

Strasbourg, le 9 avril 1998
<s:\cdl\doc\98\cdl-ju\8rev.f>

Diffusion restreinte
CDL-JU (98) 8 rev.
Or. Fr. seul.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

**INDEPENDANCE ET AUTONOMIE
DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE:
LE BUDGET, CONTROLE ET GESTION**

**de M. Giovanni CATTARINO,
Correspondant, Secrétariat Général
Cour constitutionnelle (Italie)**

**Atelier: "Le Budget de la Cour constitutionnelle: contrôle et gestion"
Kiev, Ukraine, 19-21 janvier 1998**

Le budget de la Cour constitutionnelle italienne comme garantie de son indépendance Contrôle et gestion

1. “L’indépendance” selon Charles Eisenmann, éminent spécialiste autrichien de la justice constitutionnelle “est la condition, sinon suffisante, du moins nécessaire de l’impartialité, celle qui fera, non pas que les juges soient impartiaux, mais qu’ils ne soient pas empêchés de l’être, s’il est en eux de l’être”. Le même auteur note que l’indépendance d’une Cour constitutionnelle “ne tient pas tant au mode de nomination qu’au statut des juges une fois nommés: ce qui est important c’est qu’ils échappent à toute influence de l’autorité qui les a choisis, qu’ils n’aient plus rien à craindre ni à attendre d’elle”.

A ce propos, on peut sans doute affirmer qu’une des principales conditions de l’indépendance de la Cour est représentée par l’autonomie financière dont elle dispose.

Ni les articles de la Constitution qui ont trait à la Cour (articles 134 à 137) ni les lois constitutionnelles (lois 9 février 1948, n°1; 11 mars 1953, n° 1; 22 novembre 1967, n° 2) qui ont été adoptées, au sens du 1er alinéa de l’article 137 de la Constitution, pour fixer les conditions, les formes et les délais dans lesquels peuvent être proposés des jugements de constitutionnalité, ainsi que les garanties de l’indépendance des juges de la Cour, font référence à l’autonomie de la Cour, dans aucune de ses acceptions (réglementaire, administrative, financière). Les formes de cette autonomie ont été tracées dans la loi 11 mars 1953, n° 87 qui a été approuvée par le Parlement en exécution du deuxième alinéa de l’article 137 de la Constitution, lequel confie à une loi ordinaire d’établir “les autres normes nécessaires à la constitution et au fonctionnement de la Cour”.

La loi n° 87 de 1953 règle de façon détaillée les principales compétences de la Cour, qui sont de juger sur les questions de légitimité constitutionnelle, sur les conflits entre Pouvoirs de l’Etat et entre l’Etat et les Régions et sur les accusations portées au Président de la République.

L’article 14 de cette même loi concerne l’organisation interne de la Cour. Il est dit que “la Cour peut organiser l’exercice de ses fonctions par un *règlement* approuvé à la majorité de ses membres. Dans les limites des fonds prévus à cette fin par une loi du Parlement, la Cour *pourvoit à la gestion de ses dépenses, services et bureaux.....*” En application de cet article, la Cour a adopté son Règlement général (R. G.) qui, dans sa dernière rédaction du 20 janvier 1966, prévoit une *compétence réglementaire générale* (articles 5, 6 et 31 du R.G.) et une *autonomie financière* (art. 26 du R.G.) de la Cour. Dans l’exercice de cette compétence, la Cour a adopté les “Normes intégratives pour les procès devant la Cour” (1956), les “Normes sur les recours du personnel de la Cour constitutionnelle” (1960) et le “Règlement des services et du personnel” (1984).

D’importantes questions se posent à cet égard. En considération du fait que l’autonomie réglementaire de la Cour et son autonomie financière sont prévues et disciplinées par une loi ordinaire, selon la théorie des sources du droit (*lex posterior derogat priori*) une loi successive approuvée par une majorité parlementaire hostile à la Cour pourrait en hypothèse priver la Cour de sa compétence réglementaire et de son autonomie financière. Toutefois, à cet égard, la doctrine a estimé que le pouvoir réglementaire et l’autonomie financière sont des éléments indispensables d’un organe constitutionnel tel que la Cour (les autres organes constitutionnels- ainsi nommés parce qu’ils se trouvent au sommet de la structure de l’Etat- sont en Italie les deux

Chambres du Parlement et la Présidence de la République). L'existence d'un pouvoir réglementaire et d'une autonomie financière évite que chacun de ces organes puisse être entravé dans son fonctionnement à cause d'ingérences de la part d'un autre organe constitutionnel ou d'un des pouvoirs de l'Etat (tel que le pouvoir judiciaire ou le pouvoir exécutif).

Il faut donc en conclure que l'autonomie financière et réglementaire sont des attributs indispensables de la Cour constitutionnelle qui doivent lui être reconnus en tout cas, même en l'absence d'une prévision législative explicite. Toute loi qui, de quelque sorte que ce soit, devait entacher cette autonomie ne pourrait qu'être déclarée inconstitutionnelle par la Cour.

2. La Cour constitutionnelle a pris une position très nette à cet égard dans son arrêt n° 129 de 1981, à l'occasion d'un conflit soulevé par la Cour des Comptes à l'égard des Chambres du Parlement et de la Présidence de la République.

La Cour des comptes, revendiquant une compétence générale en matière de comptabilité publique qui lui serait reconnue par l'article 103 de la Constitution, prétendait d'exercer son contrôle sur les comptes des trésoriers des deux Chambres du Parlement et de la Présidence de la République. Les organes constitutionnels en question se sont opposés à sa requête et ont soulevé le conflit entre "Pouvoirs de l'Etat" prévu à l'article 134, 2ème alinéa de la Constitution, devant la Cour constitutionnelle.

La Cour, dans son arrêt n° 129 de 1981, a pu constater que même dans la période monarchique, avant l'entrée en vigueur de la Constitution républicaine de 1948, les trésoriers de la Maison du Roi et des deux Chambres n'avaient jamais été soumis à la juridiction comptable. Ceci a été de même après l'avènement de la République. La Cour a donc conclu pour l'existence d'une règle de *droit coutumier constitutionnel* qui se serait formée et en vertu de laquelle, même en l'absence d'une prévision législative explicite au niveau constitutionnel, les trois organes constitutionnels ont une *autonomie constitutionnelle* qui s'explique soit sur le plan normatif par la création de normes qui visent à régir leur fonctionnement, soit sur le plan de l'application des sus-dites normes.

Ceci signifie, sur le plan financier, que chaque organe constitutionnel, y compris naturellement la Cour constitutionnelle, peut se donner les *Règlements* qu'il estime les plus appropriés pour la meilleure gestion des sommes dont il dispose et mettre lui-même en œuvre les remèdes nécessaires en cas de mauvaise gestion. S'il en était autrement, si donc l'on pouvait admettre une forme de contrôle externe, l'autonomie constitutionnelle en serait compromise.

3. La Cour dans l'exercice de sa compétence réglementaire a adopté, dans sa dernière rédaction, le 24 juillet 1984, le Règlement d'Administration Comptable par lequel s'exprime l'indépendance financière de la Cour.

Mais encore, de façon préalable, cette indépendance se traduit en premier lieu par *la définition en voie autonome de ses besoins financiers*. La Cour indique au Ministère du Trésor, par le biais de ses organes de direction qui sont la *Cour en son plenum en formation non juridictionnelle* et le *Bureau de la Présidence* formé du Président, du Vice-Président, du Juge secrétaire, le plus jeune en âge des membres de la Cour et de quatre juges constitutionnels les plus anciens en charge, les sommes dont elle nécessite pour l'accomplissement de ses tâches.

Le Ministère du Trésor reporte cette somme dans le projet de budget de l'Etat, dans un chapitre des dépenses prévues pour le Ministère du Trésor et le Parlement au moment de l'approbation du projet de budget présenté par le Gouvernement se limite à approuver la somme inscrite dans le chapitre sans y apporter aucune modification.

A cet égard, il peut être intéressant de rappeler que le Gouvernement en mai 1993, par un décret-loi, avait réduit de 3% les sommes inscrites au budget de l'Etat pour le fonctionnement des organes constitutionnels. Au cours de la discussion parlementaire qui s'est déroulée à l'occasion de la conversion en loi du décret-loi en question, il a été souligné que, bien que la réduction eût été décidée dans le cadre d'une série de mesures de redressement financier, aux exigences duquel les organes constitutionnels ne pouvaient se montrer indifférents, toutefois elle aurait risqué de créer un précédent dangereux pour l'autonomie constitutionnelle. A cette occasion, les représentants de toutes les forces politiques ont présenté un ordre du jour, accepté par le Gouvernement, engageant ce dernier à prendre contact avec les Présidents des organes constitutionnels pour définir d'un commun accord et en tenant compte des difficultés financières du moment, une réduction des dépenses inscrites au budget de chaque organe constitutionnel. Le même cas s'est présenté à nouveau en 1995. Cette fois, la réduction apportée par le Gouvernement était de 5% mais la solution a été celle de 1993.

La Cour élabore ses propres prévisions budgétaires relativement aux ressources qu'elle prévoit d'encaisser (qui sont pour l'essentiel les sommes transférées par l'Etat) et aux charges nécessaires pour son fonctionnement. A ce propos, il faut rappeler que la Cour paie sur son budget les traitements des juges constitutionnels et de ses propres fonctionnaires, les indemnités qu'elle correspond aux assistants des juges, le matériel libraire et les revues destinés à sa Bibliothèque et, en général, toutes les sommes nécessaires à l'assistance aux fonctions des juges et à l'administration de son personnel.

Les ressources et les charges sont indiquées dans le projet annuel de budget, rédigé annuellement par le Secrétaire Général sur la base des sommes que l'Etat devra verser à la Cour et aux programmes d'activité élaborés par les différents Services administratifs. Le projet est soumis au Bureau de la Présidence qui l'examine et le soumet à son tour à la Cour qui doit l'approuver au plus tard trente jours avant la fin de l'année qui précède l'année financière (qui coïncide avec l'année civile) à laquelle se réfère le projet de budget.

En limitant notre analyse aux charges, ces dernières comprennent les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Elles se distinguent aussi par catégories, selon leur nature économique: dans les dépenses ordinaires on distingue, entre autres, le paiement des traitements et des pensions des juges et du personnel, l'achat de services; dans les dépenses en capital l'achat de véhicules, de hardware, de matériel d'équipement et de livres. Les différentes dépenses sont inscrites chacune dans son chapitre respectif.

Les dépenses sont engagées par les différents organes de la Cour suivant leur montant.

Le Secrétaire général peut engager les dépenses jusqu'à 20 millions de liras (1 ECU=1960 Liras italiennes), ainsi que toutes les dépenses de caractère fixe (qui ont trait, par exemple, aux traitements des juges et du personnel) et continu (telles que les dépenses pour l'achat de vestiaire pour le personnel d'antichambre; de journaux, revues et autres périodiques; de carburant pour les véhicules; de combustible pour le chauffage; pour l'approvisionnement en

électricité) quel que soit leur montant.

Le Bureau de la Présidence peut engager toute dépense pour un montant jusqu'à 120 millions de liras.

La Cour en séance non juridictionnelle est compétente pour les engagements de montant supérieur à 120 millions de liras.

Le Service comptable effectue un contrôle sur la régularité de tous les actes qui comportent une charge sur le budget car il doit enregistrer informatiquement tous les engagements de dépenses: l'enregistrement a pour effet de rendre indisponible le montant de la somme engagée et d'avoir la connaissance à tout moment des sommes encore disponibles sur chaque chapitre. Au cas où le Service comptable relève des irrégularités, il renvoie l'acte au Service compétent pour la régularisation; si le Service en question ne tient pas compte de ses observations, le Service comptable transmet toute la documentation au Secrétaire Général qui par écrit peut donner l'ordre de donner suite à l'acte contesté tout en informant le Président de la Cour: ce dernier peut suspendre l'exécution de l'acte.

Le Service comptable peut en tout cas refuser de donner suite aux actes comportant une dépense qui excède les sommes allouées dans le chapitre prévu pour la dépense dont il est question.

Les phases successives des opérations de dépense sont dans le système de la Cour, qui pour cette partie ne se différencie pas du système de comptabilité en vigueur dans l'administration, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

La liquidation consiste à arrêter le montant exact de la dépense et à identifier le créancier. Elle est effectuée par les services administratifs qui traitent l'affaire dont découle la dépense, sur la base des titres établissant les droits acquis aux créanciers (factures, notes de dépense).

L'ordonnancement consiste dans l'ordre de payer la dette, sur la base des résultats de la liquidation. Il a lieu avec l'émission de mandats de paiements adressés à l'institut bancaire qui exerce les fonctions de trésorier de la Cour. Les mandats sont rédigés par les services administratifs compétents, signés par le Secrétaire Général et préalablement soumis au visa du Directeur du Service Comptable qui a examiné la régularité des documents qui justifient la dépense et qui doivent obligatoirement accompagner les mandats de paiement.

Le paiement aux créanciers de la Cour est effectué par l'institut bancaire qui exerce les fonctions de trésorier suivant les modalités choisies par les créancier eux-mêmes (en espèces, par virement bancaire, etc.).

Les résultats de la gestion de l'année financière sont contenus dans un document d'apurement des comptes ("rendiconto") qui présente une partie financière et une partie patrimoniale. Le compte-rendu financier est rédigé par le Service comptable sur la base de la documentation dont il dispose. A partir du compte-rendu, on peut dégager les écartements entre les prévisions originaires du budget et les opérations comptables qui ont été effectivement réalisées.

Le compte-rendu laisse apparaître l'éventuel résultat excédentaire au cas où les dépenses ont été inférieures aux recettes. La partie patrimoniale du compte-rendu indique les éléments

patrimoniaux présents au début de l'exercice et à la clôture de ce dernier en tenant compte, entre autres, des disponibilités financières, des crédits et des biens mobiliers et il donne la démonstration des variations qui sont intervenues au cours de l'exercice.

Le Secrétaire Général soumet le projet de compte-rendu au Bureau de Présidence qui à son tour le soumet à la Cour. Cette dernière doit l'approuver dans l'année successive à celle de référence. L'approbation du compte-rendu équivaut à une "décharge" sur la gestion de l'année à laquelle il fait référence.

4. Le contrôle sur l'exécution du budget s'exerce avec les modalités suivantes, internes à la Cour:

La Cour engage les dépenses supérieures à 120 millions de liras italiennes avec la seule limite de ne pas dépasser les sommes allouées au chapitre qui a trait à la dépense.

Le Bureau de la Présidence peut engager les dépenses jusqu'à 120 millions de liras. Toutefois, tout juge peut demander que la question soit portée au *plenum* de la Cour.

Le Secrétaire Général qui, nous l'avons vu, peut engager toutes les dépenses de caractère fixe et continu, quel que soit leur montant, ainsi que toutes les dépenses inférieures à 20 millions de liras doit soumettre au Bureau de la Présidence une liste mensuelle de ces dépenses. Les dépenses à caractère fixe échappent à toute appréciation discrétionnaire puisque leur montant est indiqué par la loi, comme il advient pour le traitement des juges, ou par les règlements administratifs de la Cour, dans le cas des fonctionnaires et agents employés par la Cour.

Il n'y a pas de contrôle externe sur la gestion du budget de la Cour car, nous l'avons vu, la Cour a déclaré la Cour des comptes incompétente à vérifier les comptes des trésoriers des organes constitutionnels. Toutefois, la Cour, dans l'exercice de sa compétence réglementaire a introduit un contrôle interne sur les comptes de l'institution qui, aux termes de l'article 27 du Règlement des Services et du Personnel, a été attribué à un comité d'experts en comptabilité publique nommé par la Cour et formé de trois membres qui peuvent être choisis parmi les magistrats de la Cour des comptes et les fonctionnaires de la "Ragioneria generale dello Stato" à la retraite et les professeurs d'Université en matières juridiques. Le Comité donne son avis au Président de la Cour sur le projet de budget, sur le compte-rendu ainsi que sur toute question qui relève de la gestion du budget.

Quelques juges constitutionnels étaient contraire à la création du "Comité" car ils estimaient cette forme de contrôle contradictoire avec la nature d'organe constitutionnel qui est propre de la Cour. Toutefois, la majorité du collège a approuvé la réforme pour assurer la plus grande rigueur dans l'utilisation de ressources tirées du budget de l'Etat. Dans un souci de "transparence" de sa gestion, la Cour a décidé de rendre publics tous ses délibérés, y compris donc ceux qui approuvent le budget prévisionnel et le compte-rendu en les déposant auprès des Services du Secrétariat Général.

L'autonomie financière de la Cour a constitué jusqu'à ce jour une garantie effective de son indépendance.

Il est vrai que certains auteurs ont accusé le système d'être l'expression d'une idéologie des "corps séparés" qui viserait à mettre la Cour et, plus en général, tous les organes

constitutionnels à l'abri de tout contrôle sur l'efficacité de leur gestion financière effectué par les organes de l'Etat qui veillent sur la bonne utilisation de l'argent des contribuables.

Cependant il est indéniable que jusqu'à la Cour a su ne pas abuser de ses pouvoirs d'autonomie financière: le rythme de croissance de ses dépenses a été maintenu au dessous du taux d'inflation. C'est une des preuves que la Cour a géré les fonds qui lui sont confiés dans l'intérêt général et avec le soin du "bon père de famille".

Giovanni Cattarino