoquées comme la suspension ou la mise à pied du fonctionnaire qui se rend coupable de fraude ou d'irrégularités financières. Les normes juridiques (règlement du personnel ou règlement financier) de certaines OI établissent

---

<sup>1174</sup> *Op. cit.*, 17 p.

<sup>1175</sup> T.S, « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 12, n° 1, 1966, pp. 211-225.

<sup>1176</sup> L'appellation de Commission paritaire de discipline varie selon les OI. Celle de l'UEMOA par exemple porte le nom de Comité consultatif de discipline. Cependant l'appellation couramment utilisée est celle de Commission paritaire de discipline.

<sup>1177</sup> Statut du personnel de l'ONU, ST/SGB/2009/6.

<sup>1178</sup> V. Règlement du personnel des NU disponible sur : [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=%20ST/SGB/2014/1](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=%20ST/SGB/2014/1) (consulté le 15 mai 2015) et le Règlement n° 01/2008/CM/UEMOA portant Règlement financier des Organes de l'UEMOA, disponible sur : [http://www.izf.net/upload/Documentation/JournalOfficiel/CM28032008/Reglement\\_01\\_2008\\_CM\\_UEMOA.pdf](http://www.izf.net/upload/Documentation/JournalOfficiel/CM28032008/Reglement_01_2008_CM_UEMOA.pdf) (consulté le 15 mai 2015).

une hiérarchie entre les sanctions applicables à la fraude ou aux irrégularités financières et déterminent les personnes qui ont compétence pour les prononcer. Les sanctions prononcées sont communes à tout type de procédure disciplinaire, quelle que soit la faute commise. Ainsi, ces sanctions sont édictées dans les statuts des fonctionnaires des OI, notamment de l'UEMOA, de l'UE et de l'ONU. Les sanctions par ordre de gravité sont l'avertissement écrit, sans inscription au dossier, l'avertissement écrit avec inscription au dossier, le blâme avec inscription au dossier, la mise à pied d'une durée de huit jours maximum. Elles sont prononcées par « *le supérieur hiérarchique direct de l'agent, en ce qui concerne l'avertissement avec ou sans inscription au dossier; l'autorité chargée de la gestion technique de la structure, après consultation de l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines, et avis du comité de discipline, en ce qui concerne le blâme et la mise à pied* » tandis que celles du second degré sont constituées de la suspension d'avancement d'échelon, la suspension avec privation totale ou partielle de traitement pour une durée supérieure à un mois et n'excédant pas six mois ; la rétrogradation d'un ou de plusieurs échelons ; le licenciement avec ou sans préavis, avec ou sans indemnité de licenciement et sont prononcées par « *l'autorité investie du pouvoir de nomination, sur proposition de l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines* »<sup>1179</sup>. Cette hiérarchisation semble importante dans la mesure où la sanction doit tenir compte de la gravité de la faute. Lorsque le Comité consultatif de discipline<sup>1180</sup> est saisi, il doit communiquer le dossier au fonctionnaire et l'informer des droits dont il dispose, notamment le droit de se faire assister, le droit de fournir des observations et des explications, le droit de faire entendre des témoins. Toutes les pièces du dossier lui sont communiquées afin qu'il puisse répondre par écrit. Il dispose pour cela d'un délai pour préparer sa défense. La procédure peut prendre fin par l'échange de documents écrits lorsque le fonctionnaire reconnaît sa culpabilité. Dans ce cas, le président du conseil de discipline met fin à la procédure et prend la décision qui s'impose conformément au statut des fonctionnaires ou aux textes régissant la procédure disciplinaire dans les OI. Il l'informe également des conséquences de la reconnaissance de la culpabilité. Lorsque l'agent (fonctionnaire) de l'OI n'a pas reconnu les faits qui lui sont reprochés, le Conseil consultatif

---

<sup>1179</sup> Article 94 du règlement financier de l'UEMOA. Ces sanctions sont également édictées dans le Statut des fonctionnaires de l'UE et ceux de l'ONU.

<sup>1180</sup> Sur le Comité paritaire de discipline des NU après la réforme du système de justice interne des NU, v. : <http://www.un.org/fr/oaj/unjs/oldnew.shtml> (consulté le 20 mai 2015); SFDI, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, op. cit., 262 p ; D. RUZIE, « La protection des agents internationaux », in SFDI, *Contentieux de la fonction publique internationale*, op. cit., pp.282-324.

de discipline, au vu des déclarations écrites et verbales, émet un avis motivé<sup>1181</sup> tendant à conclure à l'existence de faits délictueux, ainsi que la sanction applicable à ces faits. Cet avis est par la suite transmis à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Le rapport du comité consultatif de discipline est transmis au chef de l'administration. Celui-ci prend sa décision après avoir entendu l'agent. Sa décision est susceptible de recours devant la juridiction administrative de l'OI en question. Dans le système des NU<sup>1182</sup>, il existe plusieurs tribunaux administratifs<sup>1183</sup> devant lesquels le recours peut être intenté en fonction de l'appartenance de l'agent à l'OI concernée.

Ces tribunaux administratifs internationaux ont les mêmes compétences et connaissent des requêtes invoquant l'inobservation des contrats d'engagement des agents des OI ou des conditions d'emploi de leurs fonctionnaires. Leurs statuts indiquent les personnes auxquelles ils sont ouverts, en principe, ce sont les fonctionnaires.

## **Paragraphe II : Le projet de création du Parquet européen pour la protection des intérêts financiers de l'UE**

Le Parquet européen est créé spécifiquement pour remédier aux faiblesses des organismes et des mécanismes préexistants (OLAF<sup>1184</sup>, Eurojust<sup>1185</sup>, Europol<sup>1186</sup>) et aux limites des Etats membres dans la poursuite des infractions pénales portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union (A). Ses compétences et son fonctionnement permettent de garantir son indépendance et son efficacité lorsqu'il verra le jour. Il en est de même de ses modalités de fonctionnement, qui sont actuellement en débat (B).

---

<sup>1181</sup> D. RUZIE, « Fonctionnaires internationaux », *op. cit.*, 17 p ; G. VANDERSANDEN, L. LEVI, « Fonction publique communautaire », *op. cit.*, 53 p.

<sup>1182</sup> J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public*, 10<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2012, 820 p.

<sup>1183</sup> Le Tribunal administratif et le Tribunal du Contentieux administratif<sup>1183</sup> des NU sont compétents pour connaître des recours contre les actes administratifs de l'ONU et de ses institutions spécialisées et le Tribunal administratif de l'OIT<sup>1183</sup> est compétent pour connaître des actes administratifs de l'OIT. Les institutions financières internationales de la BM et du FMI disposent chacune de leur propre tribunal administratif<sup>1183</sup>. Ce sont respectivement les Tribunaux administratifs de la BM et du FMI. Au sein de l'UE, c'est le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFPUE) et le Tribunal. L'UEMOA a, quant à elle, contrairement à l'appellation de tribunal désormais commune aux OI du système de l'ONU, institué une Cour de justice<sup>1183</sup> qui remplit la fonction de juridiction administrative.

<sup>1184</sup> L. PRIOUT-ALIBERT, « Rapport d'activités de l'OLAF: témoignage de son rôle central dans la protection des fonds de l'Union européenne », *Dalloz actualités*, 2010.

<sup>1185</sup> S. LAVRIC, « Eurojust et équipes communes d'enquêtes », *Dalloz actualités*, 2008.

<sup>1186</sup> Sur Europol, v. : V. GAUDIN, E. ROUX, « Coopération policière internationale », *Rép. pén. Dalloz*, 39 p.

## A. La raison d'être du Parquet européen

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne du 1<sup>er</sup> décembre 2009 a eu pour conséquence, entre autres, de profondément modifié l'article 86 TFUE<sup>1187</sup>. C'est cet article modifié qui attribue compétence au Conseil de l'Union d'instituer le Parquet européen avec pour objectif la protection des intérêts financiers de l'Union. Le projet de création du Parquet européen a été introduit sous la présidence espagnole, qui sollicita, en 2011, l'avis des Etats membres de l'Union sur la nécessité de le créer. C'est, en effet, la direction générale du contrôle financier de la Commission européenne qui a pris l'initiative de réunir plusieurs experts en droit pénal pour réfléchir sur la protection des intérêts financiers de l'Union. Ce groupe d'experts dirigé par le professeur Mireille Delmas-Marty, « *proposa de dépasser les simples règles de coopération et la simple harmonisation, en proposant, notamment, la création d'un « procureur européen »* »<sup>1188</sup>. Cette proposition sera abandonnée lors de la conférence intergouvernementale de Nice<sup>1189</sup> avant d'être reprise en 2001 par la Commission dans le *Livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers communautaires*<sup>1190</sup>.

Comme en témoigne la lecture du *Corpus juris*<sup>1191</sup> portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union, plusieurs juristes français furent sollicités pour la réussite du projet, notamment dans la rédaction des règlements<sup>1192</sup> nécessaires à la création du Parquet européen et pour convaincre les Etats sur la nécessité de sa création. C'est à cet effet, que durant deux jours, en février 2010, sous la direction de la Cour de cassation française, s'est tenue une conférence internationale parrainée par la Commission européenne.

---

<sup>1187</sup> L'idée de créer le Parquet européen existait déjà à l'article 274 du Traité constitutionnel.

<sup>1188</sup> P. GHALEH-MARZBAN, « Le parquet européen : l'utopie devient-elle enfin réalité ? », *AJ pénal*, 2010, p. 539.

<sup>1189</sup> V. Commission des Communautés européennes, *La protection pénale des intérêts financiers communautaires : un Procureur européen*, 29 septembre 2000, COM(2000) 608, disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=FR> (consulté le 20 mai 2015) ; Avis de la Commission « Adapter les institutions pour réussir l'élargissement », 26 janvier 2000, COM (2000) 34, § 5 b), disponible sur : [http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=IDMD1FvciqGLHj0ZKCpn\\_zaRQA26KZVXRe9i-O32Ao3LSkUdRGxk!-898031139?docId=183367&cardId=183367](http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do;jsessionid=IDMD1FvciqGLHj0ZKCpn_zaRQA26KZVXRe9i-O32Ao3LSkUdRGxk!-898031139?docId=183367&cardId=183367) (consulté le 20 mai 2015).

<sup>1190</sup> COM (2001) 715 du 11 décembre 2001, *Livre vert sur la protection pénale des intérêts communautaires*, disponible sur <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0715&from=FR> (consulté le 20 mai 2015)

<sup>1191</sup> M. DELMAS-MARTY (dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne : quelle perspective pour un ministère public européen ?* Dalloz, « Coll. Thèmes et commentaires », 2010, 268 p.

<sup>1192</sup> Il y a au total huit règlements. V. sur ce sujet, E. ALLAIN, « Vers la création du parquet européen », *Dalloz actualités*, 2011.

Trois objectifs principaux expliquent la tenue d'une telle conférence. Le premier objectif de la conférence consistait à donner les raisons et les justifications de la création du Parquet européen. Car, plusieurs Etats membres de l'Union se montraient réticents à l'idée de créer un Parquet européen. Ils étaient plutôt favorables à l'extension des compétences des institutions existantes (comme Europol et Eurojust) qu'à la création d'une institution nouvelle. Pour vaincre leur résistance, les organisateurs de la conférence, mais aussi avant eux, les auteurs du *Corpus juris* ont estimé que l'UE ne peut se permettre de perdre plusieurs milliards d'euros et ont justifié aussi la création du parquet par l'importance de lutter contre la criminalité transfrontière. La conférence avait pour second objectif de retracer les perspectives de développement du Parquet européen. Quant à son troisième objectif, il a porté sur la configuration du Parquet européen.

L'article 86, alinéa premier, TFUE prévoit que « *pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil statuant par voie de règlement conformément à une procédure législative spéciale peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust* ». La création de ce Parquet ne devient possible que si le « *Conseil statue à l'unanimité après approbation du Parlement* ». La compétence du futur Parquet européen est donnée par l'article 86 alinéa 2 TFUE qui dispose : « *le Parquet européen est compétent pour rechercher, poursuivre et renvoyer en jugement, le cas échéant en liaison avec Europol, les auteurs et complices d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, tels que déterminés par le règlement prévu au paragraphe 1. Il exerce devant les juridictions compétentes des Etats membres l'action publique relative à ces infractions* ». Sa mise en place<sup>1193</sup> continue d'être au centre du débat<sup>1194</sup> dans une Europe où il existerait deux systèmes de procédures pénales différentes aux yeux de certains critiques et pour d'autres parfaitement conciliables.

La mise en place du Parquet européen suppose au moins la réunion de trois conditions<sup>1195</sup> essentielles qui tiennent d'abord à l'existence d'une définition commune des infractions, notamment des fraudes en général et de la fraude au budget européen en

---

<sup>1193</sup> M. DELMAS-MARTY, « La genèse du Procureur européen », Cour de cassation (dir.), *Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Dalloz, « Coll. Thèmes et commentaires », 2010, 268 p ; F. DE ANGELIS, « Le corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne : origines et perspectives », *Dalloz*, 1998, 221 p.

<sup>1194</sup> *Infra.*

<sup>1195</sup> V. Corpus juris portant protection des intérêts financiers de l'UE ; M. DELMAS-MARTY, « La genèse du procureur européen », Cour de cassation, *Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, *op. cit.*, 268 p.



particulier, de telle sorte que les tribunaux des Etats membres soient compétents pour connaître particulièrement des infractions de fraude indépendamment du lieu de leur commission. Ensuite, elle tient à la détermination des compétences et des pouvoirs du Parquet européen dans la recherche, l'exercice de l'action publique et dans l'administration de la preuve pour l'établissement de l'infraction en cause et enfin à la question de l'indépendance du ministère public des autorités politiques dans l'exercice de ses fonctions<sup>1196</sup>. Ses compétences se traduiront forcément en termes de conséquences juridiques sur les attributions de l'OLAF. En effet, il convient de souligner que la coopération judiciaire entre les Etats membres semble indispensable quant au bon fonctionnement du Parquet européen. Ceci est vrai, par exemple, dans le domaine de la reconnaissance mutuelle entre eux en matière de procédure. A ce titre, le livre vert de 2001 affirmait déjà que : « *les actes accomplis sous l'autorité du Procureur européen, dès lors qu'ils pourraient mettre en jeu les libertés individuelles et les droits fondamentaux, devraient être soumis au contrôle du juge national exerçant la fonction de juge des libertés. Le contrôle ainsi exercé dans un Etat membre serait reconnu dans toute l'Union, afin de permettre l'exécution des actes autorisés et l'admissibilité des preuves recueillies dans tout autre Etat membre* »<sup>1197</sup>. Ainsi, pour qu'une preuve obtenue soit valable dans un autre Etat membre, elle doit être validée par le juge des libertés de l'Etat d'obtention<sup>1198</sup>. Ce juge peut être désigné par chaque Etat membre à défaut le procureur européen délégué pourra apprécier la validité des preuves obtenues.

L'impossibilité d'enquête pénale<sup>1199</sup> de ces organismes n'est pas la seule cause qui explique l'institution du Parquet européen. La pluralité de droits pénaux, la durée très longue des procédures d'entraide judiciaire, les problèmes linguistiques entre les Etats membres et l'insuffisance des ressources permettant la lutte contre la fraude et d'autres activités illégales transnationales expliquent également sa création. Faute de la mise en commun des efforts nationaux en vue de la protection des intérêts financiers de l'UE, les infractions de fraude qui sont poursuivies par les Etats pris individuellement, à la suite des enquêtes administratives

---

<sup>1196</sup> Sur ces conditions, v. : M. DELMAS-MARTY (dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p.

<sup>1197</sup> Livre vert sur la création du Procureur européen pour assurer la protection pénale des intérêts financiers de l'UE, 2001, IP/01/1974 p. 26.

<sup>1198</sup> M. DELMAS-MARTY (dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, op. cit., 179 p.

<sup>1199</sup> R. SICURELLA, « Le Corpus juris : proposition d'un modèle d'espace judiciaire européen », *Dalloz*, 1998, 223 p.

effectuées par l'OLAF<sup>1200</sup>, ne permettent pas de recouvrer les montants fraudés. Ainsi, l'UE perd chaque année environ 500 millions d'euros<sup>1201</sup> en fraude. Une autre raison de la création du Parquet européen, qui permettrait de combler les lacunes dans la répression de la fraude au budget de l'UE. Lorsqu'il sera mis en place, le Parquet européen sera compétent dans la recherche, la poursuite des affaires de fraude qu'il aura la charge de renvoyer pour jugement devant les juridictions répressives des Etats membres. Ainsi, l'exercice par le Parquet européen de la compétence de poursuivre et d'enquêter sur les fraudes palliera les obstacles juridiques que connaissent les Etats membres en matière d'exercice des poursuites pénales. D'une certaine manière, le Parquet européen corrige les anomalies relatives aux mécanismes de l'entraide judiciaire, de la différence née de la pluralité de systèmes judiciaires pénaux entre les Etats membres de l'UE.

Les caractéristiques et les compétences potentielles du Parquet européen sont déterminées par la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen et la résolution du Parlement européen du 29 avril 2015 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen<sup>1202</sup>. Aux termes de ces instruments juridiques, le Parquet européen doit être une institution indépendante<sup>1203</sup> à la fois des gouvernements des Etats membres et des institutions de l'UE. Il ne doit faire l'objet d'aucune pression politique dans l'exercice de ses compétences. Son indépendance se traduit également dans la procédure de nomination des procureurs européens à la faveur d'un concours général. Les conditions pour se présenter à ce concours reposent notamment sur l'intégrité et l'expérience des candidats. Afin de mieux protéger son indépendance, il est proposé que le Parlement européen soit associé à la procédure de nomination des procureurs européens. Il sera un organe décentralisé constitué d'un procureur européen et des procureurs européens délégués dans les Etats membres de l'UE. Ces derniers, au sein des Etats membres, seront chargés de mener les enquêtes et d'engager les poursuites conformément aux droits nationaux des Etats membres. Les actions qu'ils effectueront seront contrôlées, supervisées par le procureur européen.

---

<sup>1200</sup> V. GAUDIN, E. ROUX, « Coopération policière internationale », *Rép. pén. Dalloz*, 2010, 39 p.

<sup>1201</sup> <http://europe-liberte-securite-justice.org/2014/02/27/un-nouveau-parquet-europeen-pour-mieux-lutter-contre-la-fraude-dans-lue/> (consulté le 25 mai 2015).

<sup>1202</sup> COM(2013)0534-2013/0255(APP).

<sup>1203</sup> Résolution du PE du 29 avril 2015 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM) 2013) 0534-2013/0255 (APP)) ; Proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM(2013)0534) ; Résolution du Parlement européen du 12 mars 2014 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM2013) 0534 – 2013/0255(APP)).

Le Parlement européen propose que le Parquet européen soit compétent « *pour ouvrir des enquêtes et engager des poursuites contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union conformément à la directive relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal; le Parquet européen devrait décider s'il est compétent en premier lieu et avant que les autorités nationales n'ouvrent une enquête propre afin d'éviter les enquêtes parallèles, qui nuisent à l'efficacité; les autorités nationales menant des enquêtes sur des infractions susceptibles de relever de la compétence du Parquet européen devraient être tenues d'informer ce dernier à propos de ces enquêtes* »<sup>1204</sup>. En outre, ses compétences porteront sur les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE et d'autres infractions en lien avec celle portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. C'est à cet effet que le Parlement européen mentionne, mais avec des conditions, que ses compétences « *devraient s'étendre aux infractions autres que celles portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, uniquement si toutes les conditions suivantes sont remplies: a) le comportement particulier constitue simultanément une infraction portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et une autre ou plusieurs infraction(s); et b) les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union sont prédominantes et les autres sont purement accessoires; et c) les autres infractions ne pourraient faire l'objet de poursuites et de sanctions si elles n'étaient pas poursuivies et jugées dans le cadre des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union* »<sup>1205</sup>. Lorsqu'il y aura conflit de compétences entre les autorités nationales et le Parquet européen sur l'autorité devant mener l'enquête et engager les poursuites, il reviendra au Parquet européen de régler le litige.

---

<sup>1204</sup> Résolution du PE du 29 avril 2015 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM) 2013) 0534-2013/0255 (APP)).

<sup>1205</sup> Résolution préc. du PE du 29 avril 2015 sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen.

## B. Le fonctionnement envisagé pour le futur Parquet européen

Les réflexions autour du fonctionnement du futur Parquet européen portent sur trois points essentiels. Ils constituent des garanties nécessaires à son bon fonctionnement. Ce sont l'indépendance<sup>1206</sup>, l'efficacité<sup>1207</sup> et sa décentralisation<sup>1208</sup>.

En ce qui concerne l'indépendance, les dernières propositions<sup>1209</sup> sur la création de la nouvelle institution concernent l'élection, la destitution et la rémunération du Parquet européen. Ainsi, on propose que le procureur européen soit élu conjointement par le Parlement européen et le Conseil et soit destitué en cas de violations graves de ses prérogatives qui constituent l'essence même de son existence. Afin de mieux garantir cette indépendance, la question de sa rémunération est prise en considération par l'UE qui est chargée de le rémunérer directement. Le second point garantissant le bon fonctionnement du Parquet européen est l'efficacité des missions qu'il est appelé à effectuer après sa mise en place. Pour ce faire, l'Union souhaite établir une structure hiérarchisée composée d'un procureur qui est la première autorité et des délégués nationaux choisis dans chaque Etat membre de l'Union. Par ailleurs, la décentralisation de la structure du Parquet européen semble être une condition essentielle de son efficacité. Ainsi, le Bureau central (de la structure) qui sera établi va collaborer avec les parquets des Etats membres de l'UE. Ceux-ci auront la charge du procès qui reste national.

La définition des compétences du futur Parquet européen suppose aussi de définir les droits des justiciables au cours de la procédure pénale. Les droits accordés aux justiciables devant le procureur européen sont ceux du procès équitable parmi lesquels on peut citer le droit à l'assistance légale d'un avocat, le droit de présenter des preuves ou de demander des preuves. La question des droits accordés aux justiciables au cours des enquêtes du Parquet

---

<sup>1206</sup> Rapport intérimaire sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM 2013) 0534-2013/0255(APP) ; Proposition de résolution du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM 2013) 0534-2013/0255(APP).

<sup>1207</sup> Rapport intérimaire sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen, *op. cit.* ; Proposition de résolution du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil portant création du Parquet européen (COM 2013) 0534-2013/0255(APP).

<sup>1208</sup> *Op. cit.*

<sup>1209</sup> Sur l'idée du Procureur européen, v. : Proposition de résolution n° 288 (2001-2002) de M. Pierre FAUCHON déposée au Sénat français le 5 avril 2002 ; Texte de la résolution n° 107 (2001-2002) adoptée par le Sénat le 13 juillet 2002 ; Communication de M. Pierre FAUCHON devant la délégation pour l'UE le 4 avril 2002 sur le livre vert relatif à la protection pénale des intérêts financiers communautaires et la création d'un procureur européen (texte E 1912).

européen et de l'éventuel procès au sein des tribunaux des Etats membres amène à s'intéresser à la légalité des actes du Parquet européen. C'est le statut du procureur européen qui détermine en effet la nature de ses actes et la juridiction qui peut connaître de leur contrôle.

La Commission estime qu'« *une disposition spéciale sera intégrée quant au contrôle de légalité des actes émis par le procureur : ces derniers ne pourront en effet être contestés que devant les juridictions locales, la Cour de justice demeurant compétente pour les recours préjudiciels. Tout acte d'investigation du Parquet européen sera dès lors considéré en tant qu'acte national. Le Parquet européen aura cependant le statut d'agence de l'Union, ce qui pose pas mal de problèmes à l'égard de la « justiciabilité » de ses actes : selon les dispositions contenues dans les Traités, en effet, les actes dérivant des agences européennes sont soumis à la seule compétence de la CJUE. Afin de surmonter cet obstacle juridique, déclare M. Csonka, la proposition de la Commission arrangera tout simplement une exception à cet égard* »<sup>1210</sup>.

Des obstacles se posent à la mise en place et au fonctionnement du Parquet européen. Ces obstacles et oppositions tournent essentiellement autour de la nature de sa structure et des procédures pénales à appliquer. Tandis que certains Etats membres<sup>1211</sup> souhaitent que le futur Parquet européen soit, dans la continuité d'Eurojust, une structure collégiale, d'autres réclament une structure décentralisée composée d'un bureau central avec pour démembrements les parquets nationaux des Etats membres de l'UE. Cette décentralisation est perçue comme une garantie de l'indépendance du Parquet européen à l'égard des pouvoirs exécutifs des Etats membres de l'UE. Sur la question de la procédure pénale, l'idée dominante est de circonscrire les pouvoirs du Parquet européen dans la recherche et la poursuite des fraudeurs et de renvoyer aux juridictions nationales l'organisation et le déroulement du

---

<sup>1210</sup> <https://europe-liberte-securite-justice.org/2013/07/05/parquet-europeen-la-commission-devoile-les-premiers-details/> (consulté le 25 mai 2015) ; Communication du 26 mai 2011 de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de l'UE par le droit pénal et les enquêtes administratives : une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables, COM(2011) 293 final , 12 p. ; Document de travail des services de la Commission relatif à la communication du 26 mai 2011 de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'UE par le droit pénal et les enquêtes administratives : une politique intégrée pour protéger l'argent des contribuables, {COM(2011) 293 final}, 28 p.

<sup>1211</sup> Des Etats membres, comme la France, ont exprimé des réserves sur ses modalités de fonctionnement. Si, dans sa première résolution sur le Parquet européen, le Sénat français s'était préalablement déclaré favorable à sa création, sa résolution adoptée le 28 octobre 2013 exprime ses vues sur ce que doit être le futur Parquet européen. Proposition de résolution européenne portant avis motivé présentée au nom de la Commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *octies* du Règlement, sur la création d'un Parquet européen, 3 octobre 2013, disponible sur : [https://www.senat.fr/europe/textes\\_europeens/e8593.pdf](https://www.senat.fr/europe/textes_europeens/e8593.pdf) (consulté le 25 mai 2015).

procès. Si ces différentes idées ne manquent pas d'attraits, elles supposent au moins pour leur mise en œuvre une volonté politique réelle des Etats membres. Ce qui tarde pour l'heure. Ainsi, la position retenue par la Commission dans sa communication sur la protection des intérêts financiers de l'UE<sup>1212</sup> consiste à édifier le Parquet européen comme une structure décentralisée tout en garantissant son indépendance et son efficacité.

## **Section II : Les poursuites pénales devant les juridictions nationales**

Tout comme la lutte contre la corruption, celle contre la fraude et les irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI nécessite la participation active des Etats membres. Cependant dans la lutte contre la fraude et les irrégularités financières, leur participation se pose en des termes différents<sup>1213</sup>. Exception faite de la seule UE et de ses Etats membres, il n'existe en effet pas dans les Etats membres des autres OI de normes de transposition de leurs actes juridiques sur la fraude et les irrégularités financières. Cela fait obstacle à l'harmonisation des normes juridiques des Etats membres sur des infractions qu'ils sont amenés à sanctionner. En conséquence, l'on constate une disparité entre les Etats sur l'échelle des sanctions à appliquer à ces infractions lorsqu'ils décident de les poursuivre sur le fondement de leurs droits internes. Pour protéger leurs intérêts financiers contre la fraude et les irrégularités financières, les OI peuvent engager des poursuites pénales devant les juridictions nationales (Paragraphe I). De telles poursuites pénales posent toutefois des problèmes juridiques (Paragraphe II).

---

<sup>1212</sup> Communication du 26 mai 2011 de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de l'UE par le droit pénal et les enquêtes administratives, *op. cit.*, COM (2011) 293 final , 12 p.

<sup>1213</sup> *Supra*, Chapitre II.

## Paragraphe I : Les fondements des poursuites pénales devant les juridictions nationales

L'exercice de toute action devant les tribunaux des Etats membres, par les OI, est conditionné par leur capacité juridique<sup>1214</sup> à ester en justice, qui est l'une des conséquences<sup>1215</sup> de leur personnalité juridique interne<sup>1216</sup> dans les ordres juridiques nationaux. A cet effet, dans l'exercice de toute action (civile ou pénale), les chefs d'administration des OI peuvent prendre des actes administratifs tendant à faciliter la bonne administration de la justice au sein des Etats membres devant les tribunaux desquels les fonctionnaires présumés coupables sont poursuivis. En fonction des OI, la pratique de la saisine des juridictions nationales est différente. Afin de mieux rendre compte de la pratique judiciaire de la saisine des juridictions nationales par les OI, nous examinons les poursuites exercées par l'ONU (A) et l'UE (B) devant les juridictions nationales de leurs Etats membres.

### A. La saisine des juridictions nationales par l'ONU

Ester en justice suppose d'acquérir la capacité juridique<sup>1217</sup>. La capacité juridique de chaque OI est déterminée par son statut (charte ou traité fondateur). Pour l'ONU, c'est l'article 104 de la Charte qui dispose que « *l'organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts* ». Les dispositions de cet article sont également reprises par la Convention

---

<sup>1214</sup> V. CONSTANTINESCO, « Compétences de l'Union européenne », *Rép. communautaire Dalloz*, 2011, 51 p ; Y. DAUDET, « Organisation des Nations Unies », *Rép. intern. Dalloz*, 16 p ; Y. GAUTIER, « Organisations internationales », *Rép. communautaire Dalloz*, 1996, 16 p ; J-C MARTIN, « La personnalité juridique interne de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J.M. SOREL (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 465-488 ; M. BETTATI, « Création et personnalité juridique des organisations internationales », R.-J. DUPUY (dir.), *Manuel sur les organisations internationales-A Handbook on International Organizations*, 2<sup>e</sup> éd., « Académie du droit international de La Haye », La Haye, Martinus Nijhoff, 1998, pp. 33-60; CIJ, *avis consultatif du 11 avr. 1949, « réparation des dommages subis au service des Nations unies »*, Rec. CIJ, p. 174.

<sup>1215</sup> Les autres conséquences de la personnalité juridique de l'OI sont les privilèges et immunités et la capacité d'adopter leurs règles intérieures.

<sup>1216</sup> Sur la personnalité juridique interne de l'OI, v : J-C MARTIN, « La personnalité juridique interne de l'organisation internationale », E. LAGRANGE, J.M. SOREL (dir.), *op.cit.*, pp. 465-488.

<sup>1217</sup> Sur la capacité juridique, v. : J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, « Coll. Université francophone » 2001, p. 147 ; J. COMABACAU, S. SUR, *Droit international public*, 10<sup>e</sup> éd. Paris, Montchrestien, pp. 718-719.

sur les privilèges et immunités des NU : « *l'ONU possède la personnalité juridique. Elle a la capacité a) de contracter ; b) d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers ; c) d'ester en justice* »<sup>1218</sup>. C'est en vertu de ces dispositions que l'ONU est habilitée à protéger ses intérêts financiers aux moyens d'actions pénales et civiles devant les juridictions de ses Etats membres<sup>1219</sup>.

La saisine par l'ONU des juridictions nationales de ses Etats membres est encadrée par plusieurs instruments juridiques. En plus de la Charte de l'ONU, qui permet à l'ONU de poursuivre dans les ordres juridiques internes la fraude et les irrégularités financières, les résolutions 62/63<sup>1220</sup> et 70/255 de l'Assemblée générale de l'ONU déterminent la procédure à suivre. Aux termes de ces deux résolutions, lorsque le Secrétariat général de l'ONU aura eu connaissance d'un cas de fraude ou d'irrégularités financières commis par un fonctionnaire de l'ONU, il a l'obligation de procéder à un examen ou d'ouvrir une enquête. Les enquêtes<sup>1221</sup> qu'il décide d'ouvrir sont réalisées par le BSCI (pour les cas de fraude les plus complexes), les Chefs de Bureau ou de missions de l'ONU. Les enquêtes qu'ils réalisent obéissent à la procédure disciplinaire et diffèrent selon les catégories des personnes mises en cause. Trois catégories de personnes peuvent être concernées par les enquêtes réalisées par le BSCI, les Chefs de Bureau ou de missions de l'ONU. La première catégorie de personnes concerne les membres du personnel du Secrétariat de l'ONU. Elle est constituée de fonctionnaires et d'experts en mission, de consultants, de vacataires, de stagiaires et de volontaires de l'ONU. La circulaire sur les mesures et procédures disciplinaires<sup>1222</sup> leur sont applicables. La seconde catégorie regroupe les membres autres que ceux du personnel du Secrétariat et les experts en mission de l'ONU. Le régime juridique de cette seconde catégorie de membres est définie par le règlement sur le statut et les droits et obligations des personnalités non membres du personnel du Secrétariat et des experts en mission<sup>1223</sup> de l'ONU. On regroupe dans cette

---

<sup>1218</sup> Article premier, section I de la Convention sur les privilèges et immunités des NU, 13 février 1946.

<sup>1219</sup> J. COMBACAU, S. SUR, *Droit international public, op. cit.*, pp. 717-719.

<sup>1220</sup> Résolution 62/63 du 8 janvier 2008 de l'Assemblée générale relative à la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission (A/RES/62/63) ; Résolution 70/255 du 15 avril 2016 de l'Assemblée générale relative au progrès accomplis dans l'élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat général de l'ONU.

<sup>1221</sup> V. Instruction administrative [ST/AI/371](#) du Secrétaire général de l'ONU sur les mesures et procédures disciplinaires révisées.

<sup>1222</sup> Instruction administrative [ST/AI/371](#), *op. cit.*

<sup>1223</sup> Circulaire [ST/SGB/2002/9](#) sur la responsabilité pénale du personnel du Secrétariat et experts en mission de l'ONU, v. : Rapport A/71/167 du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des NU, du 20 juillet 2016.



catégorie les personnalités engagées sur la base de contrat de courte durée ou de services effectifs. C'est le cas des représentants spéciaux, des envoyés exerçant de hautes fonctions. La troisième catégorie de personnes concerne les tiers. Elle regroupe, entre autres, les fournisseurs, les donateurs et les partenaires de l'ONU. Le renvoi en jugement de cette dernière catégorie devant les juridictions nationales des Etats membres suppose au préalable une certaine condition. Celle-ci tient à l'existence entre l'ONU et ses fournisseurs d'un contrat d'achat<sup>1224</sup>, qui prévoit la répression de la fraude et des irrégularités financières qui pourraient être commises lors de l'exécution des contrats d'achat. C'est à cet effet que les contrats conclus par l'ONU contiennent des clauses dites de « *l'observation de la loi* »<sup>1225</sup>, du « *fonctionnaire désintéressé* »<sup>1226</sup>, des « *audits-enquêtes* »<sup>1227</sup>, de la « *responsabilité des employés* »<sup>1228</sup>.

Ainsi, suivant la catégorie de personnels, les enquêtes et examens sur la fraude et les irrégularités financières sont effectuées par le BSCI, les Chefs de Bureau et de missions de l'ONU. Si les enquêtes réalisées par le BSCI, les Chefs de Bureau ou de missions de l'ONU permettent de conclure à la commission de la fraude ou d'irrégularités financières par les fonctionnaires mis en cause, le Secrétaire général peut, aux termes du statut et du règlement du personnel de l'ONU<sup>1229</sup>, prendre des mesures disciplinaires à leur encontre et les renvoyer en jugement devant les juridictions nationales des Etats membres. Cela nécessite au préalable que soit informée des cas de fraude et d'irrégularités financières l'Assemblée générale par le

---

<sup>1224</sup> Sur les conditions d'octroi des contrats de l'ONU, v. : le Code de conduite des fournisseurs des NU disponible sur : [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/BEED9FCEC5556B84C1257E81004F0AF3/\\$file/condu ct\\_french.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/BEED9FCEC5556B84C1257E81004F0AF3/$file/condu ct_french.pdf) (consulté le 25 mai 2015) ; les Normes déontologiques en matière d'achat disponible sur : <https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pmrev6-french.pdf> (consulté le 26 mai 2015).

<sup>1225</sup> La clause de « *l'observation de la loi* » est la clause par laquelle le fournisseur s'engage à respecter la loi.

<sup>1226</sup> La clause du « *fonctionnaire désintéressé* » est une clause par laquelle le fournisseur assure n'avoir rien donné, offert, au fonctionnaire de l'ONU pour obtenir le contrat.

<sup>1227</sup> La clause des « *enquêtes-audits* » est une disposition du contrat par laquelle le fournisseur s'engage à coopérer aux audits et enquêtes qui pourraient être effectués dans le cadre de l'exécution du contrat.

<sup>1228</sup> La clause dite de « *la responsabilité des employés* » est la clause qui permet d'envoyer les fournisseurs en jugement devant les juridictions nationales des Etats membres en cas de fraude ou d'irrégularités financières dans l'exécution du contrat de fournitures. Sur ces différentes clauses, v. la Circulaire du 9 septembre 2016 du Secrétaire général adjoint à la gestion, ST/IC/2016/25.

<sup>1229</sup> Les mesures disciplinaires en matière de fraude et d'irrégularités financières au sein de l'ONU sont prises sur le fondement du Chapitre X du Statut et règlement du personnel de l'ONU, de la disposition 10. 1 a du règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU et de la règle 101. 2 du règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU.

Comité des commissaires aux comptes<sup>1230</sup> de l'ONU. Aussi, l'Assemblée générale en est informée par le BSCI, qui lui adresse son rapport sur la fraude et les irrégularités financières commises. Le renvoi en jugement des fonctionnaires de l'ONU se fait sur la base de la résolution 62/63 de l'Assemblée générale. En vertu de cette résolution, le Secrétaire général informe<sup>1231</sup> les Etats membres des allégations de fraude ou d'irrégularités financières commises. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU doit contenir le nombre et la nature de la fraude et des irrégularités financières commises par les fonctionnaires et experts en mission<sup>1232</sup> de l'ONU, les fonctionnaires autres que ceux membres du personnel du Secrétariat général, les fournisseurs, les donateurs et les partenaires de l'ONU. Dans son rapport sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et experts en mission, le Secrétaire général a envoyé devant les juridictions des Etats membres au moins 12 affaires de fraude avérée ou d'allégations de fraude, de 2015 à 2016<sup>1233</sup>.

Lorsque les Etats membres sont informés des cas de fraude et d'irrégularités commises, ils ont l'obligation d'informer à leur tour l'Assemblée générale sur leurs instruments juridiques de lutte contre la fraude et les irrégularités financières. Ils peuvent adresser à l'ONU une demande d'assistance en vue de poursuivre les actes frauduleux ou les irrégularités financières. Dans l'affaire « Pétrole contre nourriture », le Chef de cabinet du Secrétaire général avait déclaré dans sa conférence de presse tenue le 8 août 2005 que « *la Commission (Volcker) a recommandé au Secrétaire général d'accéder à toute demande dûment motivée par une autorité pertinente du maintien de l'ordre de lever l'immunité de Benon Sevan (Directeur du Programme « Pétrole contre nourriture » et d'Alexander Yakoslev (Responsable des marchés publics au sein de l'ONU) contre les poursuites pénales. Comme il l'a clairement dit à plusieurs reprises, le Secrétaire général accèdera à cette demande. S'agissant, en particulier, de Benon Sevan, l'ONU est disposée à coopérer aux enquêtes du Bureau du Procureur du district de Manhattan et est en train de répondre à une demande de coopération du Bureau du Procureur du district-sud de New York. Concernant*

---

<sup>1230</sup> V. « Règles supplémentaires régissant l'audit des états financiers de l'Organisation des Nations Unies », (ST/SGB/2013/4) au règlement financier et aux règles de gestion financière de l'ONU, ST/SGB/2013/4 du 1<sup>er</sup> juillet 2013.

<sup>1231</sup> V. Point 37, 38, 39 et 40 de la Circulaire ST/IC/2016/25 du Secrétaire général de l'ONU du 9 septembre 2016.

<sup>1232</sup> Rapport A/71/167 du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission de l'ONU, *opt. cit.*

<sup>1233</sup> La période considérée par le rapport va de juillet 2015 à juin 2016. V. sur ce point : § 15 de la résolution 70/114 de l'Assemblée générale sur la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU du 14 décembre 2015.

*Alexander Yakovlev, le BSCI a contacté, au cours du mois dernier, le Bureau du Procureur du district-sud de New York pour l'informer que les enquêtes internes en cours sur Alexander Yakovlev ont permis de collecter des preuves prima facie de mauvaises conduites passibles d'actions pénales. Ces preuves ont été transmises au Bureau du Procureur. »*<sup>1234</sup>

Pour donner suite aux recommandations de poursuite judiciaire des organes en charge des enquêtes sur la fraude et d'autres activités illégales contre les intérêts financiers de l'ONU, il est fréquent de voir le Secrétaire général de l'ONU prendre des mesures de suspension à l'encontre des fonctionnaires ou des agents internationaux à l'égard desquels il existe des indices graves et concordants pouvant laisser croire qu'ils ont commis des actes de fraude ou des irrégularités financières.

Contrairement à l'ONU, la saisine par l'UE des juridictions nationales obéit à une procédure définie dans laquelle la Commission remplit un rôle important dans la poursuite des actes frauduleux et des irrégularités financières.

## **B. La saisine des juridictions nationales par l'UE**

La personnalité juridique de l'UE est fondée sur l'article 47 TUE. Il dispose que : « *l'Union a la personnalité juridique* ». Sa capacité juridique d'ester en justice est déterminée par l'article 335, alinéa 1<sup>er</sup>, TFUE, qui l'assimile à une personne morale de droit public. Cet article dispose que : « *dans chacun des États membres, l'Union possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers et mobiliers et ester en justice. À cet effet, elle est représentée par la Commission. Toutefois, l'Union est représentée par chacune des institutions, au titre de leur autonomie administrative, pour les questions liées à leur fonctionnement respectif.* » C'est la Commission, en tant que représentante de l'Union, qui peut engager pour le compte de l'UE des poursuites pénales au sein des Etats membres. Elle peut aussi mandater une institution de l'UE pour engager de telles poursuites.

Au regard du droit positif et de la jurisprudence des Etats membres de l'UE, la Commission européenne a eu à poursuivre, devant les juridictions nationales, plusieurs cas de fraude et d'irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union. Dans les affaires de fraude au budget de l'UE ou d'irrégularités financières qui lui sont

---

<sup>1234</sup> <http://www.un.org/press/fr/2005/Conf.presse.MMB.oil.doc.htm> (consulté le 26 mai 2015).

préjudiciables, les poursuites sont effectuées sur la base du droit national de l'Etat membre dont la juridiction est saisie. Et suivant la matière, la juridiction nationale saisie applique les dispositions du code des douanes lorsqu'il s'agit, par exemple, de connaître des affaires de « *contrebande, d'importation sans déclaration de marchandises prohibées ou fortement taxées* »<sup>1235</sup>, celles du code général des impôts pour l'« *introduction irrégulière d'une marchandise dans la Communauté européenne, suivie d'une opération de transit dans plusieurs Etats membres* »<sup>1236</sup> ou encore celles du code pénal dans le cas des enquêtes effectuées par l'OLAF sur les conditions d'attributions des subventions européennes<sup>1237</sup>. La qualification des faits considérés comme étant des atteintes aux intérêts financiers de l'UE détermine la base légale qui doit servir à l'exercice des poursuites. Sur saisine de la Commission, la jurisprudence de la Cour de cassation française fournit les différents articles visés en fonction de la nature de la fraude et des irrégularités financières. Lorsque la fraude et les irrégularités financières affectent les ressources propres de l'Union (FEOGA-Garantie), ce sont les dispositions du code français des douanes qui sont applicables quand elles sont poursuivies devant les juridictions françaises. Ainsi, les sanctions applicables sont celles déterminées par les articles 414 et 415 du code français des douanes. Lorsque les faits incriminés n'entrent pas dans le champ d'application de ces deux dispositions, celles des articles 411 et 410 du code des douanes sur les contraventions douanières de 3<sup>ème</sup> et 2<sup>ème</sup> classes restent applicables. En revanche, dans les affaires de détournement de fonds (restitution versée sous condition d'exportation vers un Etat tiers à l'UE), la poursuite pénale est exercée sur la base de l'article 314-1 du code pénal. En faisant une analyse de la jurisprudence française en matière de fraude aux intérêts financiers de l'UE, on constate que les juridictions françaises exercent des poursuites aussi sur la base de l'article 313-1 du code pénal. Cela se fait quand les manœuvres frauduleuses portent sur les aides agricoles et les fonds structurels. Les sanctions applicables en la matière sont celles déterminées par le code pénal français : peine de prison, amende et confiscation des marchandises.

Dans une affaire récente, la Commission européenne a saisie les juridictions françaises sur la base d'une plainte pour détournement, fraude, complicité d'abus de confiance et recel de bien commis par plusieurs fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'Union. Les faits de

---

<sup>1235</sup> V. Arrêt n° 95-84. 315, Crim, 20 mars 1997.

<sup>1236</sup> Crim. 15 juin 2006, Union européenne/ MM. J-L B., D., YF.

<sup>1237</sup> Crim, 9 déc. 2015.

l'affaires sont les suivantes : durant cinq ans, Eurostat, une direction de la Commission élaborait pour le compte de l'UE des statistiques sur des points de vente dénommés "datashops". A la suite de ses différentes prestations, Eurostat percevait des montants qui lui étaient versés par le comptable de la Commission sans que ceux-ci ne soient orientés vers le budget de l'Union. Une enquête menée par l'OLAF révèle à la Commission l'organisation d'une opération frauduleuse mise en place par Eurostat et plusieurs fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de l'Union. Les enquêtes administratives menées sur cette affaire par l'OLAF ont pu démontrer que les fonds perçus par Eurostat pour la réalisation des statistiques en cause étaient utilisés en dehors de tout contrôle financier et en méconnaissance des règles financières de l'UE. Les personnes impliquées dans la réalisation de ces statistiques se sont fait payer frauduleusement en rédigeant de fausses factures adressées au comptable de la Commission. Sur la base des enquêtes de l'OLAF, la Commission a porté plainte contre elles et Eurostat pour fraude et détournement de fonds, abus de confiance, faux et usage de faux. Cette plainte a eu pour conséquence la mise en examen des fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'Union des chefs de recel et complicité d'abus de confiance. La Cour de cassation, ayant reçu le pourvoi en cassation de la Commission, a dû se prononcer sur la nature pénale des faits litigieux. Pour rejeter le pourvoi, elle a ainsi estimé qu' « *il n'existe pas de charges suffisantes contre quiconque de nature à retenir des abus de confiance, que les faits en cause ne peuvent pas recevoir une autre qualification pénale notamment de faux et usage de faux, s'agissant des factures utilisées (...), faute d'élément intentionnel caractérisé, que les faits dénoncés ont relevé d'une méconnaissance des règles budgétaires européennes, qui a persisté du fait d'une négligence de vérification et d'un désintérêt du contrôle financier.* »<sup>1238</sup> Dans un autre arrêt, la Chambre criminelle de la Cour de cassation, confirmant l'arrêt de la Cour d'appel de Dijon<sup>1239</sup>, a déclaré le défendeur (une personne physique) coupable, aux termes de l'article 414 du code des douanes, de « *contrebande, importation et exportation sans déclaration de marchandise non prohibée ou fortement taxée* »<sup>1240</sup> et « *l'a condamné à deux mois d'emprisonnement avec sursis, une amende douanière et a prononcé la confiscation des marchandises saisies.* »<sup>1241</sup>

---

<sup>1238</sup> Crim., 15 juin 2016, n°1589. D. 2016, p. 628.

<sup>1239</sup> Crim., 15 juin 2016, *op.cit.*, p. 628.

<sup>1240</sup> Crim., 26 juin 2016, D. n° 15-82. 828.

<sup>1241</sup> Crim. 26 juin, *op. cit.*, 828.

Les poursuites pénales contre la fraude au budget de l'Union et les irrégularités financières commises au sein de l'UE ne semblent pas s'effectuer de la même manière que celles faites hors UE. Car, en effet, en vertu des instruments juridiques de l'Union qu'ils ont transposés dans leur ordre juridique les Etats membres de l'UE poursuivent les atteintes aux intérêts financiers de l'Union comme celles faites à leurs propres intérêts. Ce qui n'est pas le cas pour les Etats qui ne sont pas membres de l'UE. On peut citer par exemple la fraude au budget et les détournements de l'aide publique que l'UE apporte aux Etats d'Afrique. Dans ces cas, plutôt que d'ester en justice, la Commission européenne exerce souvent des pressions sur les Etats ayant bénéficié de son aide pour que ceux-ci répriment les auteurs de fraude, d'irrégularités ou de détournement des fonds alloués à l'aide publique au développement. Ces pressions peuvent consister notamment à geler les fonds, à suspendre les Etats en cause des avantages de l'aide publique au développement et à leur demander de poursuivre les auteurs de fraude ou d'irrégularités et à recouvrer les montants fraudés ou détournés. L'exercice de telles pressions intervient généralement à la suite d'audits commandés par la Commission pour situer les responsabilités dans la commission de la fraude, d'irrégularités et de détournements de fonds publics. Il en fut ainsi dans la fraude au budget et dans le détournement de l'aide publique que l'UE a accordée à la Côte d'Ivoire sous les régimes des présidents Bédié et Guéi, de 1996 au commencement des années 2000. Il est donc revenu à la Côte d'Ivoire, comme le lui a recommandé la Commission européenne, « *de prendre les sanctions et les mesures correctrices appropriées ainsi que le remboursement des sommes effectivement détournées* »<sup>1242</sup> par des membres de son gouvernement qui étaient les auteurs de fraude et d'irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

Lorsque les OI décident de poursuivre les auteurs de fraude et d'irrégularités financières devant les juridictions nationales de leurs Etats membres, elles sont confrontées à des obstacles qui peuvent dans certains cas empêcher ou rendre difficile la poursuite.

---

<sup>1242</sup>

[http://www.lesechos.fr/21/06/1999/LesEchos/17924-025-ECH\\_la-cote-d-ivoire-epinglee-pour-un-detournement-de-fonds-europeens.htm](http://www.lesechos.fr/21/06/1999/LesEchos/17924-025-ECH_la-cote-d-ivoire-epinglee-pour-un-detournement-de-fonds-europeens.htm) (consulté le 26 mai 2015).

## Paragraphe II : Les obstacles aux poursuites devant les juridictions nationales

Pour favoriser la poursuite devant les juridictions nationales contre les auteurs présumés de fraude ou d'irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI, il est nécessaire que certains obstacles soient levés. Ces obstacles aux poursuites au sein des Etats membres sont différents lorsqu'on les aborde dans le cadre des Etats membres de l'ONU (A) ou de ceux de l'UE (B).

### A. Les obstacles à la poursuite pénale devant les juridictions des Etats membres de l'ONU

La fraude et les irrégularités sont des violations ou des inobservances des instruments juridiques (règlements financiers ou des directives) des OI. En tant que telles, elles donnent lieu à des poursuites pénales devant les juridictions pénales des Etats membres des OI. Ainsi, le tribunal national devant lequel l'action pénale est exercée est amené à interpréter les règlements, les statuts et les règles internes que le fonctionnaire peut avoir violés. Quelques actes des OI posent cependant des difficultés pour les Etats membres. C'est le cas de leurs actes internes, notamment leurs règlements intérieurs<sup>1243</sup>.

Il semble parfois difficile de voir appliquer par le tribunal d'un Etat membre le règlement intérieur<sup>1244</sup> d'une OI puisque dans la plupart des cas cette norme n'a pas valeur légale. Outre l'absence de valeur légale des règlements intérieurs des OI, on relève plusieurs difficultés sur la participation des Etats membres à la lutte contre la fraude et les irrégularités financières. L'une de ces difficultés tient au risque lié à la différence d'interprétations des

---

<sup>1243</sup> Les tribunaux des Etats membres de l'ONU, pour remédier aux difficultés d'application du règlement intérieur de l'ONU, peuvent sanctionner par exemple l'irrégularité financière ou la fraude en la qualifiant de corruption et appliquer les dispositions de leurs codes pénaux sur la corruption. V. sur ce point : Rapport A/71/167 du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission de l'ONU, *opt. cit.*; Résolution 70/255 du 15 avril 2016 de l'Assemblée générale relative au progrès accompli dans l'élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat général de l'ONU.

<sup>1244</sup> J.C. MASCLET, « Règlement », *Rép. communautaire Dalloz*, 18 p ; C. BLUMANN, *La fonction législative communautaire*, Paris, LGDJ, 1995, 175 p ; R. KOVAR, *Le pouvoir réglementaire de la CECA*, Paris, LGDJ, 1964, 280 p. ; J.-V. LOUIS, *Les règlements dans la CEE*, Bruxelles, Presses universitaires, 1969, 365 p ; J.-V. LOUIS, *L'ordre juridique communautaire*, 6<sup>e</sup> éd., Luxembourg, Commission des Communautés européennes, 1993, 195 p ; C.A. MORAND, *La législation dans les Communautés européennes*, Paris, LGDJ, 1968, 312 p.

règlements intérieurs (ou règlements financiers d'OI) par les tribunaux nationaux des Etats membres.

Aussi, l'action pénale<sup>1245</sup> ne peut facilement aboutir que si l'auteur de la fraude ou des irrégularités financières se trouve sur le territoire de l'Etat du siège de l'OI dont les intérêts sont atteints. Cela veut dire que pour le poursuivre, l'OI doit découvrir la fraude avant la fuite de l'auteur du territoire national sur lequel l'infraction a été commise. L'exercice de l'action pénale devient souvent difficile lorsque l'auteur de la fraude ou des irrégularités financières n'est pas présent sur le territoire de l'Etat où la fraude et les irrégularités financières ont été commises. Dans de telles situations, on recourt à l'aide des autorités judiciaires de l'Etat où il réside. En revanche, son exercice est plus facile lorsque le fraudeur se trouve dans l'Etat membre où l'OI a son siège. Lorsqu'il a quitté l'Etat de siège de l'OI, on peut penser à son extradition. L'Etat requis peut toutefois refuser de donner suite à la demande d'extradition<sup>1246</sup> pour plusieurs raisons valables. Il peut s'agir du cas où le tribunal de l'Etat requis s'estime compétent pour connaître de l'affaire au pénal ou du cas où il n'y a pas de traité d'extradition<sup>1247</sup> entre lui et l'Etat requérant, ou si la peine applicable dans celui-ci est excessive, inhumaine. L'extradition peut également être refusée si l'auteur de la fraude ou de l'irrégularité a la nationalité de l'Etat requis ou encore lorsque son extradition entraînera pour lui l'application de la peine de mort<sup>1248</sup>. Avec les accords de coopération internationale conclus dans le domaine pénal, on peut espérer que ces difficultés seraient surmontées. Il s'agit par exemple des modèles de traité-types d'extradition contenus dans les différentes résolutions<sup>1249</sup> de l'Assemblée générale des NU. Malgré cet effort de surmonter ces difficultés, les demandes d'entraide judiciaire impliquent des délais considérablement longs. En outre, la poursuite dans les Etats membres est soumise au respect du principe de la légalité des délits et des peines<sup>1250</sup>. Or, les notions de fraude et d'irrégularités telles que définies dans les règlements financiers d'OI ne correspondent pas toujours aux mêmes éléments retenus par les législations pénales des Etats membres des OI. D'autres ne connaissent pas la fraude et les

---

<sup>1245</sup> *Op. cit.* 30 p.

<sup>1246</sup> D. REBUT, « Extradition », *Rép. intern. Dalloz*, 2009, 38 p ; F. JULIEN-LAFERRIERE, « L'évolution récente du droit français de l'extradition », *RD. publ.*, 1979, 793 p.

<sup>1247</sup> R. ALBERIC, « Quelques questions relatives à l'extradition », *RCADI*, vol. 001, 1923, 342 p.

<sup>1248</sup> R. ALBERIC, « Quelques questions relatives à l'extradition », *op. cit.*, 342 p.

<sup>1249</sup> Résolution AG 45/116 du 14 février 1990 sur l'accord-type de traité d'extradition.

<sup>1250</sup> C. PORTERON, « Infraction », *Rép. pén. Dalloz*, 2002 (mis à jour 2003), 17 p ; M. DELMAS-MARTY, « La répression des fraudes contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *RSC*, 1993, p. 585.



irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Ce qui constitue un obstacle légal à la poursuite de telles infractions. C'est pour cela que, pour trouver solutions à cet obstacle lié aux législations pénales nationales, lorsqu'une affaire de fraude ou d'irrégularités financières est renvoyée devant la juridiction de l'Etat dont est ressortissant le fonctionnaire ou l'expert de l'ONU ou encore le fournisseur de l'ONU, cet Etat doit communiquer à l'ONU la base juridique en vertu de laquelle il peut poursuivre les auteurs. C'est à ce titre, par exemple, que la Suisse<sup>1251</sup> a fait savoir au Secrétaire général de l'ONU que la fraude et les irrégularités financières sont punissables sur le fondement des articles 158, 313, 314 de son code pénal, qui sanctionnent la concussion, la gestion déloyale des intérêts publics et autres formes de corruption prévues par sa législation pénale. La difficulté peut également porter sur la détermination de la compétence juridictionnelle dans un Etat, comme le Royaume-Uni, qui applique trois systèmes de droit pénal. Dans ce cas de figure, les affaires « seront portées devant la juridiction la plus indiquée »<sup>1252</sup>. Comme le note le Secrétaire général de l'ONU, « *Le Royaume-Uni n'avait promulgué aucune loi pénale s'appliquant spécifiquement ou seulement à ses nationaux ayant la qualité de fonctionnaires ou d'experts en mission des Nations Unies. Toutefois, il avait promulgué une loi établissant sa compétence extraterritoriale pour plusieurs infractions commises par ses nationaux à l'étranger.* »<sup>1253</sup>

Parmi les obstacles liés à la poursuite de la fraude et des irrégularités financières devant les juridictions nationales, figure également le manque d'information. La résolution sur la responsabilité des fonctionnaires et experts en mission de l'ONU prévoit d'informer les Etats de nationalité des auteurs de fraude et d'irrégularités financières afin qu'ils puissent les poursuivre. C'est dans ce cadre que quelques Etats membres de l'ONU<sup>1254</sup> ont affirmé n'avoir pas reçu à temps ou n'avoir pas reçu du tout l'information sur les cas de fraude et d'irrégularités financières commis par des fonctionnaires et experts en mission de l'ONU.

Pour surmonter ces obstacles à la poursuite de la fraude et des irrégularités financières au sein des Etats membres, plusieurs solutions sont à l'ordre du jour au sein de l'ONU. La principale consisterait à adopter des mesures permettant aux Etats membres de donner suite aux allégations de fraude et d'irrégularités financières, qui sont portées à leur connaissance

---

<sup>1251</sup> Rapport A/71/167 du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des NU, *op. cit.*

<sup>1252</sup> *Op. cit.*

<sup>1253</sup> *Ibid.*

<sup>1254</sup> Résolution 70/255 de l'Assemblée générale sur les progrès accomplis dans l'élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'ONU, *op. cit.*

par le Secrétaire général de l'ONU. Cette solution passe par le renforcement de la coopération entre l'ONU et ses Etats membres, mais aussi et surtout, comme l'a recommandé le Groupe de travail de l'ONU<sup>1255</sup> par l'adoption d'une convention internationale, qui « *exigerait des Etats membres qu'ils exercent leur compétence à l'égard de leurs nationaux qui ont la qualité de fonctionnaire ou d'expert en mission de l'ONU.* »<sup>1256</sup>

## B. Les obstacles à la poursuite au sein des Etats membres de l'Union européenne

En vertu de l'article 325 TFUE<sup>1257</sup>, les Etats membres de l'UE remplissent un rôle majeur dans la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union. Leur participation à la lutte contre les atteintes aux intérêts financiers de l'Union, se faisant grâce à des « *actions juridiques uniformes et efficaces* »<sup>1258</sup>, doit devenir, comme l'a rappelée la Commission européenne dans sa communication du 26 mai 2011, « *une priorité nationale* »<sup>1259</sup>. Cependant, leur participation n'est pas sans poser quelques problèmes juridiques. Le premier a trait à la pluralité des traditions et des systèmes juridiques nationaux. Les Etats membres de l'Union n'ont pas la même législation pour combattre la fraude contre les intérêts financiers de l'Union. Cela entraîne des différences dans l'application des sanctions contre la fraude. Ainsi, les amendes ou les peines de prison imposées aux fraudeurs varient d'un Etat à l'autre. Cette absence d'uniformité des droits pénaux des Etats membres de l'UE s'explique par l'absence de définition commune de la fraude aux intérêts de l'Union. Le second a trait à la complexité de la procédure enclenchée contre la fraude aux intérêts financiers de l'Union. En effet, les poursuites pénales engagées contre les auteurs de fraude nécessitent parfois de mener des enquêtes et d'accomplir des actes de procédure dans plusieurs Etats membres. De telles enquêtes et procédures sont effectuées par les ministères publics des Etats membres suivant les droits procéduraux des Etats dans lesquels elles s'effectuent. Or, l'expérience a montré que les Etats membres sont peu outillés pour faire face à cette lutte. Car, ils ne

---

<sup>1255</sup> V. Rapport A/71/167 du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des NU, *op. cit.*

<sup>1256</sup> *Op. cit.*

<sup>1257</sup> « *Les États membres combattent la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures [...] qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union.* »

<sup>1258</sup> Communication du 26 mai 2011 de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers de l'Union par le droit pénal et les enquêtes administratives.

<sup>1259</sup> Communication du 26 mai 2011 de la Commission européenne sur la protection des intérêts financiers, *op. cit.*

disposent pas tous de structures adéquates permettant de combattre efficacement la fraude. Lorsqu'il en existe en leur sein, les recommandations de poursuite qui leur sont adressées par l'UE grâce à l'OLAF sont très peu suivies d'effets et les dossiers sont classés sans suite<sup>1260</sup>.

Pour trouver solutions à ces problèmes, la Commission a décidé, en renforçant leurs capacités et leurs pouvoirs d'actions, de s'appuyer sur des mécanismes institutionnels. La solution institutionnelle qu'elle propose porte pour le moment sur le Réseau judiciaire européen (RJE)<sup>1261</sup> et le Réseau européen de formation judiciaire (REFJ). En choisissant de se baser sur le RJE pour remédier aux difficultés liées aux poursuites dans les Etats membres, la Commission fait le choix de la coopération. La base juridique du RJE est la décision du 16 décembre 2008 du Conseil<sup>1262</sup>. Celle-ci modifie l'Action commune du 29 juin 1998. C'est donc la décision de 2008 qui détermine la composition, fixe les objectifs, détermine les moyens et le fonctionnement<sup>1263</sup> du RJE. Ainsi, grâce au RJE, il y a, dans chaque Etat membre, un point de contact dont le but est désormais de faciliter la coopération entre les Etats membres. Ainsi l'article 2 de la décision du 16 décembre 2008 prévoit qu'« *un ou plusieurs points de contact sont créés dans chaque État membre conformément à ses règles internes et à la répartition interne des compétences, en veillant à ce que l'intégralité du territoire de cet État membre soit effectivement couverte* »<sup>1264</sup>. Le RJE fonctionne sur la base de la communication d'informations. Aussi, conformément à la décision du Conseil, elle organise par an trois réunions périodiques et doit donner aux Etats membres « *en permanence un certain nombre d'informations de base à jour, en particulier par l'intermédiaire d'un réseau de télécommunications adéquat* »<sup>1265</sup>. La solution qu'offre le recours au RJE, pour remédier à la pluralité des systèmes juridiques nationaux, n'est efficace que lorsque les juges nationaux sont totalement impliqués. Cela justifie par exemple le REFJ, qui a pour but d'assurer la formation des professionnels du droit de l'Union, notamment les magistrats, en vue de l'« *émergence d'une culture juridique de l'UE* »<sup>1266</sup> au sein des Etats membres. Il doit permettre l'harmonisation des droits des Etats membres.

---

<sup>1260</sup> *Ibid.*

<sup>1261</sup> Le RJE a été créé en 1998. Sur sa création, v. : l'Action commune 98/428/JAI du Conseil.

<sup>1262</sup> Décis. n° 2008/976/JAI du Conseil, 16 déc. 2008, *JOUE*, n° L 348, 24 déc.2008.

<sup>1263</sup> A. M-A d'ARRAST, « Coopération et harmonisation (matière pénale) », *Répertoire de droit européen*, 2006.

<sup>1264</sup> Décis. n° 2008/976/JAI du Conseil, 16 déc. 2008, *op. cit.*

<sup>1265</sup> *Op.cit.*

<sup>1266</sup> G. PAYAN, «Émergence d'une stratégie européenne en matière de formation judiciaire », *RTD eur.*, 2014, p. 39.

La mise en place et le développement du REFJ ont été accélérés par le Traité de Lisbonne, qui donne compétence à l'Union dans la formation des magistrats. Ainsi, aux termes des articles 81 et 82 TFUE, « *le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent des mesures visant à assurer un soutien à la formation des magistrats et des personnels de justice.*»<sup>1267</sup> Malgré l'utilité et le rôle du REFJ dans la reconnaissance mutuelle des décisions, il présente quelques lacunes dont la principale tient à l'absence de définition de la notion de « *formation judiciaire européenne* ». En effet, les instruments juridiques de l'UE, qui portent sur le REFJ, n'en donnent aucune définition.

Cette absence de définition pose la question des destinataires de la formation délivrée par le REFJ. Pour résoudre la question, l'on a considéré qu'en raison de leurs missions, qui consistent à appliquer le droit de l'UE, les magistrats et les juges sont les bénéficiaires privilégiés de la formation délivrée par le REFJ. Cela n'en exclut pas pour autant d'autres professionnels du droit, notamment les avocats et les auxiliaires de justice. Cette interprétation semble avoir la faveur des institutions de l'UE, comme en témoigne la lecture du Programme de Stockholm. S'il est évident que les magistrats doivent maîtriser le droit de l'UE, ils doivent également avoir une maîtrise des droits des Etats membres de l'Union. Cette connaissance facilite l'harmonisation des droits nationaux. Ainsi, « *une formation judiciaire appropriée ainsi que l'élaboration d'une culture judiciaire européenne sont de nature à accélérer les procédures judiciaires dans les affaires transfrontières et peuvent contribuer, dans une large mesure, à l'amélioration du marché intérieur pour les entreprises comme pour les citoyens.*»<sup>1268</sup>

Le REFJ permet donc la cohérence entre les instruments juridiques nationaux et garantit l'efficacité des procédures de l'UE au sein des Etats membres. Une bonne connaissance des instruments juridiques de l'UE par les juges nationaux facilite l'activité des institutions de l'UE au sein des Etats membres.

Si le RJE et le REFJ contribuent à la lutter contre la fraude aux intérêts financiers de l'UE, ils ne permettent cependant pas de lever tous les obstacles liés à la poursuite des atteintes aux intérêts financiers de l'UE. C'est ce qui explique qu'ils ne remplissent pas les

---

<sup>1267</sup> Art 81, § 2 point h et 82 § 1 point c TFUE; V. Le programme de Stockholm : une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens du Conseil, *JOUE*, n° C 115, 4 mai 2010, p. 1.

<sup>1268</sup> G. PAYAN, «Emergence d'une stratégie européenne en matière de formation judiciaire », *op. cit.*, p. 39 ; Le programme de Stockholm , *op. cit.*, pt. n° 1,2 et 6.

premiers rôles, qui reviennent à l'OLAF dans la lutte pour la protection des intérêts financiers de l'Union.

## **Conclusion du Chapitre II**

Les poursuites exercées dans le cadre des OI contre la fraude et les irrégularités présentent des limites qui ne permettent pas la protection efficace des intérêts financiers des OI. La procédure disciplinaire effectuée en leur sein ne favorise pas toujours le recouvrement dans tous les cas des montants fraudés par les fonctionnaires des OI, car les instances devant lesquelles se déroule la procédure n'ont pas de compétence pour statuer sur les plaintes. Elles ne peuvent que prendre, dans de très rares cas, des décisions autorisant des retenues sur salaires des fonctionnaires coupables de fraude et d'irrégularités, qui peuvent faire l'objet de recours devant les tribunaux administratifs des OI. Mais encore, faut-il que ces fonctionnaires continuent d'exercer leurs fonctions, perçoivent leurs salaires et que les solutions de retenues sur salaire permettent le recouvrement intégral des montants fraudés. La finalité de la procédure disciplinaire est d'appliquer des sanctions administratives dont la plus grave peut consister à radier le fonctionnaire coupable de fraude ou d'irrégularités financières. L'impossibilité d'exercer des poursuites pénales explique les limites des actions exercées au sein des OI et permet d'expliquer, dans le cadre de l'UE, notamment la raison du projet de création du Parquet européen, qui pourra avoir la compétence d'exercer des poursuites pénales contre les infractions de fraude et les irrégularités financières portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. Les poursuites et sanctions pénales ne trouvent réellement leur aboutissement et leur efficacité que lorsqu'elles sont exercées devant les juridictions nationales qui ont la possibilité d'exercer des voies d'exécution contre les fonctionnaires coupables. Celles-ci nécessitent entre les chefs d'administration des OI et les autorités nationales de poursuites au sein des Etats membres une collaboration dont l'effet serait de lever des obstacles aux poursuites des fonctionnaires coupables devant les juridictions nationales.

## Conclusion du Titre II

La lutte contre la fraude et les irrégularités financières au sein des OI reste marquée par l'exercice d'une pluralité d'actions et de sanctions qui se déroulent à deux niveaux. La première consiste à appliquer des sanctions dans le cadre des OI elles-mêmes. Ce niveau d'actions s'applique essentiellement aux personnels des OI et est dominé par l'exercice des actions disciplinaires exercées principalement par les chefs d'administration des OI, par exemple le Secrétaire général de l'ONU, le Président la Commission de l'UE et le Président de la Commission de l'UEMOA, sur les membres des OI (ONU, UE, UEMOA), indépendamment de la nature de leur lien avec les OI concernées. Il ne tient pas compte des personnes autres que celles membres des OI. Ce qui constitue la faiblesse principale de ce moyen d'actions. Aussi, faut-il souligner au titre des faiblesses de ce moyen d'actions contre la fraude et les irrégularités financières, la difficulté qu'il y a dans la pratique pour les OI à exercer la procédure de recouvrement contre des fonctionnaires coupables de fraude ou d'irrégularités. D'où la nécessité pour les OI de découvrir dans de meilleurs délais les fraudes et irrégularités commises contre leurs intérêts financiers. Cela nécessite l'existence en leur sein de mécanismes de contrôle financier régulier et efficace. C'est à cet effet que la plupart des OI se sont dotées de services de contrôle interne aux compétences multiples (audits financiers externe et interne, enquête, investigation) prompts à contrôler la gestion efficace de leurs ressources financières et à faire des suggestions et recommandations tendant à leur amélioration et qualification. C'est ce qui explique par exemple la réforme et l'amélioration constante des services du contrôle de l'ONU, notamment de la création du BSCI et de l'existence d'autres structures de contrôle qui apprécient l'impact de ses travaux sur l'ensemble de la gestion financière de l'ONU. L'exercice de la procédure se caractérise par la multiplicité d'organes intervenant dans sa mise en œuvre, chaque OI possédant sa structure propre.

L'autre niveau de la lutte s'effectue au sein des Etats membres. Il consiste, d'une part, à exercer l'action civile en recouvrement devant les juridictions civiles des Etats membres et, d'autre part, à mettre en mouvement l'action pénale devant les juridictions pénales des Etats membres des OI. Si, dans son exercice, l'action civile en recouvrement ne semble pas poser de difficultés majeures, il n'en va pas de même de celle pénale. La plus importante difficulté dans l'exercice de l'action pénale devant les juridictions pénales des Etats membres tient au

problème de la qualification de l'infraction. Par exemple, les notions d'irrégularités financières, de fraude ou de mauvaise gestion sont inconnues de quelques Etats membres, ou encore ceux-ci ne retiennent pas les mêmes qualifications pénales. C'est le cas par exemple lorsqu'il s'agit de réprimer la fraude au budget de l'UE devant les juridictions pénales d'Etats africains dont la législation pénale ignore cette infraction, comme ce fut le cas pour le projet d'aide publique au développement de l'UE accordée à la Côte d'Ivoire, ou encore d'exercer des poursuites pénales contre les irrégularités financières préjudiciables aux intérêts financiers de l'ONU. C'est le cas aussi de la poursuite des infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'UEMOA dans ses Etats membres. Ceux-ci qualifient les infractions commises contre les intérêts de l'UEMOA à l'aune de leurs catalogues répressifs. Cela peut parfois laisser le champ libre à l'impunité. Cette question, ainsi qu'on l'a abordée, pose le problème de l'harmonisation des normes pénales en vue de ne pas laisser impunies les pratiques préjudiciables aux finances des OI. L'UE a, contrairement aux autres OI, résolu ce problème au travers de ses différentes conventions sur la protection de ses intérêts financiers. Il est fort utile pour d'autres OI, notamment l'UEMOA, de s'inspirer de l'exemple de l'UE dans la lutte contre les atteintes à leurs intérêts financiers par l'adoption de conventions internationales dont le but serait, notamment, d'harmoniser les législations pénales nationales.



## **Conclusion de la Seconde partie**

L'application des sanctions contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI est essentiellement affectée par l'absence d'harmonisation des différentes normes juridiques édictées par les OI et les Etats membres. C'est qu'en effet les notions prévues par les conventions internationales qu'elles édictent ne correspondent pas, sauf dans le cas de la seule UE où ce problème est résolu par l'existence de plusieurs conventions de protection de ses intérêts financiers, aux mêmes définitions dans les Etats membres. Ainsi, le recours aux Etats membres pour la répression des infractions de corruption et de fraude soulève des questions, entre autres, d'harmonisation des sanctions pénales entre les Etats membres. Aussi, dans certaines OI, il n'existe pas de normes juridiques suffisantes qui prennent en compte tous les aspects de la lutte pénale contre les atteintes à leurs intérêts financiers. C'est le cas, par exemple, de l'UEMOA où la lutte pénale porte dans une large mesure sur la passation et l'exécution des marchés publics de l'UEMOA qui sont encadrés par une série de normes juridiques. Celles-ci sont reprises par l'ensemble des Etats membres dans leurs codes pénaux. Aucune norme juridique ne prévoit la corruption ou la fraude de ses fonctionnaires comme il en existe au sein de l'UE. Ainsi, la lutte contre la corruption des fonctionnaires de l'UEMOA est laissée au bon vouloir des Etats membres qui ne sont pas très enclins à les poursuivre. Apparaît également, en vertu du principe de légalité des délits et des peines, la difficulté de réprimer la corruption et la fraude de ses fonctionnaires en se servant du catalogue répressif des Etats membres. Car ce sont les législations pénales des Etats membres de l'UEMOA qui leur permettent de déclencher l'action pénale contre les auteurs de la corruption ou de la fraude. C'est aussi le cas de l'ONU. Dans ces OI, outre l'absence d'instruments juridiques sur les infractions portant atteinte à leurs intérêts financiers, se posent aussi d'autres questions tenant à la fonction des personnes poursuivies qui bénéficient des privilèges qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la protection des intérêts financiers des OI. Cet aspect marque une grande différence entre l'UE et l'UEMOA dans la protection respective de leurs intérêts financiers.

Dans le cadre de la protection des intérêts financiers des OI, des différences apparaissent également entre les Etats membres d'OI. Par exemple, au plan pénal, les Etats membres de l'UEMOA ne protègent que les intérêts financiers de l'UEMOA. Alors que d'autres OI, comme l'UE, se sont dotées de tous les instruments juridiques qui leurs permettent de lutter contre les infractions portant atteinte à leurs intérêts financiers et ceux d'autres OI. C'est ainsi que la France qui a transposé dans sa législation nationale l'ensemble des instruments juridiques internationaux et ceux de l'UE sur la lutte contre la corruption peut protéger les intérêts financiers de l'UE, mais aussi ceux d'autres OI comme ceux de l'ONU. Cela est possible par le fait d'avoir transposé dans son droit la convention des NU contre la corruption et les différentes conventions de l'UE sur la corruption. Il est souhaitable que la transposition en cours dans les Etats membres de l'UEMOA de la convention des NU sur la corruption donne lieu à la protection à la fois des intérêts de l'UEMOA mais aussi à la protection des intérêts financiers d'autres OI.

Certaines de ces remarques sont valables dans le cadre de la lutte contre la fraude et les irrégularités portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Par exemple, si certaines OI semblent déployer tous les instruments juridiques tenant compte des différents aspects de ces infractions, les moyens juridiques d'autres OI sont limités. Ce qui les amène à privilégier certains aspects de la fraude ou des irrégularités financières sur d'autres en fonction, notamment du volume de celles-ci. C'est le cas de l'UE et de l'UEMOA. La première organisation, en plus de l'infraction spécifique de la fraude à son budget, dispose d'un ensemble de normes juridiques qui organisent et prévoient les sanctions pénales et disciplinaires contre tous les types de fraude qui portent atteinte à ses intérêts financiers. Aussi, l'existence de mécanismes et d'institutions qualifiés qui lui sont particuliers (OLAF) renforcent la lutte en son sein. A ces organes, s'ajoute la création future du Parquet européen qui participera à coup sûr au renforcement des poursuites pénales contre la corruption, la fraude, les irrégularités financières et d'autres activités illégales contre les intérêts financiers de l'UE. Au sein de l'UEMOA, la lutte contre la fraude, les irrégularités financières portent essentiellement sur la passation et l'exécution des marchés publics financés par l'UEMOA. Ils restent le domaine privilégié des fraudeurs de l'UEMOA. D'une certaine manière, ce constat reste valable pour l'ONU, dont les marchés publics, le domaine des achats et les opérations de maintien de la paix constituent le champ de prédilection de ces infractions. Les sanctions majeures qu'elles (ONU, UEMOA) prennent toutefois dans ce domaine se limitent à

l'exclusion des entreprises soumissionnaires dans la liste de leurs appels d'offre et l'exercice des sanctions disciplinaires.

## CONCLUSION GENERALE

Au terme de cette recherche, il ressort que la protection des intérêts financiers des OI s'organise autour de deux mécanismes qui consistent, d'une part, à contrôler l'utilisation et la gestion de leurs ressources financières et, d'autre part, à prendre des sanctions contre les auteurs d'infractions portant atteinte à leurs intérêts financiers.

Le premier moyen de protection se rapporte à la fonction générale de contrôle financier qui, en principe, n'appelle pas de sanctions pénales et s'effectue conformément au droit interne des OI, notamment leurs règlements financiers. Il porte essentiellement sur la fonction d'audit financier, l'enquête et l'investigation. Ainsi, l'on note que cette protection mobilise à la fois les ressources du droit budgétaire et celle du droit financier (mécanismes de contrôle financier interne et externe de leurs ressources financières). Si ces deux pans complémentaires de la protection sont indispensables, leur développement respectif varie en fonction des OI. Ce qui fait que l'on constate par exemple dans certaines OI l'absence des services d'audits financiers internes, ou dans celles qui en disposent, l'insuffisance du personnel affecté à la mission de contrôle financier interne ou, mieux, au manque de ressources indispensables à l'accomplissement de leurs missions. C'était le cas, jusqu'à la dernière réforme du système juridique et financier de l'ONU, dans plusieurs de ses missions et agences.

Deux principales caractéristiques peuvent être dégagées de l'étude des institutions de contrôle financier des OI. La première est l'inexistence d'institutions d'audit financier interne qui place quelques OI dans une position de dépendance, donc de coopération, à l'égard des institutions supérieures de contrôle des comptes publics des Etats membres. Cela les contraint, pour palier cette insuffisance, à mobiliser les ressources de la coopération. Ainsi, les OI coopèrent avec les institutions supérieures nationales de contrôle des finances publiques. Mais aussi avec l'organisation des institutions d'audit interne et externe et les organisations d'audit professionnelles. C'est dans ce cadre qu'elles font recours principalement à l'INTOSAI et à d'autres organisations professionnelles du même type qui ont permis, par exemple, d'édicter les règles IPSAS qui servent de référence principale à la plupart des OI dans leurs activités d'audit, notamment l'ONU et l'UE. La seconde caractéristique tient à la présence et au rôle de quelques cours des comptes qui accomplissent les activités d'audit financier externe. C'est le cas, notamment, de l'ONU qui ne bénéficie pas d'institutions de ce type. Aussi, faut-il

souligner que la présence des cours des comptes au sein des OI leur permet d'élargir leurs pratiques de contrôle financier qui deviennent des modèles au plan universel et participent à l'harmonisation des normes d'audit internationales. Ainsi, en raison de leur pratique parfois bicentenaire de contrôle financier, la présence au sein des OI des cours des comptes nationales servent de référence au plan mondial aux OI. Parmi ces cours, celles de la France, du Canada, de la République Sud-africaine, du General Accountability office des Etats-Unis entre autres, sont les plus sollicitées par les OI, les agences et institutions spécialisées, notamment de l'ONU. Aussi, parmi ces institutions d'audit financier, la Cour des comptes française et les règles du General Accountability office des Etats-Unis font autorité en la matière.

En dépit des éléments de ressemblance entre les institutions de contrôle financier, il existe plusieurs points de dissemblance constitués, notamment, par la mise en place de plusieurs services d'audit interne au sein de ces institutions. Parmi les différences, on peut relever l'existence de cours des comptes propres à quelques OI. C'est le cas de la Cour des comptes européenne et celle de l'UEMOA qui ont reçu compétence de contrôler respectivement les ressources financières de l'UE et de l'UEMOA.

La conclusion d'accords, de conventions internationales permet d'établir des règles partagées et d'harmoniser les pratiques de contrôle financier au sein des OI. Elle permet également de leur garantir le contrôle efficace de leurs ressources financières, de leur faire bénéficier de l'expérience et de l'expertise d'autres institutions de contrôle financier, de garantir l'efficacité de leur gestion et d'empêcher des cas de fraude à leurs ressources financières, de fraude au budget, de mauvaise gestion, de gaspillage, d'irrégularités financières ou de corruption portant atteinte à leurs intérêts financiers. Cette coopération internationale permet le transfert de compétence entre les cours des comptes nationales et les OI en matière d'audits financiers externe et interne. C'est dans ce cadre, par exemple, que la Cour des comptes française participe au sein de l'OIF à la formation et à la qualification d'auditeurs externes des Etats qui en sont membres tout en continuant d'assurer l'audit externe des ressources de l'OIF. C'est aussi le cas pour l'ONU et d'autres institutions onusiennes. Aussi, d'autres cours des comptes nationales, comme les cours des comptes canadienne ou sud-africaine participent également à cette coopération internationale. Ceci permet en outre d'instaurer une coopération renforcée entre les cours des comptes nationales et d'harmoniser les pratiques d'audit dans les OI à défaut d'une uniformisation des normes d'audit externe.

Le recours à l'audit externe, qui est la seconde variante de l'activité d'audit au sein des OI, permet de pallier l'insuffisance de personnel qualifié et apporte aux OI toute l'expertise des institutions nationales de contrôle des finances publiques d'Etats membres ou des cours des comptes des OI. Cet aspect de l'audit trouve sa réalisation dans la coopération entre les OI et les États. Elle est aussi matérialisée par des accords internationaux. Les conditions de l'audit externe sont ainsi négociées entre les cours des comptes nationales et celles des OI dont les intérêts financiers sont à protéger. Ainsi, en tenant compte des activités d'audit financier et d'autres mécanismes de contrôle financier, on peut affirmer que la fonction de contrôle financier joue un rôle préventif dans la protection des intérêts financiers des OI en empêchant que leurs ressources financières soient utilisées autrement qu'à l'accomplissement de l'objectif défini par les normes juridiques des OI. D'où la raison des audits financiers qui permettent également de détecter les infractions qui portent atteinte aux intérêts financiers des OI et de dénoncer à l'autorité investie du pouvoir de nomination les infractions en vue de l'exercice de sanctions disciplinaires ou judiciaires à l'encontre des auteurs d'infractions.

Aussi faut-il rappeler pour cela qu'il est essentiel que les OI appliquent les recommandations émises par les services d'audit externe et interne. Or, l'état d'application des recommandations d'audits financiers et, dans une large mesure, des recommandations de contrôle financier des OI n'est pas toujours satisfaisant. Comme en témoignent les différents rapports des services d'audit et des institutions chargées du contrôle, notamment, financier de ces mêmes services, le nombre de recommandations appliquées paraît très faible au regard de l'immensité des recommandations produites. Ce qui explique dans l'ensemble le fait que les auteurs de fraude, de corruption, de gaspillage ou de mauvaise gestion portant atteinte aux intérêts financiers des OI ne soient pas dans tous les cas poursuivis. L'absence d'applications des recommandations des services d'audit empêche d'effectuer un contrôle efficace des dépenses et, par voie de conséquence, de prévenir toute atteinte à leurs intérêts financiers. Sur ce point, les rapports du BSCI font état des montants que l'ONU perd, du fait de la non-application de ses recommandations, dans le domaine d'achats relatifs aux différentes opérations de maintien de la paix ou dans les marchés publics qu'elle finance. Il en est de même des institutions, agences et programmes des NU. Parfois, les recommandations qui voient un commencement d'application ne sont pas totalement mises en application. Quelques recommandations effectuées par les services d'audit, notamment interne, des OI nécessitent pour leur mise en application des réformes en profondeur de structures de contrôle. Or

l'aboutissement des réformes au sein des OI demande un temps généralement très long lié à l'évolution des négociations au sein des OI. Ce qui fait que quelques OI ne tiennent pas compte de beaucoup de recommandations d'audit.

Si l'inapplication des recommandations d'audits financiers est, à coup sûr, préjudiciable à la protection des intérêts financiers de certaines OI, le fait pour les services d'audit de n'en pas formuler l'est aussi. Tel est, notamment, le cas de l'UEMOA, dont les rapports de ses services d'audit financier ne sont quasiment pas accessibles au public. Cela est dû au rôle et à la place des activités d'audits financiers dans cette OI. Et, en tant que telle, l'inexistence ou l'inaccessibilité à ses rapports d'audit constitue un problème qu'il faut résoudre en vue de mieux protéger ses intérêts financiers.

Dans l'ensemble, le contrôle des intérêts financiers des OI est beaucoup plus organisé, avec des instruments juridiques mieux élaborés, que la protection pénale de leurs intérêts financiers. Les OI, sont dans l'ensemble, affectées par l'insuffisance d'instruments juridiques pénaux (internationaux et régionaux) servant à la protection de leurs ressources financières. Dans leurs systèmes juridiques, il n'existe pas suffisamment de normes juridiques pénales encadrant la sanction des atteintes à leurs ressources financières. Les conventions internationales ou régionales sur la corruption contre les OI concernent généralement des matières plus vastes portant sur la corruption dans les secteurs public et privé et traitent de la corruption des politiques, des agents publics nationaux, des agents publics étrangers, des agents publics d'Etats parties à la convention, de la participation à l'infraction de corruption et d'autres formes de criminalité particulière ou d'infractions assimilées comme le détournement de biens publics, le blanchiment de capitaux et la responsabilité des personnes morales.

Ne disposant pas de ministère public leur permettant de poursuivre les auteurs d'infractions et d'appliquer des sanctions pénales, les quelques rares OI qui adoptent des conventions pénales pour la protection de leurs intérêts financiers se contentent de renvoyer aux Etats, pour une partie du moins, la mise en œuvre des poursuites. La question de la fraude, de la corruption contre leurs intérêts financiers est très peu abordée dans les instruments juridiques internationaux.

L'état de la transposition des conventions internationales sur la protection des intérêts financiers des OI varie d'une OI à l'autre. Dans les droits internes des Etats membres de l'UE, elle est pratiquement terminée. La France, par exemple, a procédé à des modifications de son code pénal pour transposer l'ensemble des conventions sur la protection des intérêts financiers

de l'UE et celle de l'ONU. Ce n'est pas le cas dans les Etats membres de l'UEMOA. Ceux-ci sont encore dans l'attente de décisions leur permettant la transposition de l'ensemble des conventions internationales de protection des intérêts financiers des OI. Comme conséquence, cela ne permet pas pour l'heure de lutter efficacement contre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI, notamment de l'UEMOA. Le manque de transposition des instruments juridiques internationaux sur la corruption constitue en effet l'un des obstacles à la protection des intérêts financiers de cette organisation.

Dans certains Etats d'Afrique, les textes de transposition de la Convention des NU sur la corruption ne sont pas encore adoptés et sont aujourd'hui au stade d'avant-projet de lois alors que la convention est en vigueur dans d'autres Etats membres de l'ONU depuis plus de neuf ans. La protection pénale des intérêts financiers des OI est en revanche plus marquée au sein de l'UE où elle a atteint un stade beaucoup plus avancé que dans toutes les autres OI. Elle est la seule OI qui possède des outils efficaces de protection de ses intérêts financiers dans tous leurs aspects. Elle dispose de plusieurs instruments juridiques qui permettent de sanctionner les atteintes à ses intérêts financiers. Elle est la seule qui mentionne la notion de fraude au budget. Les autres OI mentionnent la notion plus vaste d'irrégularités entraînant une perte financière pour l'OI. Dans la plupart des cas, ces irrégularités financières ne peuvent pas être sanctionnées par les tribunaux judiciaires des Etats membres. La différence de termes pénaux ne facilite pas toujours la répression de ces infractions dans les États membres lorsqu'ils décident de les poursuivre.

Pour combler les lacunes des normes juridiques internationales, il est utile que soient prises des décisions sur la protection des intérêts financiers des OI. Et l'ONU, bénéficiant du statut d'OI universelle peut servir de cadre idéal à ce projet au travers de l'adoption d'une convention internationale par l'Assemblée générale. Si une telle disposition est prise, elle aura l'avantage d'harmoniser la lutte pour la protection des intérêts financiers des OI.

Pour parvenir à ce but, les OI peuvent déterminer et définir dans une convention ou une résolution les infractions portant atteinte aux intérêts financiers des OI. Les différents rapports émis par les services d'audit et les instruments juridiques relatifs à la poursuite des infractions contre les intérêts financiers des OI seront forcément utiles dans l'établissement d'une telle convention. De cette manière, la corruption, la fraude, les irrégularités entraînant des pertes financières pour les OI seront parmi les principales infractions autour desquelles la lutte pour la protection de leurs intérêts financiers peut s'organiser. Aussi, dans le but de



faciliter la poursuite des infractions portant atteinte à leurs intérêts financiers, ce sera l'occasion d'harmoniser quelques notions existantes comme celle d'irrégularités financières inconnues des droits internes et qui échappent en conséquence à la répression.

L'autre avantage d'une telle harmonisation et de l'adoption d'une convention en ce sens est de préciser et d'accélérer le passage des OI aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit dans les OI. Celles qui font autorité sont pour l'heure les Normes IPSAS applicables au secteur public et aux OI. Toutes les OI n'ont pas encore pris des mesures pour leur application en leur sein. Certaines y ont recours, mais d'autres, comme l'UE, optent pour l'application croisée des normes IPSAS et d'autres normes pour la pratique professionnelle d'audit. Une décision prise sur l'application des normes professionnelles sur la pratique d'audit pourrait fixer la pratique internationale en matière d'audit dans les OI mais aussi dans les Etats membres du fait de leur application au sein des OI dont ils sont membres.

## BIBLIOGRAPHIE

### I/ Doctrine

#### Ouvrages généraux

- ABRAHAM R., *Droit international, droit communautaire, droit français*, Paris, Hachette, 1989, 223 p.
- BERRAMDANE A., ROSSETTO J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2005, 453 p.
- BETTATI M., *Le droit des organisations internationales*, Paris, PUF, 1987, 128 p.
- BLUMANN C., DUBOUIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, Lexis Nexis, « Coll. Manuel », 5<sup>e</sup> éd. 2013, 863 p.
- BOULOC B., *Procédure pénale*, 21<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, pp. 750-761.
- BOULOUIS J., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1997, 406 p.
- CARREAU D., *Droit international*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Pedone, 2009, pp. 555-571.
- CHAPUS R., *Droit du Contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2012, p. 115.
- COMBACAU J., SUR S., *Droit international public*, 10<sup>e</sup> éd, Paris, Montchrestien, 2012, p. 821.
- DEBBASCH C., *Administrations nationales et intégration européenne*, Editons du CNRS, 1987, 232 p.
- DORMOY D., *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz, « Coll. connaissance du Droit », 1995, p. 128.
- DUPUY P-M., KERBRAT Y., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 10<sup>e</sup> éd., 2014, 922 p.
- DUPUY R-J. (dir.), *Manuel sur les organisations internationales-A Handbook on International Organizations*, 2<sup>e</sup> éd., Brill Editions, 1998, pp. 33-60.
- FRIER P-L, PETIT L., *Droit administratif*, 9<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2014, pp. 247-280.
- JACQUE J-P. et autres, *Le Parlement européen*, Paris, Economica, 1984, 236 p.

JACQUE J-P., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 4<sup>èd</sup>, Paris, Dalloz, 2009, 367 p.

LAGRANGE E., SOREL J.M. (dir), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 439-464.

PELLET A., DAILLIER P., FORTEAU M., DINH N.Q., *Droit international public*, 8<sup>è</sup> éd., Paris, LGDJ, 2009, p. 1722.

PRADEL J., *Droit pénal général*, 21<sup>è</sup> éd., Paris, Cujas, 2014, 781 p.

PRADEL J., CORSTENS, *Droit pénal européen*, Paris, Dalloz, « Coll. Précis », 1999, p. 492.

PRADEL J., DANTI-JUAN M., *Droit pénal spécial*, 4<sup>è</sup> édition, Paris, Cujas, 2007-2008, p. 797.

SANTULLI C., *Droit du contentieux international*, Paris, LGDJ, 2005, 638 p.

### **Ouvrages spécifiques**

BASTID-BASDEVANT S., *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, Sirey, 1931, p. 156.

BEDJAOUI M., *Fonction publique internationale et influences nationales*, Paris, Pedone, 1958, p. 674.

BOUVIER J.M. (dir.), *Réformes des finances publiques, la conduite du changement*, Paris, LGDG, 2006, 315 p.

COLASSE B., *Les fondements de la comptabilité*, Paris, La Découverte, « Coll. Repères », 2012, p. 87.

COOPERS V-L., *La pratique du contrôle interne*, Paris, Ed. d'organisations, 2002, p. 24.

DALLE-CRODE S., *Le fonctionnaire communautaire : droits, obligations et régime disciplinaire*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 682.

DELMAS-MARTY M., *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, 179 p.

DELMAS-MARTY M., VERVAELE J. (dir.), *La mise en œuvre du Corpus juris dans les États membres*, Interscientia, 2000, 530 p.

DELMAS-MARTY M., MINGXUAN G (dir.), *Vers des principes directeurs de droit pénal*, vol 5, Paris, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1997, p. 67.

DELMAS-MARTY M., *Procès pénal et droit de l'Homme, vers une conscience européenne*, PUF, 1992, 311 p.

DELMAS-MARTY M., TRUCHE P. (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Paris, Economica, 1983, 410 p.

DEMAS-MARTY M., *Procédures pénales d'Europe*, Paris, PUF, « Col. Thémis, Droit privé », 1995, 638 p.

DEMOUSLIN C.D., *Le droit budgétaire de l'Union européenne*, Paris, LGDJ, 2011, pp. 229-230.

DESROBERT J.F., COLIBERT J., *Les Normes IPSAS et le secteur public, États et municipalités, Établissements publics, Organisations internationales*, Dunod, « Col. Management public », 2008, p. 296.

EVERARD P., WELTER D., *Sélection des termes et expressions utilisées en matière de contrôle externe des finances publiques de la Cour des comptes européenne*, Luxembourg, 1989, p. 213.

FALLON M., *Droit matériel général de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 902 p.

HAMZAOUI M., *Audit, Gestions des risques d'entreprise et Contrôle interne, Normes ISA 200, 315, 330 et 500*, Pearson éducation France, 2008, p. 243.

ISSAC G., *Les ressources financières de la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1986, 464 p.

KERCHOVE G., WEYEMBERGH A., *Vers un espace judiciaire européen*, Bruxelles, Edition de l'Université de Bruxelles IEE, 2000, 372 p.

LASCOUMES, *Elites irrégulières, essais sur la délinquance d'affaires*, Paris, Gallimard, 1997, 304 p.

LEJEUNE D., EMMERICH J-P., *Audit et Commissariat aux comptes*, Paris, Gualino éditeur, 2007, pp. 149-164.

LOUIS J.-V., WAELBROECK D., *Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, Ed. de l'ULB, 1988, 407 p.

MARTY-GAUQUIE H., *Le contrôle externe des finances publiques européennes*, Bruxelles, ELB, « Col. Europe », 1988, 295 p.

MULAMBI MBUYI B., *Déontologie des fonctionnaires internationaux*, Paris, L'Harmattan, « Col. Notes de cours », 2012, p. 169.

ORSONI G., *La Cour des comptes des Communautés européennes*, Paris, Economica, 1983, 225 p.

- PENAUD J. (dir.), *La fonction publique internationale, Lexique commenté*, Paris, La documentation française, 1999, p. 336.
- PIGE B., *Audit et contrôle interne*, Paris, Ed. EMS, « Col. les essentiels de la gestion », 2009, p. 326.
- RAEPENBUSCH S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, « Coll. Europe », 2011, p. 781.
- RAFFEGEAU J., DUFILS J., DE MENOVILLE D., *L'audit financier*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1994, pp. 75-77.
- RENARD J., *Théorie et pratique de l'audit interne*, Paris, Ed. d'organisations, 2002-2004, p. 127.
- RENARD J., *Théorie et pratique de l'audit interne*, 6<sup>e</sup> éd. Paris, Ed. d'organisations, 2006, p. 83.
- SCUTNAIRE Ph, VAN CANG E., VAN ROOTEN M., *Formation en audit interne*, Institut de Formation de l'Administration fédérale, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 25-45.
- SPANOU S., *Fonctionnaires et militants, L'administration et les mouvements*, Paris, L'Harmattan, « Coll. logiques politiques », 1991, p. 321.
- TALLIMEAU L. (dir.), *L'équilibre budgétaire*, Paris, Economica, 1994, 264 p. 997, 304 p.
- THIERRY-DUBUISSON S, *L'audit*, Paris, La Découverte, 2009, 128 p.
- STRASSER D., *Les finances de l'Europe, le droit budgétaire et financier des Communautés européennes*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 1990, 416 p.
- TULKENS, F, BOSLY H., *La justice pénale et l'Europe*, vol. 26, Bruxelles, Bruyant, 1996, 540 p.
- ZAWLOWSKI R., *Les finances et le droit financier d'une organisation internationale intergouvernementale : examen sur la base de l'organisation mondiale de la santé (OMS)*, Paris, Ed. Cujas, 1970, p. 223.

## Mélanges

Melange DELAHOUSE F., *La construction européenne*, vol. 2, Lille, Ed. Nathan, 1979, pp. 147-154.

BLANQUET M. (dir.) *Mélanges en hommage à ISSAC G.: 50 ans de droit communautaire*, Paris, LGDJ, 2004, 983 p.

## Thèses

CHARRET A., *Le contentieux de la fonction publique d'après la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Thèse Lyon, 1967, 375 p.

CHRYSTELLE R., *Contribution à l'analyse de la qualité du processus d'audit : le rôle de la relation entre le directeur financier et le commissaire aux comptes*, Thèse Université Montpellier 2, 2000, 486 p.

GARCIN D., *La répression de la fraude au préjudice du budget communautaire*, Thèse Marseille, 2004, 450 p.

GOTOBIA M.B., *La problématique de l'exercice des droits et devoirs par les États africains au Sud Sahara au regard des principes de bonne gouvernance*, Université Nice-Sophia Antipolis, 2002, p. 513.

KENFACK J., *Les actes juridiques des communautés et organisations internationales d'intégration en Afrique centrale et occidentale*, Thèse, Yaoundé II, 2004, 416 p.

OUEDRAOGO D., *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA : étude sur l'évolution des cours des comptes*, Thèse, Université Bordeaux IV, 2013, 672 p.

## Articles

ACQUITTER T., « Fonction publique européenne », BARAV A., et PHILIP C., (dir.), *Dictionnaire juridique des Communautés européennes*, PUF, 1993, pp. 519-525.

AHLENIUS I-B., « Les contrôles de gestion, les évaluations et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques » vol. 26, n° 3, 1999, pp. 1-2.

ALLAIN E., « La lutte contre la corruption des fonctionnaires par l'Union européenne », *Dalloz actualités*, 2006.

ANDERNACK I., « Diligence des commissaires aux comptes spécifiques aux comptes consolidés », *Rép. sociétés*, 2011 (mis à jour 2014).

ANDREADES A., « Les contrôles financiers internationaux », *RCADI*, vol. 005, 1924, p. 108.

ARGENTERIE L., « L'émergence d'un modèle de contrôle financier », *LPA*, n° 232, 2005, p. 6.

BACHE J.P., JOURNET J.P., « Le budget de la Communauté européenne après Maastricht », *RMCUE*, n° 359, pp. 559-572.

BARBOZA M., « Planification, budgétisation et évolution à l'ONU », *AFDI*, 1986, p. 401.

BARBOZA MN., « La déontologie des agents internationaux », LAGRANGE E., SOREL J.M (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 439-564.

BARBERGER C., « Le principe de la légalité des délits et des peines », *La découverte*, 1997, pp. 27-54.

BASTID S., « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *Études et documents du Conseil d'État*, vol., 22, 1969, pp. 15-32.

BASTID S., « Les tribunaux administratifs internationaux et leurs jurisprudences », *RCADI*, vol. 092, 1957, p. 157.

BEIGBEDER Y., « La crise financière et les travaux du comité des dix-huit », *AFDI*, vol. 32, n° 1, 1986, pp. 426-438.

BENARD J. F., « Synthèse des travaux », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 143-156.

BENCHENEB A., « Pétrole contre nourriture et les contrats internationaux d'assouplissement de l'embargo consécutif à la crise du Golfe », *JDI*, 1997, p. 945.

BENITO B., BRUSCA I., MONTESINOS V., « L'harmonisation des systèmes gouvernementaux d'information financière : le rôle des IPSAS », *RISA*, vol. 73, n° 2, pp. 323-350.

BERTRAND M., « Le financement des organisations internationales », *RFFP*, n° 52, 1995, p. 253.

BIEHLER A., GLEB S., PARRA N., ZEITLER H.E., « Analyse du livre vert sur la protection pénale des intérêts financiers des Communautés et la création d'un Procureur

européen », *Etude réalisée pour la Commission du contrôle budgétaire du Parlement européen*, PE 315.762/rev, p. 81.

BISCHOFF P., « L'Union européenne et la protection des données, la société de l'information à l'épreuve des droits de l'homme », *RMCUE*, n° 421, 1998, pp. 537-543.

BLAYS P., « Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service », *Dalloz, Chron.* XVIII, p. 105.

BLUMANN V.C., « Traité établissant une constitution pour l'Europe », *Jurisclasseur Europe Traité*, Fasc. 120, 2012.

BODEAU P., « La réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies », *AFDI*, vol. 54, n° 1, 2008, pp. 305-321.

BOULANGER V.H., « Le point sur.... l'audit interne dans le secteur public », *RFAP*, n° 148, 2013, p. 1029-1041.

BOULAN F., « Principe de légalité, interprétation stricte de la loi pénale », *RSC*, 1993, p. 553.

BOUTROS-GHALI B., « Le Secrétaire général de l'ONU : Entre l'urgence et la durée », *Politique étrangère*, 1996, pp. 407-414.

BRACH D., « Le Generaly accountability office des Etats Unis », *RFPP*, n° 36, pp. 95-99.

CARDINAUX P.A, LAMBERT S, WARPELIN L, « Les administrations publiques face aux enjeux des Normes IPSAS : l'exemple des transports publics de Genève », in *Gestion administrative, L'expert-comptable-suisse*, 2007, pp. 630-635.

CARTIER M-E., MAURO C., « La loi relative à la lutte contre la corruption des fonctionnaires étrangers (Loi n°2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le code pénal et le code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption) », *RSC.*, 2000, p. 737.

CHAVRIER H., « Droit de l'Union et des Communautés européennes et contentieux administratif », *Rép. cont. adm, Dalloz* (mis à jour janv. 2014).

CLEMENTE G., « La corruption des fonctionnaires et la fraude communautaire : rôle possible de la Cour des comptes européenne », *La corruption des fonctionnaires et fraude européenne*, Bruylant-Makklu, 1998, pp.79-93.

COLIBERT J., « Les normes IPSAS et le secteur public », *SIC*, 2013, pp. 26-27.

COLLIARD C-A., « Finances publiques internationales : les principes budgétaires dans les organisations internationales », *Revue de science et de législation financière*, 1958, pp. 237-260, 437-460 et 679-697.



COMBACAU S., « L'OLAF et les autorités judiciaires : quelle répression contre la fraude communautaire ? », *RMCUE*, 2001, 453, pp. 19-27.

CUTAJAR C., « Analyse du droit positif en matière d'atteintes à la probité », *AJ pénal*, 2013, p. 70.

DE COURCELLES D., « Le déficit démocratique : une crise générale de la démocratie ? », *LPA*, n° 130, 2012, p.13.

De KONING R., « Le contrôle financier interne public dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne », *TGP*, vol. 5, n° 6, 1999, pp. 4-5.

De KOSTER P., « Les politiques en matière de répression des fraudes », Commission des Communautés, *La criminalité financière : enjeux et perspectives*, Colloque de Bayonne des 2 et 3 mai 1996.

DE MIGUEL P., « Le régime disciplinaire dans la fonction publique des Communautés européennes », *RISA*, vol. 57, 1991, pp. 277-297.

DEHAUSSY J., « La procédure de réformation des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 2, n° 1, 1956, pp 460-481.

DELMAS-MARTY M., « La corruption : un défi pour l'Etat de droit et la société démocratique », *RSC*, 1997, p. 696.

\* « La genèse du procureur européen », in *Quelles perspectives pour un ministère public européen ? Protéger les intérêts financiers et fondamentaux de l'Union*, Dalloz, 2010, 150 p.

\* « La répression de la fraude contre le budget de la Communauté européenne dans un contexte démocratique », *RSC*, 1993, pp. 586-592.

DEMUNCK C., « Obligations pour les fonctionnaires de la Commission de dénoncer des dysfonctionnements, Communiqué IP/12/1326, 6 déc. 2012 », *Dalloz actualités*, 2013.

DESCHEEMAEKER C., « La Cour des comptes », *La documentation française*, 1998, p. 201.

DESMOULIN G., « La Cour des comptes », *JCL Europe Traité*, Fasc. 240, 2007.

\* « La Cour et les États: qui contrôle qui? », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 491, 2005, pp. 515-523.

\* « La problématique du contrôle des finances publiques de l'Union européenne: entre crainte et volonté », BLANQUET M. (dir.), *Mélanges en hommage à ISAAC G.: 50 ans de droit communautaire*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 925-948.

\* « L'avenir de la Cour des comptes européenne dans une union élargie: une institution en quête de légitimité », ANDRIANT J., GESLOT C. (dir.), *Les Communautés européennes face aux défis de l'élargissement*, Paris, La documentation française, 2005, pp. 469- 480.

DIDIER J.P., « La lutte contre la corruption des fonctionnaires et agents publics commentaires des dernières conventions ratifiées par la France », *Dalloz*, 2000, p. 307.

DORMOY D., « Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU », *AFDI*, vol. 39, n° 1, 1993, pp. 131-156.

DORS O., « Systèmes nationaux et cours européennes : de l'affrontement à la complémentarité », *Pouvoirs*, n° 96, 2001, p. 15.

DREYER E., « Atteintes à l'administration publique et à l'action de la justice des Communautés européennes, des États membres de l'Union européenne, des autres États étrangers et des autres organisations internationales publiques, » *J.-Cl. pénal Code*, fasc. 20, 2008.

DUBOS O., « L'Union européenne : sphynx ou énigme ? », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle études en l'honneur de GAUTRON J.C*, Paris, Pedone, 2004, p. 29.

DUBOIS L., « Article 101 », COT JP., FORTEAU M., PELLET A., *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 3<sup>e</sup> éd, Paris, Economica, 2005, pp. 1337-1351.

DUPUY R.-J., « Etat et organisation internationale/ The state and international organization », *Manuel sur les organisations internationales / A Handbook on international organizations*, *RCADI*, vol. 2, 1998, pp. 13-38.

DURAND D., « Les propositions de Kofi ANNAN pour une réforme des Nations Unies : une conception globale », *IDRP*, 2005, p. 9.

EKELMANS M., « Cour des comptes européenne », *Rep. communautaire Dalloz*, 2008.

EL MIDAOUI A., « Les Cours des comptes au XX<sup>e</sup> Siècle », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 133-142.

FAUCHERAUD P., « La lutte contre la fraude douanière : un impératif pour l'UE », *RMUE*, n° 1, 1995, p. 75.

FLAESCH-MOUGIN C., « La CEE et la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire », *CDE*, 1998, pp. 393-436.

FLEISCHHAUER C.A., « Le Secrétaire général de l'ONU : sa position et son rôle », *Pouvoirs*, n° 109, 2004, pp. 75-87.

FLIZOT S., « L'indépendance de l'institution supérieure de contrôle financier à partir de l'exemple de la Cour des comptes portugaise », *Publication du Tribunal des comptes*, Lisbonne, 1999, 1966 p.

\* « Gestion des risques et rapport coût/efficacité des contrôles : la notion de risque tolérable appliquée au contrôle des fonds communautaires », *Gestion et finances publiques*, 2010, pp. 59-61.

FORNASSIER R., « Compétences en matière de sanctions administratives, vers un système de sanctions administratives européen », *Rev. dr. pén et crim.*, 1994, pp. 933-974.

\* « La lutte contre la fraude communautaire : une mise à l'épreuve de la loyauté communautaire », *Revue de droit pénal et criminologie*, 1994, pp. 933-974.

\* « Le pouvoir répressif des Communautés européennes et la protection des intérêts financiers », *RMC*, 1982, p. 398.

FORTEAU M., « La formule « Pétrole contre nourriture » mise en place par les Nations Unies en Irak : beaucoup de bruit pour rien ? », *AFDI*, vol. 43, n° 1, 1997, pp. 132-150.

FOURGOUX J.C., « La fraude communautaire, un marché en expansion : de l'arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1989 au nouvel article 209 A adopté à Maastricht », *Dalloz chronique*, 1992, pp. 187-190.

FOURGOUX J.C., « Espace judiciaire européen, corpus juris, fraude communautaire et le reste... », *Europe*, 1997, pp. 1-2.

\* « Un espace judiciaire contre la fraude communautaire : un corpus juris entre rêve et réalité », *Dalloz chronique*, 1997, pp. 347-350.

GABAN J.J., « L'aide publique française au développement », *DF*, 2005, p. 176.

GARRIGOU A., « Le boss, la machine et le scandale », *Politix*, n° 17, 1992, pp. 7-35.

GAUTHIER Y., RIGEAUX A., « Deux nouveaux instruments visant à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes : le règlement n° 2988/95 du 18 décembre 1995 et de la Convention de juillet 1995 », *Revue Europe*, 1996, n° 3, pp. 1-4.

GAUTIER-AUDEBERT A., « Les institutions de l'Union européenne », *JCL droit international*, Fasc. 161-30, 2001.

GENEVOIS B., « Neutralité du service public », *Rep. cont. adm.* 2010 (mis à jour 2014).

GEORGAKAKIS D., « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel », *Cultures et Conflits*, n° 38-39, 1999, 2000, p. 20.

GHEBALI V.Y., « La crise du système des Nations Unies », *La documentation française*, 1988, 136 p.

GILLETTE A., « La Cour des comptes, Commissaire aux comptes d'organisations internationales », *RFAP*, n° 126, 2008, pp. 319-332.

GOYBET C., « La fraude au budget communautaire : mythes et réalités », *RMCUE*, n° 388, 1995, p. 28.

GRARD L., « La transparence un principe ascendant de la réalisation de l'Union Européenne », *Communication et organisation*, consulté sur [www.communicationorganisation.revues.org](http://www.communicationorganisation.revues.org)

GROSBON S., « Organisations internationales : penser la démocratie sans démocrates », in HAERL K., GANIVET F., « Lutte contre la corruption internationale, la France à la croisée des chemins », *Dossier Cahier du dr. entreprise*, 5 p.

HAGUENAU C., « Sanctions pénales destinées à assurer le respect du droit communautaire », *RMC*, 1993, pp. 351 et sv.

HERNU R., « Le devoir de loyauté du fonctionnaire des Communautés européennes », *RTD Eur*, 2002, p. 685.

JACQUE J.P., « Budget », *Rép. communautaire Dalloz*, tome I, 2000, pp. 1-14.

JACQUELOT F., « La Cour des comptes : un pouvoir public en devenir ? », *LPA*, n° 107, 2005, p. 8.

JANICOT L., « Les tribunaux administratifs internationaux, réflexions sur la notion de juridiction internationale », *RFDA*, 2007, p. 1245.

JORIN E., « Les droits et devoirs des fonctionnaires internationaux », *RISA*, 1953, pp. 149-169.

KATHIA M-C., « Droit international et démocratie », *Diogène* n° 220, 2007, pp. 36-48. Nations Unies, *La démocratie et les Nations Unies, Journée internationale de la démocratie*, 2013, disponible sur [https://www.un.org/fr/events/democracyday/demo\\_un.shtml](https://www.un.org/fr/events/democracyday/demo_un.shtml) (consulté le 17 avril 2014).

KEFI F., « La coopération entre les ISC : les attentes réciproques », *RFFP*, 2008, pp. 157-168.

KNUDSEN P.B., « La fraude au détriment du budget communautaire », *RSC*, 1995, pp. 65-74.

LABATAILLE J.M., « La lutte contre la fraude menée par la Commission des Communautés européennes », *Revue de la concurrence et de la consommation*, 1993, pp. 41-49.

LABAYLE H., « La protection des intérêts financiers de la Communauté », *Revue Europe*, 1995, p. 5.

LAFAY F., « L'accès aux documents du Conseil de l'Union européenne : contribution à une problématique de transparence en droit communautaire », *Revue trimestrielle de droit européen*, n° 33, 1997, p. 37.

LAMARQUE D., « Les rapports publics dans la pratique des institutions supérieures de contrôle : comparaisons internationales », *RFFP*, n° 99, 2007, pp. 62-71.

LANGROD G., « La réforme de 1955 du Tribunal administratif des Nations Unies », *Zeitschrift fur ausländisches öffentliches recht und Völkerrecht*, 1956, p. 245.

LARSON K., MADSEN J.S., « La protection des intérêts financiers de l'État et de l'Union européenne », *TGP*, vol 5, n° 6, 1999, pp. 1-4.

LECHANTRE M.S.D, « Le budget de l'Union européenne », *La documentation française*, « Col. Réflexe Europe », 2004, p. 176.

LEFAS P., GOUBAULT J., « Contrôle interne, audit interne et certification des comptes de l'Etat », *La Revue du Trésor*, pp. 1075-1078.

LELIEUR J., PIETH M., « Dix ans d'application de la convention OCDE contre la corruption transnationale », *Dalloz*, 2008, p. 1086.

LELONG P., « La Cour des comptes des Communautés et le contrôle externe des finances publiques européennes », *RFFP*, 1983, p. 108.

LEVOYER L., « De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nationale », *LPA*, n° 131, 2002, p. 9.

LLORENS F., « La lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou de l'Union européenne », *RDI*, 2000, p. 557.

LOMBOIS C., « De la compassion territoriale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1995, p. 401.

MAESSCHALK J., « Une politique d'intégration dans l'administration : comment dépasser les bonnes intentions ? », *Revue Pyramides*, n° 16, 2008, pp. 15-44.

MAITRE M-P., « Audits d'environnement », *JCL. Environnement et développement durable*, Fasc. n° 2220.

MANACORDA S., « Le droit pénal de l'Union à l'heure de la Charte et du Parquet

européen », *RSC*, 2013, p. 927.

\* « Le droit pénal et l'Union européenne : esquisse d'un système », BOULOC B., CARTIER M-E. et autres, *La place du droit pénal dans la société contemporaine*, DS, 2000, pp. 95-121.

MARIN J.M.Y., « Droits et devoirs des fonctionnaires internationaux », *Les fonctionnaires internationaux*, *RCADI*, vol. 041, n° 3, 1932, pp. 721-798.

MARZBAN P-G., « Le parquet européen : l'utopie devient-t-elle enfin réalité ? », *AJ pénal*, 2010, p. 539.

MATTRET J.B., « Les normes internationales d'audit : les standards internationaux sur le contrôle de la qualité », *Finances hospitalières*, n° 44, 2011, pp. 15-17.

\* « Les normes internationales d'audit : l'opinion de l'auditeur et examen de l'information financière prospective », *Finances hospitalières*, n° 47, 2011, pp. 16-20.

\* « Les normes internationales d'audit : les diligences de l'auditeur », *Finances hospitalières*, n° 45, 2011, pp. 15-21.

\* « Les Normes internationales d'audit : les diligences de l'auditeur », *Finances hospitalières*, n° 46, 2011, pp. 16-20.

MEDE N., « L'UEMOA et le développement des cours des comptes en Afrique de l'Ouest », *RFFP*, n° 90, 2005, p. 263.

MOLINIER J., « Budget-Principes budgétaires », *JC Traité*, 2010, p. 40.

\* « La discipline budgétaire en droit européen », *LPA*, 1997, p. 32.

MOLINIER J., ISSAAC G., « Les systèmes budgétaires européens », *La documentation française*, « Notes et études documentaires », n° 4184-4185, 1975, 62 p.

MONTAGNIER G., « Audit de gestion à la Cour des comptes européenne et auprès des juridictions françaises », *LPA*, n° 112, 1997, p. 15.

MOSER J., « L'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques au regard des déclarations de Lima et de Mexico », *EUROSAI*, *Actualité des Déclarations de Lima et de Mexico: l'indépendance des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques comme garantie des États démocratiques*, Paris, Rev. EUROSAI, 2009, pp. 49-52.

MOTTOUL J.M., « Développer une politique d'intégrité », *Revue Pyramides*, n°16, 2008, pp. 45-62.

NOVOSSELOFF A., « L'ONU ou la réforme perpétuelle », *AFDI*, vol. 50, n° 50, pp. 535-544.

- ORSONI G., « Communautés européennes, éléments de transparence budgétaire », *RFFP*, n° 40, 1992, p. 131.
- PACQUEMENT F., « L'aide publique au développement : un sujet des finances publiques internationales », *RFFP*, n° 125, p. 261.
- PALLIERI G.B., « Le droit interne des organisations internationales », *RCADI*, vol. 127, n° 2, 1969, p. 37.
- PARISIS P.A., « La Cour des comptes européennes et le contrôle budgétaire et financier », *Mélange DELAHOUSE F., La construction européenne*, vol. 2, Ed. Labor, 1979, pp. 147-154.
- PASSAS N., « Approche sociologique vers une typologie des causes des vulnérabilités des fraudes et abus », O. PIERROTTE (dir.), *La protection juridique des intérêts financiers de la Communauté européenne*, Paris, La documentation française, 1996, pp. 18-28.
- PELLET A., « Budgets et programmes aux Nations Unies — Quelques tendances récentes », *AFDI*, vol. 22, n° 1, 1976, pp. 242-282.
- PERRON A., « Le droit budgétaire des Communautés européennes », *RFFP*, 1983, pp. 77-98.
- PICARD E., « Droit international et Contentieux administratif », *Rép. cont. adm. Dalloz* (mis à jour juin 2010).
- PINGEL I., « Les privilèges et immunités de l'organisation internationale », LAGRANGE E., SOREL J.M. (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDG, 2014, pp. 626-654.
- PLANTEY A., « La nécessaire déontologie dans le système des Nations Unies », *RISA*, n° 3-4, 1982, pp. 282-286.
- PORTAL M., « Les déterminants de la qualité de l'audit : le cas de l'audit des comptes publics », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, tome 17, 2011, p. 186 ; disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-comptabilite-contrôle-audit-2011-1-page-37.htm>
- PRAT HAURET DIT C., « L'indépendance perçue de l'auditeur », *RF gest.* n° 147, 2003, pp. 105-117.
- PUJAS V., « Les difficultés de l'OLAF pour s'imposer en tant qu'acteur légitime de la protection des intérêts économiques et financiers européens », *Cultures et Conflits*, n° 62, 2006, pp. 107-127.
- RADI Y., « La réforme du système de justice interne de l'organisation des Nations Unies », *RFAP*, n° 126, 2008, pp. 307-317.

- RAUX J., « Accord de partenariat ACP », *Dalloz actualités*, 2003.
- REICH C., « Le traité sur l'Union européenne et le Parlement européen », *RMC*, 1992, p. 287.
- RIVERO J., « Sur l'obligation de réserve », *AJDA*, 1997, p. 578.
- ROME F., « Or noir et colombes blanches... », *Dalloz*, 2013, p. 1737.
- RUELLE R., « Définition des délits économiques internationaux : règles de fond et poursuites », *RIDE*, t. XVI, 2002, pp. 513-522.
- RUZIE D., « Fonctionnaires internationaux », *Rép. internat. Dalloz*, 2009.
- \* « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 55, n° 1, 2009, pp. 393-410.
- RUZIE D., « La notion de fonctionnaire international », WALINE M. (dir.), *Recueil d'études en hommage à EISENMANN C.*, Paris, Ed. Cujas, 1975, pp. 441-452.
- SACCHENITI S., « Un nouvel organe des Communautés européennes : la Cour des comptes », *RMC*, n° 209, 1977, p. 345.
- SADRAN P., « Le miroir sans tain, réflexions sur la communication entre l'administration et les administrés », BRAVASA E., EMIRI C., SEURI J-L., (dir.), *Religion société et politique, Mélanges en hommage à ELLUL J.*, Paris, PUF 1983, pp. 797-807.
- SAIDJI L., « Le modèle des cours des comptes : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, 221 p.
- SARL C., « Le financement des activités de l'ONU, 1945-1961 », *Ankara University press*, 1963, p. 260.
- SCHMITT Y., « Dix ans de travaux de la Cour des comptes européenne », *RMC*, 1986, p. 282.
- SEGONDS M., « A propos de la onzième réécriture des délits de corruption », *Dalloz*, 2012, 16 p.
- SEGUIN P., « Allocution d'ouverture », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 175-180.
- SHOWB J., « Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 33, n° 1, 1987, pp. 294-322.
- SOUBEYROL J., « Considération sur la crise financière de l'ONU », *RGDIP*, t. 71, 1967, pp. 675-716.
- SICURELLA R., « Un corpus juris pour la protection des intérêts financiers de la Communauté », *RTDE*, n° 72, 1997, pp. 27-30.



SIDJANSKI D., « L'originalité des Communautés européennes et la répartition de leurs pouvoirs », *RGDIP*, t. 65, 1961, p. 40-96.

SILK-RIFFAULT J., « La lutte contre la corruption nationale et internationale par les moyens du droit pénal », *RSC*, 2002, p. 649.

STRASSER D., « Les finances publiques communautaires face aux exigences et nécessités », *RAE*, n° 1, 1992, p. 60.

\* « Les métamorphoses du budget général des Communautés européennes, effets sur sa transparence », *RFFP*, 1992, p. 150.

SZAFRANSKI S.A., « Le General Accounting Office américain de la troisième génération », *RFFP*, 1995, n° 52, p. 171.

T. S., « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 15, n° 1, 1969, pp. 307-326.

TAVERNIER P., « L'année des Nations Unies, questions juridiques », *AFDI*, vol. 41, n° 1, pp. 537-560.

TERNEYRE P., « Passation des marchés publics et prévention de la corruption », *RDI*, 1999, p. 209.

\* « L'apport au droit des marchés publics de la loi anti-corruption », *RFDA*, 1993, p. 952.

THERESE B., « Transparence et qualité de la législation », *RTDE*, n° 33, 1997, pp. 915-928.

THIERRY H., « Note sur l'abrogation de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 41, n° 3, 1995, p. 442.

THOMAS L., « L'application du principe d'interprétation stricte de la loi pénale par la chambre criminelle à l'aune des mutations de la légalité criminelle », *RSC*, 2014, p. 892.

VACHIA J.P., « Le contrôle des dépenses communautaires dans les États membres et le principe de subsidiarité », *RFAP*, n° 63, 1992, p. 456.

VANDERSANDEN G., LEVI G., « Fonction publique communautaire », *Répertoire communautaire Dalloz*, 2007.

VERVAELE J., « Compétences en matière de sanctions administratives, vers un droit pénal européen des affaires » *Déviante et société*, 1994, pp. 201-210.

VIALA J.J., TURC A., VIALA R.M., « Contrôle interne, maîtrise des risques et modernisation de la gestion publique en France », *La Revue du Trésor*, pp. 1079-1081.

VIRALLY M., « Le rôle politique du Secrétaire général de l'ONU », *AFDI*, vol. 4, n° 1, 1958, pp. 360-399.

VISSCHER C., PETIT L., « L'audit interne dans l'administration publique : un état des lieux dans les ministères fédéraux », *Pyramides*, pp. 73-100.

VISSOL T., VAN HUFFEL M., « Vers l'unité du droit dans l'espace européen », *RMCUE*, 2000, 438, pp. 289-355.

VLASSIS D., « Le dispositif légal de lutte contre la corruption à l'échelle internationale : la convention des Nations Unies contre la corruption : développements intervenus dans sa mise en œuvre » sur [www.larevue.grasco.eu](http://www.larevue.grasco.eu)

VUITTON R., « Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne : compétences et composition », *AJFP*, 2004, p. 284.

YONABA S., « L'expérience africaine du modèle français de contrôle juridictionnel des finances publiques : traits communs et diversité », *RFFP*, n° 101, 2008, pp. 61-77.

ZAFRANSKI A.S., « Le General accountability américain office de la troisième génération », *RFFP*, n° 52, 1995, pp.171-190.

ZIMMER W., « Marchés publics », *Rép. communautaire Dalloz*, 2006, p. 61.

## II/ Documents officiels

### Organisations des Nations Unies

#### 1/ Assemblée générale des Nations Unies

##### Accord, convention, charte

Charte des Nations Unies.

Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée par résolution 58/4 du 31 octobre 2003.

## **Résolutions**

Résolution A/Res/48/218 B sur le rapport de la Cinquième Commission (A/48/801/Add.2), Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies.

Résolution 62/63 du 8 janvier 2008 de l'Assemblée générale relative à la responsabilité pénale des fonctionnaires de l'ONU et des experts en mission (A/Res/62/63).

Résolution 70/255 du 15 avril 2016 de l'Assemblée générale relative au progrès accomplis dans l'élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat général de l'Organisation des Nations Unies (A/Res/70/255).

Résolution 64/259 du 5 février 2010 sur l'élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'ONU.

Résolution 62/228 du 6 février 2008 sur l'administration de la justice interne à l'ONU.

## **Instructions administratives**

Note de synthèse AG NU A/AC/243/1994/L.3 sur les cas présumés de fraude à l'organisation des Nations Unies : études de la possibilité soit d'instituer de nouveaux mécanismes juridictionnels et de nouvelles procédures, soit d'élargir le mandat des mécanismes existants et d'améliorer leur fonctionnement ainsi que les procédures connexes, p. 2.

## **2/ Secrétariat général des Nations Unies**

### **Circulaires**

Circulaire ST/SGB/2002/13 du Secrétaire général de l'ONU sur le statut et les droits et devoirs essentiels des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, 1<sup>er</sup> novembre 2002.

Circulaire ST/SGB/2007/11 du Secrétaire général de l'ONU intitulée « *Respect de la déontologie à l'échelle du système : organes et programmes ayant une administration distincte* », 30 décembre 2005.

Circulaire du secrétaire général adjoint à la gestion ST/IC/2005/ 19 du 24 mars 2005.  
Circulaire ST/ SGT/ 273 du Secrétaire général de l'ONU sur l'utilisation des moyens et données informatiques, 29 novembre 2004.

Circulaire ST/SGB/2005/21 du Secrétaire général de l'ONU sur la protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisés, 19 décembre 2005.

Circulaire [ST/SGB/2002/9](#) sur la responsabilité pénale du personnel du Secrétariat et experts en mission de l'ONU, 9 septembre 2016.

### **Rapports**

Rapport A/61/810 du Secrétaire général de l'ONU sur le renforcement des services de contrôle interne : modalités de financement 24 avril 2007.

Rapport A/53/849 du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation en date du 3 mars 1999, p. 9.

Rapport A/67/306 de 2012 du Secrétaire général sur les activités du Bureau de la déontologie de l'ONU du 14 août 2012.

Rapport ST/2002/1239 présenté par le Secrétaire général de l'ONU en application des paragraphes 7 et 8 de la résolution 1409 (2002), 12 novembre 2002.

Rapport S/2003/576 présenté par le Secrétaire général de l'ONU en application des résolutions 1447 (2002), 1472 (2003) et 1476 (2003), 28 mai 2003.

Rapport A/59/2005 du Secrétaire général de l'ONU « Pour une liberté plus grande », 5 août 2005.

Rapport du Secrétaire général de l'ONU sur les irrégularités de gestion qui entraînent des pertes financières pour l'organisation, 19 mars 1999.

Rapport A/71/167 du Secrétaire général sur la responsabilité pénale des fonctionnaires et des experts en mission des Nations Unies, du 20 juillet 2016.

### **Autres documents**

Allocution du Secrétaire général de l'ONU devant l'Assemblée générale de l'ONU, 23 septembre 2003.

« Mémoire du Chef du Bureau du Secrétaire général adjoint-département de la gestion », *AJNU*, 2000, p. 441.

Note CS/8492 du Service des informations et des accréditations du Conseil de sécurité des Nations Unies, 7 septembre 2005.

Note A/53/811, 1999 du Secrétaire général de l'ONU « Allégations de détournement de fonds commis par un fonctionnaire de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement ».

### **3/ Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit des Nations Unies**

#### **Communiqué**

Communiqué de presse du Comité consultatif indépendant sur les questions d'audit du 1<sup>er</sup> mai 2008, p. 2.

#### **Rapports**

Rapport A/62/814/Add.1 du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit « Budget du Bureau des services de contrôle interne au titre du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pour l'exercice allant du 1<sup>er</sup> juillet 2008 au 30 juin 2009 » », 8 mai 2008, p. 3.

7<sup>e</sup> Rapport sur les activités du BSCI et Rapport du BSCI, EBPBAC 5/4 sur l'OMS du 7 décembre 2006, p. 5.

Rapport A/61/880 du Comité consultatif pour les questions d'audit et budgétaires 24 avril 2007.

### **4/ Cinquième Commission de l'ONU**

#### **Rapport**

Rapport AG/AB/4075 sur « La mise en œuvre par les entités de l'ONU des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) est une « réussite majeure », 11 octobre 2013.

## **5/ Bureau de la déontologie des Nations Unies**

Code de déontologie pour le personnel de l'ensemble du système des Nations Unies, adopté suivant les dispositions 161 d) de la résolution 60/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant le Document final du Sommet mondial de 2005 et le paragraphe 16 a) de sa résolution 60/254, Protection des personnes qui signalent des manquements et qui collaborent à des audits ou à des enquêtes dûment autorisées, (ST/SGB/2005/21).

Déclaration de situation financière et déclaration d'intérêts, (ST/SGB/2006/6).

## **6/ Bureau des services de contrôle interne de l'ONU**

### **Rapport**

Rapport d'audit A/56/128 du BSCI « *Audit des opérations du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés en Albanie* » du 3 juillet 2001.

## **7/ Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies**

### **Rapports**

Rapport AG/48/572, rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes, NY, 1993, p. 9.

Rapport du Commissaire aux comptes sur les bénéfices de l'application des Normes IPSAS en termes de renforcement de la gestion financière (WFP/EB.1/2010/ 6-E/ I), 5 janvier 2010.

Rapport du Commissaire aux comptes sur les normes applicables aux rapports financiers du Programme alimentaire mondial (WFP/EB/1/2005/5-E), 28 septembre 2006.

## **8/ Corps commun d'inspection des Nations Unies**

### **Rapports**

Rapport sur les « *lacunes des mécanismes de contrôle au sein du système des Nations Unies* » JIU/REP/2006/2, 2006.

Rapport JIU/REP/2011/7 sur « *la fonction d'enquête dans le système des Nations Unies* », 31 juillet 2011.

Rapport JIU/REP/2010/6 sur l'état de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public, 17 août 2010 (établi par BIRAUD G.).

Rapport JIU/REP/2010/5 du Corps commun d'inspection sur la fonction d'audit dans le système des Nations Unies, établi par MM. M. ZAHRAN, N. V. CHULKOV traduit par T. INOMATA, Genève 2010, p. 85.

Rapport sur « *la fonction d'audit dans le système des Nations Unies* », Genève 2010, p. 40 (IU/REP/2010/5), rapport établi par M. M. ZAHARAN, N.V.CHULKOV, T. INOMATA.

Rapport JIU/REP/2010/6, « État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public » (IPSAS), p. 76.

## **9/ Commission Volcker**

### **Rapport**

Rapport final de la Commission Volcker relatif à l'affaire « Pétrole contre nourriture, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/chronologies/rapport-de-la-commission-volcker-sur-le-programme-de-l-onu-petrole-contre-nourriture-en-irak>.

**Union européenne**

### **Conventions, protocoles et accords**

Convention contre la corruption des fonctionnaires des Communautés européennes et ceux des Etats membres de l'UE, *Journal officiel* C 195 du 25 juin 1997.

Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés, complétée par le protocole du 27 septembre 1996, établie sur la base de l'article K.3 du Traité sur l'Union européenne, *JO C 316*, 27 novembre 1995, p. 48-57.

Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, *JO C 313* du 23 octobre 1996, p. 2.

Protocole du 29 novembre 1996, établi sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, concernant l'interprétation, à titre préjudiciel, par la Cour de Justice des Communautés européennes de la Convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes sont tous deux entrés en vigueur le 17 octobre 2002.

## **1/ Commission de l'Union européenne**

### **Communications**

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen "Union européenne et Nations Unies : le Choix du multilatéralisme" (COM (2003) 526).

Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, et au Comité économique et social du 2 juin 1993, « Transparence dans la Communauté », *JOCE*, n° C 166 du 17 juin 1993, p. 4.

Rapport 2010 de la Commission sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne, COM (2011) 595 final, accompagné des documents de travail des services de la Commission SEC (2011) 1107 final, SEC (2011) 1108 final et SEC (2011) 1109 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne - lutte contre la fraude, Rapport annuel 2012, COM (2013) 548 final.

Rapport de la Commission concernant l'application au cours de l'année 2011 du règlement (CE) n° 1049/2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, COM(2012) 429 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, COM (2013) 606, rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2012, 29 août 2013, Final {SWD (2013) 314 final}.



Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, rapport annuel des audits internes de 2012, COM(2012) 563 final.

Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, rapport annuel à l'autorité de décharge concernant les audits internes réalisés en 2012 (art. 99 § 5 du RF), COM (2013) 606 final.

Rapport sur l'intensification de la lutte contre les fraudes au détriment du budget communautaire, COM (87) 572, §1.

Rapport 2013 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne - Lutte contre la fraude, Bruxelles, le 17 juillet 2014, COM (2014) 474 final.

## **2/ Parlement européen**

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal COM (2012) 363 final du 11/07/2012.

## **3/ Cour des comptes européenne**

Rapport annuel 2011 de la Cour des comptes européenne relatif à l'exercice 2011, p. 223.

Rapport d'audit 2013 de la Cour des comptes européenne sur les aides de l'UE à l'Égypte.

Rapport de la Cour des comptes européenne, « *l'efficience et l'efficacité des contributions de l'UE acheminées par les Organisations des Nations Unies dans des pays affectés par des conflits* », 2011, p. 78.

Rapport sur la fiabilité des résultats des contrôles opérés par les États membres sur les dépenses agricoles, Rapport spécial n° 18, 2013, 78 p.

Rapport explicatif à l'exercice de 1977.

Rapport spécial sur l'audit des systèmes de contrôles et de gestion des interventions des fonds structurels établis par les États membres du 16 novembre 1994, SEC(94) 1654.

#### **4/ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe**

##### **Recommandations**

Recommandation 1476 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2000) sur les Nations Unies au tournant du 21<sup>ème</sup> siècle.

Recommandation 1411 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 1999. Conseil "affaires générales" de l'UE des 18-19 février 2002.

##### **Organisation de développement et de coopération économique**

##### **Rapport**

Rapport de la Mission de comparaisons internationales relatives à l'audit et l'évaluation dans les administrations de cinq pays de l'OCDE et de la Commission européenne, rapport établi par GUILLAUME H., COLIN N., déc. 2008, 48 p.

##### **Union économique et monétaire ouest africaine**

##### **Directives**

Directive n° 4/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de réglementation des marchés publics et de délégation de service dans l'Union économique et monétaire ouest africaine.

Directive n° 5/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et réglementation des marchés publics dans l'Union économique et monétaire ouest africaine.

Préambule de la Directive n° 4/2005/CMUEMOA portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA du 9 décembre 2005.

Annexe au règlement n° 9/CM/UEMOA portant code des douanes de l'UEMOA, 26 novembre 2001.

## **Accords entre organisations internationales**

Accord-cadre financier et administratif entre l'Union européenne et les Nations Unies du 29 avril 2003, disponible sur : <https://pca-cpa.org/wp-content/uploads/sites/175/2016/01/Accord-cadre-financier-et-administratif-entre-la-Commission-europ%C3%A9enne-et-les-Nations-Unies.pdf> (consulté le 26 mai 2015).

Accord-cadre financier et administratif entre l'Union européenne, représentée par la Commission de l'Union européenne et les Nations Unies, FED/n° 2013/311-593 du 29 avril 2003.

## **Organisations professionnelles et organisations non gouvernementales**

## **Organisations internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOASAI)**

Allocution de M. le Dr FIEDLER F., Président de la Cour des comptes de l'Autriche et Secrétaire général de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) prononcée au centième anniversaire du contrôle des finances publiques en Suisse, disponible sur : <http://www.intosai.org/uploads/3199901f.pdf> (consulté le 26 mai 2015).

Rapport (ST/ESA/PAD/SER.E/138) sur le 20<sup>e</sup> symposium ONU/ INTOSAI sur la vérification des comptes publics, Vienne, 2009, p. 31.

**Rapports**

Rapport sur la corruption dans les Missions des Nations Unies à travers le monde, 2013, p. 72.

**III/Jurisprudence**

**Jurisprudence internationale**

**ONU**

**a/ Cour internationale de justice**

CIJ, « avis du 13 juillet 1954 relatif aux effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies », *Rec. CIJ*, 1954, pp. 53-56.

**b/ Tribunal administratif des Nations Unies**

TANU, Jugement du 26 avril 1976, n° 210, *Reid c/ le Secrétaire général de l'ONU*.

TANU, Jugement n° 3260 du TAOIT, F.R c/ OMS, 5 fév. 2014, p. 17.

TANU, jugement n° 322, 15 mai 1984, Hecquet/ Secrétaire général de l'ONU, « Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies », *AFDI*, vol. 30, n° 1, 1984. pp. 501-529.

**c/ Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail**

Cons. 10, jugement n° 3083 du TAOIT, M.C.I c/ ONUDI, 8 fév. 2012, p. 26.

Cons. 11 du jugement n° 3099 du TAOIT, M.M.A c/ Organisation européenne pour la recherche astronomique dans l'hémisphère Nord (ESO), 8 fév. 2012, p. 16.

## **Union européenne**

### **a/ Cour européenne des droits de l'homme**

CEDH 28 sept. 2000, Akkas c.Turquie, req.n° 52665/99.

### **b/ Cour de justice des Communautés européennes**

CJCE, 21 sept. 1989, Commission c/ République hellénique, 68/88, Rec., 2965.

CJCE, 8 sept. 2005, AB/FINANZAMT (C-288/04, rec. P. 7837).

CJCE, 13 déc. 1989, Oyowe et Traoré c/ Commission, aff. C-100/88, Rec. 4285 ; TPI, 17 févr. 1998, E c/ CES, aff. T-183/96, Rec. FP II. 159, et sur pourvoi, CJCE, 16 déc. 1999, CES c/ E, aff. C-150/98 P, Rec. I. 8877.

CJCE, 30 avril 1996, Pays Bas c. Conseil, C-58/94, Rec. I-2169 point 34.

CJCE ord., 11 mars 1994, Descom c/ Conseil, aff. C-6/94 R, Rec. 867.

CJCE ord., 19 juill. 1983, V/O Raznoimport c/ Commission, aff. 120/83 R, Rec. 2573.

CJUE, 1<sup>er</sup> juillet 2008, Royaume de Suède et Turco c./ Conseil, C-39/05 P et 52/05 P, point 59.

### **c/ Cour de justice de l'Union européenne**

CJUE, 15 nov.2011, Commission c/ Allemagne, C-539/09, *AJDA* 2012. 306, Chron. AUBERT M., BROUSSY E., et DONNAT F., *RTD eur.* 2012. 193, chron. BERLIN D., concl. Av. gén. M<sup>me</sup> TRSTENJAK V. présentés le 25 mai 2011, janv. 2012. Comm. 9, obs. RIGAUX. A.

CJUE, 21 juillet 2011, Suède et My Travel c. Commission, C-506/08 P précité, point 73 et CJUE, 17 octobre 2013, Access Info Europ, C-280/11 P précité, point 28.

CJUE, 1er juillet 2008 ; Royaume de Suède et Turco c. Conseil, C-39/05 P et 52/05P.

CJUE, 29 juin 2010, Commission c. Technische Glaswerke Illmenau, C-139/07 P.

CJUE, 29 juin 2010, Commission c. Bavarian Lager, C-28/08 P.

CJCE, 15 juil. 1964, Costa/ ENEL, Rec. CJCE, p. 1141, *RTD.eur.* 1965. 369, Note VIOLE J., JDI, 1965. 597 obs. KOVAR J., CJCE, 13 nov. 1964, Commission c/ Luxembourg et Belgique, Rec. CJCE, 1217, CJCE, 26 oct. 1982, Kupferberg, *Rec. CJCE*, p. 3641.

#### **d/ Tribunal de Première instance**

TPI, 19 juillet 1999, Hautala c. Conseil, T- 14/98, Rec. p. II. 2489, point 87 ou du "principe de transparence" TPI, 7 février 2002, Kuijter c. Conseil, T. 211/00, *Rec.* p. II. 485, point 52 ; Conclusions MADURO sous CJCE, 18 décembre 2007 précité, *Rec.* I-11389 points 40-42 ; TPI, 29 novembre 2012, Gaby Thesing c. BCE, T-590/10 point 72-73.

TPI, 30 mai 2002, Onidi c/ Commission, aff. T.197/00 *Rec. TPI.325* et TPI, 9 juillet 2002 Zavros c/ Commission aff. T21/01 *Rec. FP II 483*.

TPI 7 mars 1996, *Williams c/ Cour des comptes des Communautés européennes*, aff. T-146/94, *Rec.* p. II-329, point 80 ; TPI 19 mai 1999, *B. Connolly c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-34/96 et T-163/96, *Rec.* p. I-A-87 et II-463, note SIMON D., *Europe*, juil. 1999, n° 241

TPI 15 mai 1997, *N. c/ Commission des Communautés européennes*, aff. T-273/94, *Rec.* p. II-289, point 129.

TPI 19 mai 1999, *Connolly*, préc. , point 127 ; CJCE 13 déc. 1989, *Oyowe et Traore c/ Commission des Communautés européennes*, aff. C-100/88, *Rec.* p. 4285, point 16.

TPI ord., 2 oct. 1997, Eurocoton E.A. c/ Conseil, aff. T-213/97 R, *Rec.* II. 1609.

TPI ord., 10 déc. 1996, Söktas c/ Commission, aff. T-75/96, *Rec.* II. 1689.

#### **e/ Tribunal de Première instance des Communautés européennes**

TPICE, 30 juin 2009, aff. T-444/07, Centre de promotion de l'emploi par la micro-entreprise c/ Comm., pt 135 : *Rec. CJCE 2009, II, p. 2121*).

TPICE, 6 avr. 2006, aff. T-309/03, Camós Grau c/ Comm., pts 48 à 58 : *Rec. CJCE 2006, II, p. 1178* ; Trib. UE, 20 mai 2010, aff. T-261/09 P, E.A. VIOLETTI c/ Comm., non encore publiée, pt 58.

## **1/ Conseil d'Etat**

CE, avis, 3 mai 2000, req. n° 217017, Mlle MARTEAUX, L'expression des opinions religieuses des agents publics en service, Concl. sur CE, 3 mai 2010 (avis), *RFDA*, 2001, p. 146.

## **2/ Cour de cassation**

### **a/ Assemblée plénière**

Ass. plén. 17 juillet 2009, n° 09-82.690, *Bull. crim. ass. plén.* n° 2.

Ass. plén. 17 juillet 2009, n° 09-82.690, *Bull. crim. ass. plén.* n° 2.

### **b/ Chambre criminelle**

Crim., 1<sup>er</sup> octobre 1984, *D.*, 1985.380, note FENAUX H.

Crim., 19 février 1953, *D.* 1953. 284 ; 14 mai 1986, *B.C.*, n° 163 *RSC*, 1987.685

Crim., aff. Javor et autres, arrêt du 26 mars 1996, *Bull. Crim.*, n° 132.

Crim. 24 janvier 2007, n° 06-88.080.

Crim., 19 février 1953, *D.* 1953. 284 ; 14 mai 1986, *B.C.*, n° 163 *RSC*, 1987.685.

Crim. 10 juin 1948, *BC*, n° 154, *D.* 1949.15, note CARTERET, *S.* 1948.I. 117 note ROUSSELET et PATIN.

Crim. 13 juillet 1934, *D.H.*, 1934, 510 ; 28 janv. 1987, *BC*, n° 47, *RSC*, 1987. 686, obs. DELMAS-HILAIRE J-P.

Crim. 13 juillet 1934, *D.H.*, 1934, 510 ; 28 janv. 1987, *B.C.*, n° 47, *RSC*, 1987. 686, obs. DELMAS-HILAIRE J-P.

Crim. 31 oct. 2012, n° 12-84. 220.

Crim. 3 juin 1997, n° 96-83. 171, *Dr. pénal* 1997. Comm. n° 150, obs. VERON.

Crim. 2 déc. 1942, *S.*, 1943. 1. 191.

Crim. 2 avr. 1998, n° 97-83.119, *Bull. crim.* n° 127 ; *D.* 1999. 158, obs. SEGONDS ; *RTD com.* 1999. 215, obs. BOULOC.

Crim. 9 sept. 2009, n° 08-87.312.

Crim. 16 juin 2011, n° 09-87. 292.

Crim. 19 mars 2003, n° 02-80.374, *Bull. crim.*, n° 73 ; *D.* 2004. 315, obs. SEGONDS ; *JCP* 2003. I. 178, n° 11, obs. DREYER ; *RSC*, 2004. 91, obs. SAINT-HILAIRE D. ; *RSC*, 2004. 124, obs. FRANCILLON ; *RTD com.* 2003. 579, obs. BOULOC.

Crim. 19 nov. 2003, n° 02-83.123.

Crim. 9 nov. 1995, n° 94- 84.204, affaire de la billetterie unique, *Bull. crim.* n° 346.

Crim. 24 févr. 1893, Affaire du Canal de Panama, *Bull. crim.* n° 49 ; *DP*, 1893. 1. 393 ; *S.* 1893. 1. 217, concl. BAUDOIN et note VILLEY.

Crim. 3 nov. 1933, *Bull. crim.* n° 200 ; *DH* 1933. 573.

Crim. 29 mai 1886, *DP*, 1887. 1. 238.

Crim. 8 mars 1966, n° 65-90.604, *Bull. crim.* n° 83.

Crim. 13 juillet 1934, *D.H.*, 1934, 510 ; 28 janv. 1987, *BC.*, n° 47, *RSC*, 1987. 686, obs. DELMAS-HILAIRE J-P.

Crim. 31 oct. 2012, n° 12-84. 220.

Crim. 3 juin 1997, n° 96-83. 171, *Dr. pénal* 1997. Comm. n° 150, obs. VERON.

Crim. 2 déc. 1942, *S.* 1943. 1. 191.

Crim. 2 avr. 1998, n° 97-83.119, *Bull. crim.* n° 127 ; *D.* 1999. 158, obs. SEGONDS ; *RTD com.* 1999. 215, obs. BOULOC.

Crim. 9 sept. 2009, n° 08-87.312. – Crim. 16 juin 2011, n° 09-87.292.

Crim. 19 mars 2003, n° 02-80.374, *Bull. crim.* n° 73 ; *D.*, 2004. 315, obs. SEGONDS ; *JCP* 2003. I. 178, n° 11, obs. DREYER ; *RSC*, 2004. 91, obs. SAINT-HILAIRE D. ; *RSC*, 2004. 124, obs. FRANCILLON ; *RTD com.*, 2003. 579, obs. BOULOC.

Crim. 19 nov. 2003, n° 02-83.123.

Crim. 3 nov. 1933, *Bull. crim.* n° 200 ; *DH*, 1933. 573.

Crim. 29 mai 1886, *DP* 1887. 1. 238.

Crim. 8 mars 1966, n° 65-90.604, *Bull. crim.* n° 83.

Crim. 6 oct. 2004, n° 04-81. 239.

Crim. 20 mai 2009, n° 08-83. 789.

Crim. 7 janv. 1808, *Bull. crim.* n° 3.

Crim. 27 oct. 1997, Affaire Carignon, *Bull. crim.* n° 352, *D. affaires* 1997. 1429, note BOIZARD ; *JCP* 1998. II. 10017, note PRALUS, *Rev. sociétés* 1997. 869, note BOULOC.

Crim. 16 mai 2001, n° 97-80.888 et 99-83. 467, *Bull. crim.* n° 124.



Crim 19 sept. 2007, n° 07-80. 593.

Crim. 30 juin 2010.

Crim. 17 nov. 1955, *Bull. crim.* n° 494, *RSC*, 1956. 323, obs. HUGUENEY ; Crim. 23 janv. 1973, n° 72-91. 467, *Bull. crim.* n° 29, *RSC*, 1973, obs. VITU.

Crim., 1<sup>er</sup> octobre 1984, *D.*, 1985.380, note H. FENAUX.

Crim., 19 février 1953, *D.*, 1953. 284 ; 14 mai 1986, *BC.*, n° 163, *RSC.*, 1987.685.

Crim. 29 juin 2005, *D.*, 2005. 2338.

Crim. 29 juin 2005, n° 05-82.265, *Bull. crim.* n° 200 ; *RTD com.* 2006. 226, obs. BOULOC ;

Crim. 28 janv. 1909, *Bull. crim.* n° 55 ; *Gaz. pal.* 1909. 1. 330 ; *S.* 1913. 1. 474.

Crim. 7 sept. 1935, *Gaz. pal.* 1935. 609.

Crim. 1er déc. 1992, n° 91- 84.656, *Dr. pénal* 1993. Comm. n° 126, obs. VERON.

Crim. 3 juin 1997, n° 96-83.171.

Crim. 19 mars 2003, n° 02-80.374, *Bull. crim.* n° 73 ; *D.* 2004. 315, obs. SEGONDS ; *RSC*, 2004. 91, obs. DELMAS SAINT-HILAIRE ; *RSC*, 2004. 124, obs. FRANCILLON ; *RTD com.* 2003. 579, obs. BOULOC.

Crim. 8 févr. 2006, n° 05-80.488, *Dr. pénal* 2006. Comm. n° 73, obs. VERON.

Crim. 7 sept. 1935, *Gaz. pal.* 1935. 609.

Crim. 5 janv. 1933, *Gaz. pal.* 1933. 1. 411.

Crim. 17 nov. 1955, *Bull. crim.* n° 434 ; *RSC*, 1956. 323, obs. HUGUENEY

Crim. 6 févr. 1969, n° 67-93.492, *Bull. crim.* n° 67 ; *JCP* 1969. II. 16 004, note CHAMBON ; *D.* 1969. Somm. 99 ; *RSC* 1969. 871, obs. VITU.

Crim., 1<sup>er</sup> octobre 1984, *D.*, 1985.380, note FENAUX F.

Crim., 19 février 1953, *D.*, 1953. 284 ; 14 mai 1986, *B.C.*, n° 163, *RSC*, 1987.685.

### **c/ Chambre civile**

Civ, 25 avr. 1997, Dame Renaudeau, *resp.civ et assur.*, 1997, p. 8.

Cass., 3<sup>e</sup> civ, 26 sept. 2001, n° 99-21.764 : *JurisData* n° 2001-011112.

### **3/ Cour d'appel**

Paris, 5 nov. 2012, RG n° 12/02330.

## IV Sites internet

### Organisations internationales

#### ONU, agences et institutions spécialisées de l'ONU

ONU : [www.un.org](http://www.un.org)

Banque mondiale (BM): [www.banquemondiale.org](http://www.banquemondiale.org)

Fonds monétaire international (FMI) : [www.imf.org](http://www.imf.org)

Programme alimentaire mondial (PNUD) : [www.undp.org](http://www.undp.org)

### Union européenne

[www.europa.eu](http://www.europa.eu).

### Organisations internationales africaines

Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) : [www.ecowas.int](http://www.ecowas.int)

Union africaine (UA) : [www.au.int](http://www.au.int)

Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) : [www.uemoa.int](http://www.uemoa.int)

## **Jurictions internationales**

### **ONU, agences et institutions spécialisées de l'ONU**

Cour internationale de justice : [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org)

Tribunal d'appel des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/oaj/appeals/>

Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies : <http://www.un.org/fr/oaj/dispute/>

Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail : [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

### **Union européenne**

Cour européenne des droits de l'homme : [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int)

Cour de justice de l'Union européenne : [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

Tribunal de l'Union européenne: [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)

## **Institutions de contrôle financier d'organisations internationales et organisations professionnelles d'audit**

## **Institutions de contrôle financier d'organisations internationales et nationales**

### **Institutions de contrôle financier d'organisations internationales**

Bureau des services du contrôle de l'ONU : [www.bsci-intl.org](http://www.bsci-intl.org)

Comité des commissaires aux comptes des NU: <http://www.un.org/fr/auditors/board/>

Groupe d'auditeurs externes de l'ONU : <http://www.un.org/fr/auditors/panel/>

Cour des comptes de l'UE : <http://www.eca.europa.eu/fr/Pages/ecadefault.aspx>

Cour des comptes de l'UEMOA : <http://www.uemoa.int/fr/organes-uemoa/la-cour-des-comptes>

### **Institutions nationales de contrôle financier**

Cour des comptes française : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

### **Organisations professionnelles et institut d'audit**

Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF): [www.aisccuf.org](http://www.aisccuf.org)

Conseil régional de formation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Afrique francophone subsaharienne (CREFIAF) : [www.crefiaf.org](http://www.crefiaf.org)

Organisation africaine des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (AFROSAI) : [www.afrosai.org](http://www.afrosai.org)

Organisation arabe des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ARABOSAI) : [www.arabosai.org](http://www.arabosai.org)

Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) : [www.intosai.org](http://www.intosai.org)

Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques d'Europe (EUROSAI) : [www.eurosai.org](http://www.eurosai.org)

Organisation des institutions supérieures de contrôle des finances publiques des Caraïbes (CAROSAI) : [www.carosai.org](http://www.carosai.org)

Institut français d'audit et de contrôle interne : [www.ifaci.com](http://www.ifaci.com)

### **Sites d'organes de presse**

Jeune Afrique : [www.jeuneafrique.com](http://www.jeuneafrique.com)

Le Monde : [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

Le Monde diplomatique : [www.monde-diplomatique.fr](http://www.monde-diplomatique.fr)

Le Figaro : [www.lefigaro.fr](http://www.lefigaro.fr)

Liberation : [www.liberation.fr](http://www.liberation.fr)

Radio France internationale : [www.rfi.fr](http://www.rfi.fr)

Slate Africa : [www.slataefrique.com](http://www.slataefrique.com)

## INDEX ALPHABETIQUE

### A

#### **Action pénale**

227, 237, 289, 339, 363, 364, 371, 373

**Affaire « Petrole contre nourriture »** 19, 21, 86, 201, 202, 206, 210, 214, 225, 229, 237, 24, 247, 266, 326, 358

**Agent public étranger** 37, 238, 261, 262, 278, 379

**Aide humanitaire** 241, 303

**Assemblée générale des Nations** 10, 12, 24, 34, 41, 63, 94, 100, 115, 124, 131, 146, 152, 155, 176, 179, 181, 184, 188, 190, 244, 253, 364, 398, 402

**Audit externe** 3, 46, 53, 54, 56, 57, 60, 93, 98, 112, 115, 116, 125, 126, 127, 128, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 154, 156, 146, 159, 163, 165, 170, 175, 176, 177, 180, 191, 195, 199, 224, 225, 377, 378

**Audit interne** 8, 21, 24, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 43, 44, 45, 52, 66, 67, 68, 69, 71, 72, 73, 74, 84, 87, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 97, 98, 100, 103, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 117, 118, 119, 129, 135, 136, 151, 176, 177, 178, 180, 182, 183, 184, 185, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 200, 201, 213, 219, 223, 246, 322, 324, 325, 326, 385, 388, 393, 398

**Aide au développement** 17, 19, 225, 238, 239, 282, 372, 395

### B

**Banque Mondiale** 30, 164, 179, 324

**Bonne gestion financière** 8, 14, 17, 18, 20, 78, 127, 131, 161, 164, 330

**Bonne gouvernance** 4, 17, 18, 22, 42, 55, 57, 243, 282, 342, 386

**Bureau des services du contrôle interne de l'ONU** 2, 3, 34, 87, 179, 183, 415

### C

**Charte d'audit** 31, 40, 126, 135, 146

**Charte des Nations Unies** 30, 52, 67, 203, 242, 243, 244, 289, 327

**Cinquième Commission des Nations Unies** 61

**Code de conduite** 36

**Code des commissaires aux comptes** 246, 247, 248, 344, 345

**Comité des commissaires aux comptes** 2, 6, 64, 89, 116, 147, 148, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 165, 184, 185, 190, 191, 195, 199, 325, 337, 402

**Commissaire aux comptes des Nations Unies** 1, 148, 165, 402

**Commissariat aux comptes** 20

**Commission de l'UEMOA** 13, 39, 45, 67, 106, 181, 242, 244, 247, 260, 283, 284, 296, 322, 323, 324, 337, 371

**Commission de la Fonction publique internationale** 52, 236, 237, 325

**Commission économique pour l'Afrique** 2, 1, 11, 17, 19, 42, 52, 59, 67, 68, 69, 72, 84, 88, 89, 94, 97, 103, 108, 111, 126, 132, 133, 160, 176, 178, 193, 195, 197, 198, 235, 290, 303, 307, 313, 317, 323, 391, 406

**Commission Santer** 303, 313

**Commission Volcker** 209, 210, 211, 212, 213, 214, 224, 247, 305, 326, 403

**Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest** 4, 11

**Compagnie des Experts-Comptables** 61

**Compagnie nationale des commissariats aux comptes** 53

**Compétence professionnelle** 37

**Confidentialité** 37, 38, 41, 50, 82, 145, 146, 148, 150, 196, 214, 248, 254, 325, 328, 329

**Conflit d'intérêts** 39, 145, 194, 218, 326

**Conseil de l'UE** 309  
**Conseil de sécurité** 153, 206, 207, 208, 210, 211, 247, 401  
**Conseil économique et social des Nations Unies** 54  
**Convention de Merida** 10, 231, 260, 291  
**Convention PIF** 232  
**Conventions internationales** 10, 197, 229, 231, 233, 234, 261, 263, 264, 267, 277, 279, 288, 372, 373, 377, 379, 380  
**Cour administrative d'appel des Nations Unies** 46  
**Cour de cassation française** 229  
**Cour de justice de l'UE** 4, 101, 252, 318, 330  
**Cour de justice de l'UEMOA** 46, 249, 252, 256, 257, 258, 259, 284  
**Cour des comptes européenne** 7, 8, 16, 20, 21, 24, 46, 53, 70, 77, 78, 82, 83, 87, 90, 115, 117, 118, 119, 126, 131, 133, 134, 136, 140, 157, 158, 159, 161, 162, 164, 167, 168, 169, 170, 172, 173, 174, 195, 196, 197, 198, 238, 274, 309, 330, 332, 337, 377, 384, 388, 390, 393, 394, 396, 405  
**Cour des comptes française** 56, 90, 126, 129, 148, 149, 156, 166, 170, 171, 172, 174, 175, 199, 377

## D

**Déclaration de Lima** 57, 143  
**Déclaration de Mexico** 57, 144  
**Déontologie** 28, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 48, 51, 52, 58, 59, 61, 66, 68, 72, 75, 88, 121, 145, 146, 175, 178, 190, 196, 206, 213, 214, 326, 327, 328, 334, 387, 395, 399, 400, 402  
**Détournement de fonds** 239

## E

**Enquête** 3, 19, 23, 24, 26, 46, 83, 84, 86, 110, 124, 126, 160, 178, 186, 187, 188, 192, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 213, 215, 220, 224, 225, 226, 239, 240, 246, 247, 248, 253, 271, 289, 297, 301, 305, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 321, 322, 324, 325, 326, 327, 328, 331, 337, 342, 343, 349, 351, 371, 376, 403  
**Entreprise privée** 190, 211, 214, 222, 233, 238, 239, 240, 263, 299

## F

**Fédération internationale des comptables** 30, 58  
**Fonctionnaire international** 49, 50, 52, 222, 236, 237, 243, 286, 344, 396  
**Fonds monétaire international** 5, 21, 164  
**Fraude à la taxe sur la valeur ajoutée** 300  
**Fraude agricole** 298, 302  
**Fraude au budget** 12, 13, 228, 293, 294, 295, 298, 300, 306, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 317, 337, 342, 348, 350, 372, 377, 380, 392  
**Fraude au transit** 299  
**Fraude aux dépenses** 302, 305, 308, 311  
**Fraude aux recettes** 299, 300, 301, 308, 311

## G

**Gaspillage** 3, 17, 18, 98, 126, 137, 150, 200, 215, 217, 295, 326, 377, 378, 422  
**General Accountability Office** 56  
**Groupe des auditeurs externes des Nations Unies** 63, 157

## I

**Immunités** 51, 159, 221, 289, 290, 355, 356, 395  
**Impartialité** 17, 28, 36, 39, 40, 42, 48, 49, 51, 52, 158, 163, 214, 217, 218, 225, 243, 246, 254, 255, 287, 289, 325  
**Indépendance** 8, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 39, 40, 43, 57, 60, 67, 72, 75, 104, 108, 121, 127, 135, 136, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 153, 154, 158, 160, 163, 166, 167, 168, 173, 180, 190, 200, 204, 293, 214, 215, 217, 218, 220, 225, 242, 249, 255, 289, 290, 314, 315, 316, 346, 349, 350, 352, 391, 394, 395  
**Institutions financières internationales** 5, 17, 21, 30, 62, 71, 73, 182, 196, 203, 238, 259, 304, 322, 324, 346  
**Instruments PIF** 11, 231, 297  
**Investigation** 3, 19, 23, 24, 26, 110, 183, 187, 188, 189, 192, 200, 201, 212, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 232, 226, 246, 247, 305, 313, 318, 353, 371, 376  
**Irrégularités financières** 1, 2, 3, 13, 14, 15, 17, 21, 23, 81, 108, 110, 174, 195, 211, 212,

215, 228, 220, 223, 224, 227, 228, 239, 293, 294, 295, 297, 303, 305, 329, 331, 333, 334, 337, 338, 339, 340, 342, 343, 344, 345, 354, 359, 363, 364, 365, 370, 371, 372, 374, 377, 380, 381

## L

### Loyauté

37, 38, 42, 49, 50, 190, 242, 243, 245, 306, 295, 306, 391, 392

## M

**Marchés publics** 2, 3, 4, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 122, 213, 238, 239, 260, 266, 279, 280, 281, 282, 283, 284, 287, 288, 289, 291, 292, 302, 304, 373, 374, 378, 397, 406

**Mauvaise gestion** 1, 17, 18, 19, 20, 79, 98, 109, 137, 187, 200, 202, 203, 212, 223, 224, 226, 295, 305, 326, 372, 377, 378, 422

## N

**Normes de conduite** 14, 37, 260, 328

**Normes de conduite requises des fonctionnaires** 42

## O

**Objectivité** 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 60, 72, 75, 102, 103, 104, 121, 135, 136, 139, 139, 142, 145, 146, 163, 180, 193, 194, 218, 318

**OLAF** 160, 195, 241, 247, 301, 303, 306, 312, 313, 314, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 337, 343, 346, 349, 350, 374, 389, 395

**Ombudsma** 252, 253, 254, 255

**Organisation de coopération et de développement économique** 5

**Organisation des Nations Unies** 1, 12, 37, 40, 51, 62, 95, 119, 126, 131, 148, 150, 154, 176, 177, 207, 215, 222, 251, 252, 253, 254, 289, 290, 344, 355, 398, 399, 414

**Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques** 53, 54, 56, 141, 407

**Organisation internationale du Travail** 40, 144, 145, 148, 245

**Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe** 5

## P

**Parlement européen** 1, 5, 6, 12, 16, 31, 32, 34, 45, 47, 70, 93, 100, 106, 108, 111, 118, 131, 158, 160, 162, 180, 181, 193, 196, 203, 220, 227, 265, 272, 274, 297, 303, 307, 309, 312, 313, 315, 316, 318, 319, 324, 332, 339, 350, 351, 352, 382, 384, 388, 396, 404, 405

**Parquet européen** 430, 341, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 370, 374, 394

**Plan d'audit** 76, 77, 79, 90, 91, 108, 111, 151

**Politique agricole commune** 20

**Procédure d'audit** 76, 79, 83, 124, 173

**Programme d'audit** 76, 88, 89, 90, 91, 174

## R

**Rapport d'audit** 21, 56, 76, 78, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 115, 118, 121, 136, 138, 150, 151, 178, 185, 334

**Régime disciplinaire** 37, 46, 52, 228, 232, 234, 235, 237, 241, 246, 383, 389

**Règlement financier** 18, 29, 32, 34, 45, 46, 47, 66, 82, 92, 94, 96, 99, 100, 101, 110, 111, 112, 133, 136, 144, 150, 153, 160, 162, 176, 178, 179, 180, 193, 220, 325, 341, 345, 345

**Règlement intérieur** 44, 45, 47, 66, 89, 127, 243, 363, 364

**Risque de non détection** 84, 86

**Risque inhérent** 69, 70, 81, 84, 85

**Risque lié au contrôle** 84, 85, 86

## S

**Secrétaire général de l'ONU** 1, 3, 8, 14, 29, 38, 39, 41, 42, 45, 47, 63, 67, 70, 86, 96, 100, 106, 118, 131, 154, 179, 181, 185, 186, 187, 188, 189, 203, 206, 207, 208, 209, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 227, 242, 244, 247, 254, 257, 259, 260, 325, 326, 334, 359, 371, 388, 390, 397, 399, 400, 401, 408

**Serment** 37, 50, 68, 190, 289

**Statut des fonctionnaires** 36, 44, 48, 49, 75, 234, 243, 257, 299, 334, 342, 345

**Système des Nations Unies** 3, 24, 34, 36, 54, 61, 62, 63, 64, 65, 72, 94, 95, 107, 109, 110, 111, 114, 115, 118, 124, 126



127, 128, 129, 135, 136, 137, 143, 145  
146, 147, 148, 149, 152, 166, 170, 171, 174,  
176, 177, 183, 186, 187, 196, 199, 204, 214,  
215, 217, 218, 219, 220, 221, 243, 296

## T

**Transparence financière** 15, 16, 17, 88, 157,  
212, 214

**Transparency international** 2, 3, 15, 232,  
408

**Tribunaux administratif internationaux** 15,  
222, 245, 253, 256, 258, 339, 340, 346, 387,  
392

**Tribunal administratif des Nations Unies**  
186, 222, 245, 252, 256, 257, 258, 259, 339,  
340, 344, 387, 389, 393, 396, 397, 408

**Tribunal du Contentieux administratif des  
Nations Unies** 67

## U

**Union africaine** 10, 21, 45, 71, 95, 114, 231,  
232, 243, 286, 323, 324

**Union économique et monétaire ouest  
africaine** 3

**Union européenne** 1, 3, 6, 9, 10, 11, 12, 13,  
14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 29, 32, 34, 38, 42, 43  
46, 49, 51, 97,  
99, 100, 101, 102, 111, 117, 130, 131, 132, 157  
158, 162, 165, 167, 175, 177, 179, 195, 227, 22  
9, 231, 232, 233, 234, 235 238, 246, 247, 252,  
253, 256, 257, 258, 261, 262, 265, 269, 274, 27  
5, 276, 277, 278, 279, 285, 296, 297, 298, 299  
300,306, 307, 308, 310, 311, 313,  
314, 315, 316, 318, 324, 330, 331, 332, 339, 34  
0, 342, 343, 346, 348, 349, 352, 355, 379, 382,  
383, 384, 385, 387, 388, 389, 390, 391, 392,  
394, 396, 398, 403, 404, 405, 407, 409, 431

## V

**Voies de recours juridictionnels** 252

## TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE .....	1
I. La notion de protection des intérêts financiers des organisations internationales.....	7
A. Le contrôle financier dans les organisations internationales .....	7
1. Le concept de contrôle financier interne .....	8
2. Le concept de contrôle financier externe.....	9
B. Les atteintes aux intérêts financiers des organisations internationales.....	9
1. La corruption .....	10
2. La fraude.....	11
3. Les irrégularités financières dans les organisations internationales .....	14
II. Nécessité de protéger les intérêts financiers des organisations internationales.....	15
III. Les facteurs d'atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales .....	19
A. La mauvaise gestion des ressources financières.....	19
B. La faiblesse des mécanismes de contrôle financier .....	20
IV. Intérêt de la thèse.....	22
V. Problématique.....	23
PREMIERE PARTIE : LE VOLET FINANCIER DE LA PROTECTION DES INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	24
TITRE I : LA FONCTION DE CONTROLE FINANCIER DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	26
CHAPITRE I : LE CADRE NORMATIF DU CONTROLE FINANCIER.....	27
Section I : L'indépendance et l'objectivité des auditeurs d'organisations internationales.....	28
Paragraphe I : Définitions de l'indépendance et de l'objectivité de l'auditeur .....	28
A. Les normes des organisations internationales sur l'indépendance de l'auditeur .....	31
B. Les normes des organisations internationales sur l'objectivité de l'auditeur .....	33
Paragraphe 2 : La déontologie de l'auditeur.....	35
A. Les principes énoncés dans les codes de déontologie .....	36
B. Le respect des principes énoncés dans le code de déontologie .....	41

Section II : Normes de référence de contrôle financier dans les organisations internationales.....	44
Paragraphe I : Le respect des normes de l'organisation internationale .....	44
A. Les règlements financiers et les règlements intérieurs des organisations internationales .	45
B. Le statut des fonctionnaires des organisations internationales .....	47
Paragraphe 2 : Les organisations professionnelles et leurs normes de contrôle financier.....	52
A. Les organisations professionnelles d'audit.....	53
1. L'INTOSAI .....	54
2. L'IFAC .....	58
B. Les normes des organisations professionnelles d'audit.....	68
1. Les normes d'audit de l'INTOSAI et de l'IFAC .....	68
2. Les normes d'autres organisations professionnelles d'audit .....	73
Conclusion du Chapitre I.....	75
CHAPITRE II : LA PROCEDURE D'AUDIT AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	76
Section I : Les étapes de l'audit au sein des organisations internationales .....	76
Paragraphe I : Le plan d'audit .....	76
A. La planification.....	77
1. La détermination de l'importance relative.....	79
2. La conception des procédures d'audit .....	80
B. Le plan d'enquête .....	83
1. Le risque inhérent .....	85
2. Le risque lié au contrôle .....	85
3. Le risque de non détection.....	86
Paragraphe 2 : Le programme d'audit.....	88
A. La gestion et la réalisation du programme d'audit .....	89
B. Le contenu du programme d'audit .....	91
Section II: La rédaction du rapport d'audit .....	92
Paragraphe I : Les principes et qualités du rapport d'audit .....	93
A. Les principes relatifs au rapport d'audit.....	93
1. Le principe de production du rapport d'audit.....	93
a. L'ONU.....	95
b. L'UE.....	97

2.	Le principe de publication du rapport d'audit .....	98
B.	Qualités nécessaires à un bon rapport d'audit .....	102
1.	Qualités en rapport avec la neutralité et l'impartialité de l'auditeur .....	102
2.	Qualités relatives à la justesse et la précision du rapport d'audit .....	105
	Paragraphe II : L'application du rapport d'audit.....	106
A.	Le contenu du rapport d'audit .....	107
1.	Différence entre les rapports d'audit des organisations internationales .....	107
2.	Éléments communs aux rapports d'audit des organisations internationales.....	108
B.	La mise en application du rapport d'audit .....	113
1.	La repartition des recommandations .....	113
a.	La répartition des recommandations en fonction de leur importance.....	113
b.	Les recommandations tenant compte du domaine d'activités .....	114
2.	Le suivi de la mise en œuvre du rapport d'audit .....	115
a.	Les mesures à prendre pour la mise en application des recommandations d'audit .....	115
b.	Le suivi de la mise en œuvre des recommandations d'audit .....	117
	Conclusion du Chapitre II .....	121
	Conclusion du Titre I.....	122
	TITRE II : LES FORMES DE CONTROLE FINANCIER.....	124
	CHAPITRE I : LES AUDITS FINANCIERS AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	125
	Section I : L'audit financier externe.....	126
	Paragraphe I : La notion d'audit externe des organisations internationales .....	127
A.	Les types d'audit réalisés au sein des organisations internationales .....	128
1.	L'audit exercé par des institutions de contrôle d'États membres .....	128
2.	L'audit externe exercé par les institutions de contrôle d'autres organisations internationales .....	130
B.	Les conditions d'exercice de l'audit externe dans les organisations internationales.....	135
1.	L'indépendance de l'auditeur externe dans les déclarations internationales .....	139
a.	La Déclaration de Lima .....	143
b.	La Déclaration de Mexico sur l'indépendance de l'auditeur externe .....	144
2.	L'objectivité de l'auditeur externe .....	145
3.	La durée du mandat d'audit externe, élément d'indépendance et d'objectivité de l'auditeur	146

Paragraphe II : Les institutions et organisations professionnelles d'audit externe et leurs relations avec les organisations professionnelles d'audit internes .....	151
A. Les institutions d'audit externe des organisations internationales .....	152
1. Le Comité des commissaires aux comptes et le Groupe d'auditeurs externe de l'ONU .	152
2. Les Cours des comptes, institutions d'audit externe d'organisations internationales .....	157
a. L'activité d'audit externe de la Cour des comptes européenne.....	157
b. L'activité d'audit externe de la Cour des comptes de l'Union économique et monétaire ouest africaine.....	163
B. La coopération entre les institutions d'audit externe et les organisations internationales contrôlées.....	165
1. La coopération entre les cours des comptes, les commissariats aux comptes d'organisations internationales et les institutions supérieures de contrôle nationales.....	166
a. Une coopération fondée sur les dispositions des traités constitutifs d'organisations internationales .....	167
b. Une coopération fondée sur la conclusion d'accords internationaux .....	170
2. Le mécanisme de coopération entre les cours des comptes d'organisations internationales et les institutions supérieures de contrôle nationales.....	173
a. Les échanges entre les institutions supérieures de contrôle nationales .....	173
b. Les structures de liaison ou de coordination entre organisations internationales et institutions supérieures de contrôle nationales .....	175
Section II : L'audit financier interne .....	176
Paragraphe I: Le choix de l'auditeur interne des organisations internationales .....	177
A. Le recrutement de l'auditeur interne des organisations internationales .....	179
B. La nomination de l'auditeur interne .....	180
Paragraphe II : Les services d'audit interne des organisations internationales .....	182
A. Les services d'audit interne de l'ONU .....	183
1. Le Bureau des services de contrôle interne de l'ONU .....	183
2. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit de l'ONU.....	189
B. Les services d'audit interne de la Commission européenne.....	193
1. Le Service d'audit interne de la Commission (SAI).....	193
2. Le Comité de suivi d'audit .....	197
Conclusion du Chapitre I.....	199
CHAPITRE II : D'AUTRES FORMES DE CONTROLE FINANCIER.....	201

Section I : L'enquête .....	202
Paragraphe I : L'institution de commission d'enquête .....	203
L'existence des commissions d'enquête est déterminée par les normes juridiques des OI (A). Celles-ci déterminent les travaux qu'elles doivent effectuer (B). .....	203
A. La création des commissions d'enquête pour la protection des intérêts financiers des OI 203	
B. Les travaux des commissions d'enquête dans le cadre de la protection des intérêts financiers des OI.....	205
Paragraphe 2 : La commission d'enquête indépendante établie dans l'affaire « Pétrole contre nourriture » .....	206
A. Le contexte de la création de la « Commission Volcker » .....	206
B. Les apports de la Commission Volcker.....	210
Section II : L'investigation.....	215
Paragraphe I : Le cadre juridique de la fonction d'investigation.....	216
A. L'indépendance de l'investigateur.....	216
B. Les compétences et les pouvoirs des organes d'investigation.....	218
Paragraphe II : Les formes de l'investigation et le traitement des affaires d'investigation.....	220
A. Les différentes formes d'investigation .....	220
B. Le traitement des affaires d'investigation devant les autorités judiciaires nationales .....	221
Conclusion du Chapitre II .....	224
Conclusion du Titre II .....	225
Conclusion de la Première partie.....	226
DEUXIEME PARTIE : LES SANCTIONS CONTRE LES INFRACTIONS PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	227
TITRE I : LA LUTTE PENALE CONTRE LA CORRUPTION PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	229
CHAPITRE I : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES PENAUX ETABLIS PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	231
Section I : La corruption en droit international .....	232
Paragraphe I : Les auteurs de la corruption .....	233
A. La notion de fonctionnaire.....	234
B. Les agents des organisations internationales .....	236

Paragraphe II : Les personnes autres que les membres des organisations internationales .....	237
A. Les entreprises privées .....	238
B. Les personnes physiques exerçant des fonctions publiques .....	240
Section II : Le régime disciplinaire applicable à la corruption des agents des organisations internationales .....	241
Paragraphe I : Le pouvoir et la procédure disciplinaires applicables à la corruption des agents des organisations internationales .....	242
A. Le pouvoir disciplinaire.....	242
B. La procédure disciplinaire en matière de corruption des agents des organisations internationales .....	245
Paragraphe II : Les voies de recours contre les sanctions disciplinaires en matière de corruption .....	251
A. La procédure précontentieuse.....	253
B. La procédure contentieuse de recours contre la décision sur la corruption .....	256
Conclusion du Chapitre I.....	260
CHAPITRE II : LA PARTICIPATION DES ETATS A LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION PORTANT ATTEINTE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	261
Section I : La participation de la France à la lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales .....	263
Paragraphe I : Les éléments constitutifs de l’infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des OI en droit pénal français .....	264
A. L’élément matériel de l’infraction.....	264
1. Les auteurs de la corruption .....	265
2. Les moyens de la corruption passive et active .....	268
B. L’élément moral de l’infraction.....	270
Paragraphe II : La répression de l’infraction de corruption portant atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales en droit pénal français .....	272
A. Les peines prévues.....	272
B. La compétence juridictionnelle .....	275
1. La loi du 30 juin 2000 .....	276
2. La loi du 14 novembre 2007.....	277
Section II : La participation des Etats membres de l’UEMOA à la lutte contre la corruption dans l’espace UEMOA .....	279

Paragraphe I : Les directives de l’UEMOA relatives à la lutte contre la corruption dans la passation des marchés publics de l’Union et ses Etats membres .....	279
A. La corruption dans les marchés publics de l’UEMOA .....	280
B. La réforme des marchés publics de l’UEMOA .....	282
Paragraphe II : Le dispositif pénal de lutte contre la corruption portant atteinte aux intérêts financiers des organisations internationales en droit pénal béninois .....	284
A. Les éléments constitutifs de l’infraction de corruption en droit pénal béninois .....	285
B. La répression .....	286
Conclusion du Chapitre II .....	291
Conclusion du Titre I.....	292
<b>TITRE II : LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LES IRREGULARITES FINANCIERES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>293</b>
<b>CHAPITRE I : LES NOTIONS DE FRAUDE ET D’IRREGULARITES FINANCIERES DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....</b>	<b>295</b>
Section I : Le cadre juridique de la lutte contre la fraude et les irrégularités financières.....	297
Paragraphe I : La typologie de fraudes dans les organisations internationales .....	298
A. La fraude aux recettes des organisations internationales.....	299
B. La fraude aux dépenses des organisations internationales .....	302
Paragraphe II : L’infraction spécifique de fraude au budget de l’Union européenne.....	306
A. L’origine et la définition de la fraude au budget de l’Union européenne.....	306
B. L’OLAF et la prévention de la fraude au budget de l’Union européenne .....	313
Section II : Les organes d’enquêtes au sein des organisations internationales.....	321
Paragraphe I : Les actions des organes d’enquête des organisations internationales .....	321
A. Les actions des commissions et contrôleurs d’organisations internationales .....	322
1. Les actions des Commissions de l’UE et de l’UEMOA.....	323
2. Les mesures d’enquête réalisées par le BSCI de l’ONU .....	324
B. L’action des cours des comptes d’organisations internationales contre la fraude .....	329
Paragraphe II : Les rapports des organes d’enquête sur la fraude .....	331
A. L’établissement des rapports, des observations et des avis des organes de lutte contre la fraude.....	331
B. Les activités de détection et de prévention des cours des comptes d’organisations internationales dans le cadre de la lutte contre la fraude .....	333



Conclusion du Chapitre I.....	337
CHAPITRE II : LES POURSUITES ET SANCTIONS DES IRREGULARITES ET DE LA FRAUDE AUX INTERETS FINANCIERS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	339
Section I : Les procédures exercées dans le cadre des organisations internationales.....	340
Paragraphe I : Les actions civiles et disciplinaires exercées au sein des organisations internationales .....	341
A. La procédure disciplinaire .....	341
B. La sanction de la fraude et des irrégularités financières au sein des organisations internationales .....	343
Paragraphe II : Le projet de création du Parquet européen pour la protection des intérêts financiers de l'UE.....	346
A. La raison d'être du Parquet européen.....	347
B. Le fonctionnement envisagé pour le futur Parquet européen .....	352
Section II : Les poursuites pénales devant les juridictions nationales.....	354
Paragraphe I : Les fondements des poursuites pénales devant les juridictions nationales .....	355
A. La saisine des juridictions nationales par l'ONU .....	355
B. La saisine des juridictions nationales par l'UE .....	359
Paragraphe II : Les obstacles aux poursuites devant les juridictions nationales .....	363
A. Les obstacles à la poursuite pénale devant les juridictions des Etats membres de l'ONU	363
B. Les obstacles à la poursuite au sein des Etats membres de l'Union européenne.....	366
Conclusion du Chapitre II .....	370
Conclusion du Titre II .....	371
Conclusion de la Seconde partie.....	373
CONCLUSION GENERALE .....	376
BIBLIOGRAPHIE .....	382
TABLE DES MATIERES .....	422

## **Résumé**

Les pertes financières dues à la faiblesse ou à l'insuffisance des moyens de contrôle en leur sein ont contraint les organisations internationales à se doter de mécanismes de contrôle capables de contrôler suffisamment leurs ressources financières et d'assurer efficacement la protection de leurs intérêts financiers contre les atteintes qui leur sont faites. Car, la réussite de leurs missions dépend dans une large mesure de la bonne utilisation de leurs ressources financières. Les mécanismes juridiques ainsi mis en place, dans le cadre de cette protection, permettent d'effectuer des contrôles financiers aux moyens d'audits et d'appliquer des sanctions contre les infractions qui portent atteinte à leurs intérêts financiers. C'est dans cette perspective que les Etats membres sont mis à contribution. Mais, la participation des Etats à cette protection varie en fonction des organisations internationales (OI). En s'appuyant sur l'exemple de l'Union européenne (UE), qui a su très tôt concevoir un ensemble d'instruments juridiques efficaces, la présente thèse aborde le cadre juridique et les difficultés de la protection des intérêts financiers des OI. Pour cela, outre l'UE, deux autres OI, à savoir l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) sont prises en exemple pour analyser les mécanismes de protection des intérêts financiers des OI à la lumière de quelques scandales financiers qui ont permis de mettre à jour l'inefficacité de leurs mécanismes de protection.

### **Mots clés en français**

Audit, budget, contrôle financier, cour des comptes, corruption, fraude, intérêts financiers, irrégularités financières, gaspillage, juridiction financière, mauvaise gestion.

## **Abstract**

Financial losses caused by lack of appropriate means of control has led international organizations to implement some mechanism that help them to protect their financial resources from diversion. Indeed, in order to reach their goals, international organizations need a good financial management. Legal mechanisms put in place to protect financial assets of international organizations allow them to oversee their financial management and help them prosecute those who commit financial crimes against international organizations. In doing so, international organization need cooperation from Member States. But this cooperation depends on each international organizations. This dissertation aims to show how, within the European Union (EU), the United Nations (UN) and the West African Economic and Monetary Union (WAEMU), what are the legal mechanisms that enable international organizations to prevent and to prosecute those who commit financial crimes against them.

### **Key words**

Audit, auditor general, budget, financial control, corruption, fraud, financial interest, mismanagement