

SUR LA NATURE JURIDIQUE DE LA COUR DE COMPTES DE ROUMANIE

Rodica Narcisa PETRESCU

1. Préliminaires. Avant d'examiner la nature juridique de la Cour de Comptes de Roumanie, il est nécessaire de nous arrêter, en préalable, sur les principales réglementations concernant cette institution publique, qui se sont succédé au long des années en Roumanie, afin d'observer exactement comment la Cour de Comptes a été caractérisée dans les actes normatifs en cause.

2. Principales réglementations roumaines concernant la Cour de Comptes. Le contrôle de l'usage de l'argent public a toujours été une des préoccupations constantes du législateur moderne. Selon la littérature roumaine de spécialité de l'entre-deux-guerres «Un pareil contrôle maintient les dépenses de l'État dans des limites strictement légales, empêche le gaspillage et convainc le contribuable que son sacrifice est fait à l'intérêt public...»¹. Ainsi apparaît la nécessité qu'une certaine autorité vérifie, contrôle l'usage de l'argent public, en Roumanie, tâche qui revient donc à la Cour de Comptes.

D'après le modèle de la France, où la Cour de Comptes fut créée par une Loi du 16 septembre 1807, en Roumanie fut fondée la *Haute Cour de Comptes* par la Loi du 24 janvier 1864, caractérisée comme étant «un organisme indépendant de juridiction et organe auxiliaire du Parlement, ayant pour mission de préparer les travaux du contrôle législatif»².

La Constitution de 1866, à l'article 116, prescrivait: «Pour l'entière Roumanie il y a une seule Cour de Comptes, celle-ci devenant ainsi une institution constitutionnelle».

Dans la période qui suivit immédiatement, l'on adopta la Loi de mars 1874 et ensuite, d'autres lois modificatrices, qui établirent les formes du contrôle exercé par la Cour et la compétence de la Cour en tant qu'instance de juridiction³.

La Constitution de 1923, à l'article 115, contenait une disposition expresse sur la Cour de Comptes, précisément, «Le contrôle préventif et celui de gestion de tous les recettes et dépenses de l'État seront exercés par la Cour de Comptes, qui, chaque année, soumet à l'Assemblée des Députés le rapport général, résumant les comptes de gestion du budget précédent, et signalant en même temps les irrégularités commises par les ministres lors de l'application du budget. La régulation définitive des dépenses doit être présentée à l'Assemblée des Députés au plus tard deux ans après la clôture de chaque exercice».

Selon la Constitution de 1923, la Loi d'organisation de la Haute Cour de Comptes du 28 mars 1929 et la Loi de juillet 1929, par laquelle la Haute Cour de Comptes fut réorganisée, celle-ci détenait des attributions de contrôle préventif, de contrôle de gestion et des attributions juridictionnelles.

Le texte de l'article 86 de la Constitution de 1938 ressemble à celui de la Constitution de 1866, statuant que «Pour l'entière Roumanie il y a une seule Cour de Comptes».

Il en résulte que, dès l'abord, la Cour de Comptes a figuré dans toutes les Constitutions adoptées dans la période à laquelle nous avons fait référence, ce qui nous montre l'importance accordée à cette autorité par le corps législatif constituant lui-même.

Suite à l'instauration du régime socialiste, par le Décret n° 352 du 30 novembre 1948 l'on abrogea la Loi d'organisation de la Haute Cour de Comptes, du 29 mars 1929, ainsi que les

¹ A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. II. Bucarest, Éditions Marvan, 1935, p. 263.

² M. Boulescu, *Curtea de Conturi - tradiție și actualitate*, Bucarest, 1993, p. 16

³ Voir en détail, M. Boulescu, *op.cit.*, p. 19 et suivantes.

dispositions comprises dans les lois qui établissaient les attributions de celle-ci sur la juridiction et le contrôle gestionnaire⁴.

La Constitution de 1952 et celle de 1965 ne contenaient aucune référence à cette institution.

Dans la pratique de l'État de cette période, puisqu'on ressentait la nécessité d'un organe spécialisé dans le domaine du contrôle financier, par la Loi n° 2/1973 l'on fonda la Cour Supérieure de Contrôle Financier, en tant qu'organe de l'ex Conseil d'État, avec des attributions de contrôle financier préventif, et ultérieurement, avec des attributions juridictionnelles aussi.

La Cour Supérieure de Contrôle Financier fut supprimée par le Décret du Conseil du Front du Salut National n° 94/1990⁵, qui abrogea la Loi n° 2/1973.

Après 1990, la Cour de Comptes, l'une des institutions traditionnelles de la Roumanie, sera recrée par l'article 139 de la Constitution de 1991, et, sur la base du texte constitutionnel, elle sera organisée par la Loi organique n° 94/1992⁶.

À l'article 139 alinéa 1 de la Constitution il y avait la disposition: «La Cour de Comptes exerce le contrôle sur la modalité de formation, administration et usage des ressources financières de l'État et du secteur public. Selon les conditions légales, la Cour exerce également des attributions juridictionnelles».

Initialement, dans l'art. 1 alinéa 1 de la Loi n° 94/1992, la Cour de Comptes était caractérisée comme étant «l'organe suprême de contrôle financier et de juridiction dans le domaine financier...». Suite à la modification de cet article, effectuée par la Loi n° 99/1999⁷, la Cour de Comptes est entendue comme étant «...l'autorité administrative de contrôle financier qui exerce également des attributions juridictionnelles sur la modalité de formation, administration et usage des ressources financières de l'État et du secteur public» et suite à la republication de la Loi n° 94/1992 dans l'année 2000, l'on stipulait: «La Cour de Comptes est l'institution suprême de contrôle financier sur la modalité de formation, administration et usage des ressources financières de l'État et du secteur public. La Cour exerce également des attributions juridictionnelles, au titre de la présente loi».

3. Opinions sur la nature juridique de la Cour de Comptes, sous l'incidence de la Constitution non révisée et de la Loi n° 94/1992. Sur la base des réglementations constitutionnelles et légales en la matière, notre littérature de spécialité a soutenu de diverses opinions sur la nature juridique de la Cour de Comptes.

En premier lieu, la Cour de Comptes a été considérée comme étant un organe appartenant au pouvoir judiciaire, ses collèges et sections juridictionnels étant des instances judiciaires spéciales, et non pas d'organes de juridiction administrative⁸. On a ainsi démontré que les instances judiciaires étaient des organes judiciaires qui incluaient également, à côté des instances judiciaires, la Cour Constitutionnelle et la Cour de Comptes⁹.

⁴ Ibidem, p. 46.

⁵ Publié dans le «Journal Officiel» n° 44 du 30 mars 1973.

⁶ Publiée dans le «Journal Officiel de la Roumanie», partie I, n° 224 du 9 septembre 1992, republicée dans le «Journal Officiel de la Roumanie», partie I, n° 116 du 16 mars 2000, avec les modifications et compléments ultérieures.

⁷ Publiée dans le «Journal Officiel de la Roumanie», partie I, n° 236 du 27 mai 1999.

⁸ Voir N. Cochinescu, *Jurisdicția financiară din România*, Bucarest, 1996, pp. 73-74.

⁹ Voir N. Cochinescu, *Natura juridică a Curții de Conturi a României*, en «Dreptul» n° 6/1995, p. 52. Dans le même sens, voir Genoveva Vrabie, *Organizarea politico-Étatică a României*, vol. II, 3^e édition, revue et augmentée, Éditions Cugetarea, Iași, 1999, p. 397.

Selon une autre opinion, la Cour de Comptes est un organe administratif qui détient également une juridiction administrative¹⁰, en montrant que les attributions juridictionnelles de la Cour de Comptes sont notamment des attributions juridictionnelles administratives, et que les organes de juridiction du système de la Cour de Comptes fonctionnent comme des «organes à activité juridictionnelle»¹¹. On a démontré, bien fondé, que, par l'article 139 de la Constitution, la Cour de Comptes a été organisée comme un organe de contrôle sur la modalité de formation, administration et usage des ressources financières de l'État et, en général, du secteur public et que «Un contrôle pareil effectué sans le respect d'une procédure judiciaire peut être interprété uniquement comme une activité exécutive»¹².

En ce qui nous concerne, nous nous sommes ralliés à la dernière opinion, et partant de l'idée que la juridiction de la Cour de Comptes ait une nature administrative, nous avons démontré que, du point de vue de la nature juridique, elle devrait être considérée comme étant une *autorité autonome centrale*¹³. Sans tenir compte de la formule utilisée par le législateur à l'article 1, alinéa 1 de la Loi n° 94/1992, et également dans la forme republiée dans l'année 2000, il résulte du contenu du texte que celle-ci est une *autorité administrative autonome*, qui fonctionne auprès du Parlement, déroule son activité de façon indépendante et présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes de gestion du budget public national relatif au budget précédent, en incluant en même temps les irrégularités constatées.

La dernière opinion a été embrassée par la Cour Constitutionnelle qui, dans une décision, a statué que «la juridiction financière des instances de la Cour de Comptes est celle d'un organe administratif de juridiction», qui se trouve sous le contrôle juridictionnel des instances de contentieux administratif¹⁴. Suivant la même logique, ultérieurement, la Cour Suprême de Justice a établi que, la Cour de Comptes, en tant qu'institution de l'État de droit, ne fait partie ni de l'autorité législative ni de celle judiciaire et que les documents qu'elle émet dans l'exercice des attributions fixées par l'article 139 de la Constitution et par la Loi n° 94/1992 sont des actes administratifs-juridictionnels.

4. Réglementation actuelle constitutionnelle et légale de la Cour de Comptes. a) *Suite à la révision de la Constitution, de l'année 2003*, La Cour de Comptes est réglementée à l'article 140, alinéas 1-6.

Selon l'alinéa 1 de l'article 140, «La Cour de Comptes exerce le contrôle sur la modalité de formation, administration et usage des ressources financières de l'État et du secteur public. Aux termes de la loi organique, les litiges issus de l'activité de la Cour sont solutionnés par les instances judiciaires spécialisées».

On observe donc que, la Cour de Comptes *n'a plus d'attributions juridictionnelles*, ce qui signifie que les structures de la Cour qui ont de telles activités ont été implicitement supprimées. Les litiges issus de son activité sont solutionnés par les instances judiciaires spécialisées. Le renoncement aux attributions juridictionnelles de la Cour de Comptes est expliqué dans la

¹⁰ Voir A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, «Biblioteca juridică Nemira» 1996, vol. I, p. 375, note 9. Dans le même sens, voir Cr. Ionescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, Éditions Lumina Lex, 1997, p. 338; T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, traité élémentaire, vol. II., Éditions Lumina Lex, 1998, pp. 333-335.

¹¹ Voir D. Clocotici et V. Gheorghiu, *Natura juridică activităților juridictionale specifice Curții de Conturi. Rolul și semnificația economico-juridică a acestor activități în cadrul realizării reformei și a tranziției spre economia de piață*, en «Revista de drept comercial», n° 5/1994, p. 44.

¹² T. Drăganu, *op.cit.*, p. 334.

¹³ Voir Rodica Narcisa Petrescu, *Drept administrativ*, édition revue et augmentée, Éditions «Cordial Lex», Cluj-Napoca, 2001, p. 323.

¹⁴ Cour Constitutionnelle, décision n° 64 du 2 juin 1994, publiée en «Curtea Constituțională, Culegere de decizii și hotărâri», 1994, p. 253.

doctrine par la nouvelle conception sur les juridictions administratives qui, selon l'article 21 alinéa 4 de la Constitution, révisée, deviennent facultatives et gratuites, mais également par la nouvelle optique concernant la justice et les instances judiciaires, article 126, alinéa 5 de la II^e thèse, permettant la création des instances judiciaires spécialisées en certaines matières¹⁵.

On a correctement montré que, par la révision de la Constitution, suivie par l'adoption de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement n° 117/2003¹⁶, la fonction juridictionnelle de la Cour de Comptes a cessé, ce qui «...ne peut avoir d'autre signification et conséquence, sinon celle selon laquelle l'entière structure organisatrice et de réglementation relative à cette fonction ait perdu sa valeur et efficacité juridique, même si le législateur a omis d'abroger expressément les dispositions insérées au chapitre IV de la Loi n° 94/1992»¹⁷.

b) *Réglementation légale actuelle.* Par conséquent, une nouvelle réglementation était donc nécessaire, au plus vite, matérialisée par la suite en l'adoption de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement n° 43/2006 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour de Comptes¹⁸, qui, au dernier article, prescrit qu'à la date de son entrée en vigueur, la Loi n° 94/1992, avec ses modifications et compléments ultérieurs était abrogée. En grandes lignes, les dispositions de cette Ordonnance d'urgence pourraient être caractérisées par la modernité et l'harmonisation de la réglementation roumaine sur la Cour de Comptes à celle européenne. Selon cette Ordonnance d'urgence, la Cour de Comptes était encore caractérisée comme étant l'autorité publique de l'État qui exerçait l'activité de contrôle externe dans le secteur public, en tant qu'institution suprême de contrôle et vérification.

Mais, après environ un mois, la Cour Constitutionnelle, par sa décision n° 544 du 24 juin 2006¹⁹ admet l'exception d'inconstitutionnalité, soulevée par l'Ombudsman, aux termes de l'article 146 lettre d), la deuxième thèse, de la Constitution et constate que l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 467/2006 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour de Comptes était *inconstitutionnelle*.

De cette manière, la Cour Constitutionnelle a démontré que «À travers son rôle, **la Cour de Comptes fait partie des institutions fondamentales de l'État**, ayant une activité indispensable pour garantir le support financier du fonctionnement de tous les organes de l'État. La nature de la Cour de Comptes est également soulignée par le statut constitutionnel de celle-ci, mais aussi par le fait que son organisation et fonctionnement, c'est-à-dire son régime juridique, sont réglementés, selon l'article 73 alinéa 3 lettre l) de la Constitution, par une loi organique»²⁰. Par la suite, l'on retient également que la réglementation de la Cour de Comptes par une Ordonnance d'Urgence du Gouvernement contrevient aux dispositions de l'article 115 alinéa 6 de

¹⁵ Voir M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, *Revizuirea Constituției României*, Explications et commentaires, Rosetti, Bucarest, 2003, p. 122; A. Iorgovan, en M. Constantinescu, I. Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Constituția României revizuită – commentaires et explications – All Beck*, 2004, pp. 140 – 141.

¹⁶ Publiée dans le «Journal Officiel de la Roumanie», partie I, n° 752 du 27 octobre 2003.

¹⁷ D. M. Tălăboc, *Probleme teoretice și practice apărute în urma investiției instanțelor judecătorești cu soluționarea litigiilor rezultate din activitatea Curții de Conturi*, en «Dreptul» n° 3/2005», p. 167.

¹⁸ Publiée dans le «Journal Officiel de la Roumanie», partie I, n° 525 du 19 juin 2006. Dans la présentation des raisons l'on montre, parmi d'autres, le retard dans l'adoption de la loi organique sur la Cour de Comptes, qui illustre les modifications constitutionnelles d'octobre 2003, signalée dans la zone d'attention (drapeau jaune) dans le Rapport de monitoring de la Commission Européenne du 16 mai 2006, mais également la mise en évidence, dans ce Rapport, de la basse qualité de l'activité de contrôle et la recommandation de faire certains efforts supplémentaires, en vue d'instruire le personnel de la Cour de Comptes, à tous les niveaux et la finalisation de la révision de la méthodologie de contrôle.

¹⁹ Cour Constitutionnelle, décision n° 544/2006, publiée dans le «Journal Officiel de la Roumanie», partie I, n° 568 du 30 juin 2006.

²⁰ Cour Constitutionnelle, décision n° 544/2006, en *loc.cit.*

la Constitution, selon lequel les ordonnances d'urgence «ne peuvent pas toucher au régime des institutions fondamentales de l'État»²¹.

Suite à l'affirmation de l'inconstitutionnalité de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement, par la décision susmentionnée de la Cour Constitutionnelle, la réglementation légale actuelle sur la Cour de Comptes redevient l'ancienne Loi n° 94/1992, avec ses nombreuses modifications et complétions. À notre avis, dans cet intervalle, le Parlement aurait dû adopter une nouvelle loi organique sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour de Comptes, puisqu'à présent cette dernière n'est pas la bénéficiaire d'une réglementation adéquate.

5. Nature juridique de la Cour de Comptes, dans le contexte de la Constitution, republiée, et des réglementations actuelles. Suite aux modifications produites dans la réglementation sur la Cour de Comptes, par la révision de la Constitution, on a démontré dans la doctrine que celle-ci devient une institution beaucoup plus importante «... en la définissant dans la sphère des autorités exclusives de contrôle, pareillement à la Cour Constitutionnelle et à l'Ombudsman, dans la sphère des autorités autonomes, qui ne rentrent pas dans la ligne d'un des trois pouvoirs – législatif, exécutif et judiciaire –, mais qui contribuent au fonctionnement et à l'équilibre de ceux-ci»²².

Cette idée, nous ne pouvons la partager que partiellement. Surtout si, d'une manière évidente, la Cour de Comptes a des attributions exclusives de contrôle et qu'elle est, vraiment, une autorité autonome qui établit et déroule son activité indépendamment, nous ne pouvons pas être d'accord avec l'opinion selon laquelle celle-ci ne fait pas partie d'un des trois pouvoirs de l'État.

Selon notre opinion, la Cour de Comptes est *une autorité centrale autonome* qui fait partie de *l'administration publique de spécialité*. Nous sommes en présence d'une autorité administrative autonome, fondée dans le respect de l'article 116 alinéa 2 de la Constitution, republiée, qui stipule que d'autres organes de spécialité pourront être organisés en sous-ordre du Gouvernement ou des ministères ou en tant qu'autorités administratives autonomes, et respectivement, de l'article 117 alinéa 3, selon lequel des autorités autonomes pourront être fondées par une loi organique. D'ailleurs, les attributions et, en général, l'activité de la Cour de Comptes est *de nature administrative ou administrative-financière*, ayant pour objectif la réalisation du contrôle sur la modalité de formation, administration et usage des ressources financières de l'État et du secteur public. D'autre part, la réglementation constitutionnelle de l'article 140 alinéa 1, selon laquelle, aux termes de la loi organique, les litiges issus de l'activité de la Cour de Comptes seront solutionnés par les instances judiciaires spécialisées, est une autre preuve de la nature administrative de celle-ci.

Enfin, déterminante pour établir la nature juridique de la Cour de Comptes et son encadrement parmi les organes centraux, était aussi la précision expresse et ferme de l'article 30 de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement n° 43/2006 «La Cour de Comptes est une *autorité administrative autonome*, (notre soulignage supra R. N. P.) avec la personnalité juridique, financée par le budget de l'État», sous le contrôle du Parlement. Comme on l'a déjà montré, une caractérisation expresse de la Cour de Comptes en tant qu'autorité administrative a déjà figuré à l'article 1^{er} de la Loi n° 94/1992, suite à la modification effectuée par la Loi n° 99/1999.

6. Brèves conclusions. L'indépendance dont jouit la Cour de Comptes dans le déroulement de son activité, selon les dispositions de la Constitution, republiée, et les lois nationales, le fait que celle-ci décide de façon autonome sur son programme de contrôle et qu'elle présente chaque année au Parlement un rapport sur les comptes de gestion du budget public

²¹ *Ibidem*.

²² M. Constantinescu, I. Muraru, A. Iorgovan, in *Revizuirea Constituției României*, Explications et commentaires, Rossetti, Bucarest, 2003, p. 122.

national relatif à l'exercice budgétaire précédent, en incluant également les irrégularités constatées, mais aussi ses attributions de nature administrative-financière, tout cela prouve que, du point de vue de la nature juridique, nous sommes en présence d'une *autorité administrative autonome*.

On sait que dans certains pays d'Europe, comme par exemple, la France, Luxembourg, l'Italie, la Cour de Comptes est considérée comme juridiction administrative. En ce qui concerne la Cour de Comptes Européenne il n'y a pas de stipulation expresse en ce qui concerne la nature juridique de celle-ci.

Rezumat

După menționarea principalelor reglementări care s-au succedat în România referitoare la organizarea și funcționarea Curții de Conturi, se examinează principalele opinii asupra naturii juridice a acesteia, sub imperiul Constituției din 1991 și al Legii organice nr. 94/1992 de organizare și funcționare a Curții de Conturi.

În prezent, potrivit art. 140 din Constituție, revizuită și republicată, Curtea de Conturi nu mai are atribuții jurisdicționale. Ca urmare, se impunea adoptarea cât mai rapid a unei noi reglementări a acestei autorități, în acord cu prevederile de ordin constituțional. În acest context, Guvernul a adoptat Ordonanța de urgență nr. 43/2006 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, prin care era abrogată expres Legea nr. 94/1992. Conform art. 30 din această ordonanță, Curtea de Conturi este caracterizată ca o autoritate administrativă autonomă cu personalitate juridică. Însă, la scurt timp, Curtea Constituțională, prin decizia nr. 544 din 24 iunie 2006, admite excepția de neconstituționalitate, ridicată de Avocatul Poporului și constată că Ordonanța de urgență nr. 43/2006 este neconstituțională, motivându-se, printre altele, că potrivit Constituției, republicate, Curtea de Conturi face parte din instituțiile fundamentale ale statului, dar reglementarea sa printr-o ordonanță de urgență contravine dispozițiilor art. 115 alin. 6 din legea fundamentală, potrivit cărora ordonanțele de urgență nu pot afecta regimul instituțiilor fundamentale ale statului. În consecință, reglementarea legală actuală a Curții de Conturi este tot Legea nr. 94/1992, republicată, cu modificările și completările ulterioare.

În concluzie, se susține că independența de care se bucură Curtea de Conturi în desfășurarea activității sale, faptul că ea decide în mod autonom asupra programului său de control și prezintă un raport anual în fața Parlamentului, sunt câteva argumente pentru a considera că ne aflăm în prezența unei autorități administrative centrale autonome. Totodată, se arată că trebuie adoptată cât mai rapid o nouă lege organică de organizare și funcționare a Curții de Conturi, în acord cu reglementările Constituției din 1991, republicată, și cu cele europene în materie.