

Les opportunités de recherche et documentation sur l'activité des institutions de contrôle financier-fiscal et douanier. Les archives de la *Garda Financiară* de Roumanie

Cezar-Săndel IONCEF

Keywords: *Archival Fonds; Unannounced Checks; Tax Evasion; Financial Guard; Statement of Findings*

1. Introduction

Après la chute du communisme et l'instauration du nouveau régime démocratique en Roumanie, la vie économique du pays choisissait une nouvelle direction, en jetant les bases du développement des nouvelles activités économiques. Pourtant, une autre conséquence a été l'apparition et l'essor des actes de fraude fiscale et d'évasion¹.

Dans le contexte de transition de l'économie planifiée à celle capitaliste, au début des années 90, après une absence de 43 ans de la scène économique et financière du pays², il fera son apparition l'une des plus combatives institutions avec des attributions de contrôle et de lutte contre les infractions économiques en Roumanie – la *Garda Financiară*.

La prodigieuse activité de l'institution s'étendra à travers 22 ans, à partir de mars 1991, lors de l'apparition de la Loi 30 de 22 mars 1991³, concernant l'organisation et le fonctionnement du contrôle financier et de la *Garda Financiară*, jusqu'à l'été de 2013, lors de la signature de dissolution de l'institution et l'arrêt de toutes ses activités⁴. L'année 2013 marque, également, la naissance dans le cadre de l'ANAF (l'acronyme roumain pour l'Agence Nationale d'Administration Fiscale) de la Direction Générale d'Antifraude Fiscale, une nouvelle structure vouée à continuer l'activité de l'ancienne *Garda Financiară*.

¹ Conformément à la loi 241/2005 relative à la lutte et la prévention de l'évasion fiscale, publiée dans le *Monitorul oficial* no. 672 du 27.07.2005.

² Fondée en 1918 sous le nom original de "le corps de finance", la *Garda Financiară* a fonctionné jusqu'en 1927, quand elle a été dissoute. En 1932, en vertu de la Loi du Monopole du 22 avril 1932, la *Garda Financiară* est de nouveau instituée et fonctionnera jusqu'en 1948, quand le régime communiste, par le décret 352/1948, supprime encore une fois l'institution de la *Garda Financiară* et celle de la Cour des comptes, l'activité étant prise par la Milice économique.

³ Publié au *Monitorul oficial* no. 64 du 27 Mars, 1991.

⁴ Conformément à l'art. 1 de l'ordonnance d'urgence no. 74 du 26 Juin 2013 concernant des mesures visant à améliorer et à la réorganisation de l'activité de l'Agence nationale de l'administration fiscale, et en modifiant et en complétant d'autres lois.

La présente étude analyse l'évolution de l'activité générale menée par les commissaires de la *Garda Financiară* – une institution de contrôle, dans sa qualité de cheville ouvrière dans la lutte et la découverte des actes illicites en Roumanie.

2. Méthodologie

L'étude se propose de répondre à la question: comment dans 100 ans d'ici un chercheur se renseignera sur l'activité de la *Garda Financiară* postdécembriste, durant son fonctionnement, de 1991 à 2013 ?

Pour répondre à cette question, dans cette étude nous allons analyser l'évolution de l'organisation et des activités de l'institution, à partir de la législation qui a réglementé son activité, son organisation et fonctionnement dès le début et jusqu'à la fin de son activité.

Pour la recherche, à part de la partie législative, on a aussi analysé et utilisé une série des Rapports d'activité d'ANAF et de la *Garda Financiară*, et les données ont abouti aux résultats de la présente étude.

Toute l'activité de l'institution est comprise dans des documents particuliers créés à travers le temps, les archives de l'institution étant dans des fonds archivistiques restrictionnés et prises par les entités administratives qui ont continué l'activité, en vertu de l'Arrêté du Président ANAF no. 3135/2013 de mise en place des commissions de récupération du patrimoine, des archives et des biens confisqués par les commissaires de la *Garda Financiară*.

Selon la législation archivistique en vigueur⁵, 30 ans après la production des documents de l'entité administrative, tous ceux considérés comme ayant une importance historique et archivistique seront déposés aux Archives Nationales de la Roumanie pour leur préservation permanente et traitement afin de les mettre dans le circuit scientifique et archivistique.

3. Le parcours institutionnel de la *Garda Financiară*

3.1 Les débuts de la *Garda Financiară*

Le mois de mars 1991 marque l'adoption par le Parlement de la Roumanie de la Loi 30/1991 concernant l'organisation et le fonctionnement du contrôle financier et de la *Garda Financiară*, le cadre législatif pour la prévention et la lutte contre les fraudes, les contraventions, et les infractions du régime fiscal, douanier et de prix. Conformément aux dispositions légales, le contrôle financier de l'Etat était censé se réaliser par les Directions générales du contrôle financier de l'Etat et par la *Garda Financiară*. Au niveau national, dans chaque département et en Bucarest ont été organisés les Directions générales du contrôle financier de l'Etat, qui avaient dans leurs structures des sections de la *Garda Financiară*⁶.

Selon la loi, la *Garda Financiară* était fondée comme un corps de contrôle financier, militarisé, décaserné, subordonné au Ministère des Finances⁷. Le contrôle

⁵ Loi 16/1996, La Loi sur les Archives Nationales, republicée dans le *Monitorul Oficial* no. 293, l'an 182 (XXVI) du 22 Avril 2014, article 13, par. 1.

⁶ Corneliu Grosu, *Garda financiară-istorie, prezent, perspectivă*, Târgu Mureș 1998, p. 47.

⁷ D. Alep, *Vine Garda financiară*, Cluj 1992, p. 123.

opératif et inopiné exercé par cette l'institution se faisait pour l'application des lois fiscales et des règlements douaniers, en empêchant le vol ou l'évitement de payer les impôts et les taxes. La *Garda Financiară* pouvait agir en dépit du manque d'un arrêté spécial, ayant selon la loi les attributions suivantes:

- a) faire des contrôles dans les endroits et des dépendances où on produit, on fabrique, on commercialise des biens et où on déploie des activités soumises à l'impôt;*
- b) vérifier l'existence et l'authenticité des documents justificatifs, pendant le transport, et également dans les endroits où on déploie des activités de production, prestation des services, actes et faits de commerce, lorsqu'il y a des indices d'évitement des obligations fiscale ou d'accomplir des pratiques interdites par la loi;*
- c) vérifier les registres et chaque document témoignant l'accomplissement des obligations fiscales*
- d) effectuer dans les conditions et selon les dispositions du Code de procédure pénale, des perquisitions dans les lieux publics et particuliers – des locaux, des cours, des dépendances et des jardins – s'il y a des indices que dans ces endroits il y a des marchandises cachées ou des installations destinées à la fabrication des produits sans le respect des obligations fiscales ou d'autres fraudes fiscales sont commises;*
- e) confisquer dans les conditions de la loi, les objets et les produits, les corps délictueux, soustraites au paiement des impôts et des taxes ou dont la fabrication et la vente sont interdites, et également enlever des documents qui peuvent éprouver les fraudes et les contraventions découvertes;*
- f) constater des contraventions et appliquer les sanctions appropriées selon conformément à la loi;*
- g) saisir les organes de poursuite pénale sur les infractions découvertes lors de l'exercice de leurs fonctions;*
- h) utiliser l'uniforme, garder, utiliser l'armement et les moyens à leur disposition dans les conditions de la loi”⁸*

Les employés de la *Garda Financiară* portaient le nom de Commissaires, ils appartenaient aux rangs des fonctionnaires publics et, selon la loi, lors de leur emploi dans la fonction publique, ils prêtaient un serment solennel pour respecter et appliquer les dispositions légales⁹.

Selon la littérature de spécialité, le serment contenait le texte suivant: “Moi ... membre de la *Garda Financiară*, je jure de respecter la Constitution et les lois du pays, poursuivre fidèlement et loyalement les missions commandés”. Le serment était contresigné par celui qui le prêtait et déposé dans les archives de l'institution à laquelle il appartenait¹⁰.

⁸ Art. 17 de la Loi 30/1991.

⁹ *Ibidem*, art. 19 et 23.

¹⁰ C. Grosu, *op. cit.*, p. 64.

3.2 Evolution organisationnelle et fonctionnelle de la *Garda Financiară*

L'an 1992 apporte le changement de nom du Ministère des Finances dans Ministère des Finances et l'Economie, et aussi l'approbation du règlement sur l'organisation et le fonctionnement de la *Garda Financiară*¹¹. Selon ce règlement, la *Garda Financiară* était établie au niveau central ayant une compétence générale dans la subordination du Ministère des Finances et au niveau de la Capitale et des départements seront établies des sections départementales dans la subordination des Directions générales des finances publiques et du contrôle financier de l'Etat.

En ce qui concerne l'organisation, tant au niveau central qu'au niveau des sections départementales, la *Garda Financiară* était organisée en divisions et départements spécialisés, dirigées par des commissaires chefs de service et leurs adjoints et les divisions étaient dirigées par un chef de division.

Selon la loi, les actions de contrôle étaient effectuées par au moins deux personnes employées de la *Garda Financiară* et, dans les cas des activités régulières, sans avoir besoin d'un arrêté spécial à cet égard.

Les contrôles avec un statut spécial étaient réalisés en vertu d'un arrêté écrit par le chef de service, précisant l'heure et le lieu de contrôle d'exécution. Le résultat, les événements survenus et les mesures prises étaient consignés dans un procès-verbal, le commissaire ayant l'obligation de signaler immédiatement à son supérieur hiérarchique les événements spéciaux. Si les faits constatés étaient des contraventions, les commissaires avaient l'obligation de conclure un rapport de constatation et sanction des contraventions, sans conclure un procès-verbal de contrôle. Les commissaires de la *Garda Financiară* avaient l'obligation, à la sortie du service, de déposer et d'enregistrer tous les documents produits lors du contrôle effectué¹². S'il s'agissait des contraventions dans le cas desquels ils n'avaient pas la compétence pour sanctionner ou confisquer les biens illicites, les commissaires étaient tenus de signer des documents de conclusion préliminaire, afin de les envoyer aux organes compétentes pour l'achèvement de la vérification et de prendre les mesures que la situation exigeait.

En outre, dans le cas où on constatait des faits concernant le manque d'accomplir des obligations dues aux commerçants ou aux agents économiques vérifiés, dont la sanction par une amende civile revenait aux tribunaux, les commissaires de la *Garda Financiară* avaient l'obligation, en vertu de l'acte de constatation, de saisir l'instance compétente. La même procédure si on constatait des infractions, les saisies étant accompagnées par la remise des corps délits découverts consignés dans les actes de constatation.

Afin d'assurer la valorisation des résultats et la mise en place des mesures disposées, les sections de la *Garda Financiară* avaient l'obligation d'organiser et d'enregistrer les procès-verbaux conclus¹³.

¹¹ En vertu de l'Arrêté no.1079 du 1er Octobre, 1992, paru au *Monitorul Oficial* de Novembre 24, 1992 No. 299.

¹² Art. 20 de l'Arrêté 1079/1992.

¹³ *Ibidem*, art. 37.

Parce qu'au début de son existence, la *Garda Financiară* était une institution militarisée¹⁴, dans réalisation des missions, les commissaires étaient autorisés à utiliser, si nécessaire, les armes pour immobiliser ceux qui éludaient les contrôles ou compromettaient l'intégrité de l'acte de contrôle, la loi stipulant que, lors de l'utilisation des armes à feu, ils doivent tirer vers les jambes des fraudeurs délinquants afin d'éviter leur mort¹⁵.

La période Août-Octobre 2003 marque l'émergence de changements institutionnels importants dans la lutte contre l'évasion et contre la fraude fiscale en Roumanie. Cela se manifestait par la création de l'Agence nationale de l'administration fiscale, ANAF, et la prise en charge par l'Autorité Nationale de Contrôle¹⁶ des activités les plus importantes le domaine des droits économiques, fiscaux et douaniers.

L'ordonnance du Gouvernement no. 86/2003¹⁷ apporte de nouvelles réglementations sur la scène économique et un nouvel acteur dans la législation roumaine qui restera en place jusqu'à la date de cet article, l'Agence nationale d'administration fiscale¹⁸, en tant qu'organe spécialisé de l'administration publique centrale, institution publique munie de la personnalité juridique, ayant son propre budget, rattachée au Ministère des Finances Publiques, déployant son activité dans le domaine des impôts, des cotisations et autres recettes budgétaires par l'intermédiaire des procédures de gestion, par la collecte, par le contrôle fiscal, par le règlement des différends¹⁹, étant établie à partir du 1^{er} Octobre 2003 et opérationnelle à partir du 1^{er} Janvier 2004.

A cause de la fondation de l'ANAF, la *Garda Financiară* et la Direction générale des douanes seront rattachées au Ministère des Finances Publiques.

Le principal changement subi par la *Garda Financiară* en 2003 est l'entrée en vigueur de l'Ordonnance d'urgence no. 91 du 2 Octobre 2003, sur la réorganisation de la *Garda Financiară*. Essentiellement, à compter de cette date, la *Garda Financiară* a été réorganisé comme une institution publique de contrôle, munie de personnalité juridique, subordonnée à l'Autorité Nationale de Contrôle²⁰.

Conformément à la réglementation actuelle, l'ANC dirige la *Garda Financiară* dans ses attributions spécifiques de contrôle inopiné sur la prévention, la découverte et la lutte contre les faits économiques, financiers et douaniers qui ont comme résultat l'évasion et la fraude fiscale, exception sur le contrôle fiscal de fond, le recouvrement des recettes budgétaires et la résolution des plaintes.

¹⁴ Dumitru Alămiic, *Controlul financiar: standarde actuale. perspective*, Bucarest 2006, p. 191.

¹⁵ Art. 39 de l'Arrêté 1079/1992.

¹⁶ Ci-après, l'ANC.

¹⁷ Publiée dans le no. 624 du *Monitorul Oficial* du 31 Août 2003.

¹⁸ Ci-après, l'ANAF.

¹⁹ Art. 19, § 1. L'ordonnance 86/2003.

²⁰ L'Autorité nationale de contrôle prend naissance par la décision du Parlement no. 16 du 19 Juin 2003 relative à la modification de la structure et de la composition du gouvernement, publiée dans le No. 436 du *Monitorul Oficial* du 19 Juin 2003.

Pratiquement, la *Garda Financiară* découvre d'une manière inopinée les faits et les actes de fraude fiscale, déterminés par un contrôle sommaire afin de les transmettre pour un contrôle suivant de fond à l'inspection fiscale au niveau du Ministère des Finances Publiques.

Du point de vue de son organisation, la *Garda Financiară*, sous le contrôle de l'ANC, conserve la structure qu'elle avait jusqu'à ce moment-là, à l'exception des sections départementales, dont l'activité devient désormais centralisée, et on établit des commissariats régionaux de la *Garda Financiară* munis de personnalité juridique, qui vont avoir subordonnés plusieurs sections départementales, sans personnalité juridique²¹

Les commissariats régionaux seront établis à Bacău, Constanța, Prahova, Dolj, Timiș, Cluj, Brașov, Bucarest, Argeș. En ce qui concerne notre étude de cas, le commissariat régional Cluj était en charge des sections suivantes: Alba, Bistrița-Năsăud, Maramureș, Sălaj et Satu Mare²².

A ce stade, la fondation d'un fonds d'incitations à l'ANC est expressément promulgué, les revenus provenant de la vente de marchandises, après la déduction des dépenses enregistrés de leur capitalisation, avec des montants obtenus à la suite de la capitalisation des actes de contrôle de la *Garda Financiară* en retenant 1% pour la constitution des incitations²³.

Le nouveau règlement prévoit pour l'organisation de la *Garda Financiară*, l'existence d'opérations de contrôle actuelles et certaines opérations de contrôle thématiques, contrairement au service de type précédent, où le contrôle était ordinaire ou extraordinaire,

Les attributions de la *Garda Financiară* en vertu de l'Ordonnance 91/2003 sont:

a) effectuer des contrôles sur les lieux où les produits sont fabriqués, stockés ou vendu des biens ou il y a des activités relevant de la législation en vigueur sur la prévention, la découverte et la lutte des actes qui sont interdits par ladite législation;

b) pour vérifier le respect des dispositions légales sur la circulation des marchandises sur les routes publiques, les ports, l'intérieur des terres chemins de fer et les voies navigables, les aéroports à proximité des entrepôts douaniers, les zones franches et dans autres lieux où cette activité aura lieu;

c) de vérifier la légalité des activités, l'existence et l'authenticité des documents à l'appui des activités production et de services ou pendant le transport, le stockage et la commercialisation des produits et d'appliquer des sceaux pour assurer l'intégrité des marchandises;

²¹ Art. 8, paragraphe 1 de la décision du Gouvernement no. 1538 du 18 Décembre, 2003 pour l'organisation et le fonctionnement de la *Garda Financiară*, publiée au *Monitorul Oficial*, partie I, no. 12 du 8 Janvier 2004.

²² *Ibidem*, les annexes 2 et 3.

²³ Art.5, paragraphe 5 de l'Ordonnance d'urgence no. 91 du 2 Octobre 2003, sur la réorganisation de la *Garda Financiară*, publiée au *Monitorul Oficial*, partie I, no. 712 du 13 Octobre 2003.

- d) de prendre des mesures sur la confiscation, en vertu de la loi, des biens dont la fabrication, le stockage, le transport ou à la vente est illégale, et les revenus des activités ou des services commerciaux illégale et relever les documents financiers et comptables et d'autre nature qui peuvent servir à prouver la présence des contravention, ou par cas, des infractions pénales;
- e) exiger dans les conditions et selon le Code de procédure pénale, l'exécution par les organismes autorisés des recherches dans les lieux publics ou privés – maisons, les cours, les dépendances et les jardins – où il y a des indications que dans ces lieux il y a des documents cachés, des biens ou des activités qui entraînent la fraude ou l'évasion fiscale;
- f) de déclarer les actes et les faits qui ont pour effet de l'évasion fiscale et la fraude fiscale et exiger aux autorités fiscale de déterminer les obligations fiscale dues en intégralité aux autorités d'exécution compétentes, selon l'ordonnance no.61/ 2002 du gouvernement sur le recouvrement des créances budgétaires, republiée, tel que modifiée, la prise des mesures de précaution chaque fois qu'il ya le danger que le débiteur cherche à se soustraire à des poursuites ou de cacher ou dissiper sa fortune et de saisir, par cas, les autorités de poursuite pénale;
- g) exiger aux gestionnaires des unités contrôlés, aux individus impliqués, des explications, des précisions, des explications verbales et / écrites, selon le cas, en ce qui concerne les faits établis;
- h) exiger, selon la loi, des copies certifiées conformes aux documents originaux, prélever des preuves, des échantillons, des spécimens etc. nécessaires à la réalisation du l'acte de contrôle. L'analyse et l'examen des preuves, des échantillons et des spécimens sont faites en laboratoires spécialisés, les frais engagés sur leur prélèvement étant alloué des fonds spéciaux du budget des revenus et des dépenses de la Garda Financiară;
- i) d'établir les contraventions et d'appliquer des sanctions appropriées en vertu des pouvoirs prévus par la loi;
- j) de préparer des actes²⁴ de contrôle opérationnel et des contrôles inopinés sur les résultats, d'appliquer les mesures prévues par la loi et d'informer les autorités compétentes afin d'exploiter les résultats;
- k) d'arrêter les moyens de transport, en vertu de la loi, afin de vérifier les documents pour les biens et personnes transportées;
- l) demander aux institutions financières et bancaires, des assurances et des réassurances, en vertu de la loi, des données ou par cas des documents afin de justifier les conclusions concernant des faits contre la législation en vigueur.
- m) de porter l'uniforme, de conserver, d'utiliser et de faire usage des armes et des moyens de défenses prévus par la loi;
- n) de faire usage des moyens autos ayant les signes avant-coureurs et les appareils de son et lumière spécifiques, en vertu de la présente ordonnance.²⁵

²⁴ Nadia Cerasela Aniței, *Reglementarea juridică a organelor cu atribuții de control financiar-fiscal*, Iași 2011, p. 57.

²⁵ Art. 7 de l'ordonnance no. 91/2003.

Un élément innovant apporté par cette nouvelle réglementation est que le contrôle en cours est effectué d'une manière opérative et à l'improviste, à partir du badge de contrôle, de l'enseigne de mandat et de l'arrêté de service, ce dernier ayant un caractère général et permanent et dans son contenu étant indiqué le nom et le prénom du commissaire et ses pouvoirs²⁶.

A la demande de l'ANC ou du Commissariat général, on met en œuvre le contrôle thématique qui contient des objectifs à vérifier, des entités à contrôler, et la durée du contrôle et la période soumise à la vérification par les commissaires de la *Garda Financiară*.

En outre, comme dans la période précédente, les commissaires de l'institution sont dotés d'armes et des uniformes fournis avec des signes spécifiques²⁷ en exerçant les prérogatives de puissance publique et étant partie des fonctionnaires ayant un statut spécial.

Sur la confidentialité des informations dont les commissaires de la *Garda Financiară* fonctionnent, pendant les activités et les contrôles effectués, ils ont l'obligation de garder le secret fiscal et bancaire et de ne pas utiliser à des fins personnelles ou divulguer des informations détenues, même après 3 ans à compter de la fin de leur emploi²⁸.

Le nouveau règlement de l'organisation de l'institution augmente le fonds d'incitation de plafond établi à l'échelle nationale par des amendes et les montants confisqués et par la valorisation de jusqu'à 15% après la vente de biens saisis.

En ce qui concerne les opérations entreprises, *Garda Financiară*, subordonnée à l'ANC, a un accès gratuit et opérationnel aux informations et aux bases de données des autres entités, telles : l'Autorité nationale pour la protection des consommateurs, l'Office national du registre du commerce, la Direction générale des douanes, les directions générales des finances publiques départementales, l'Inspectorat général de la police des frontières, la Direction générale des données numérisées du personnel, le Service des passes-portes au sein du MIA (Ministère de l'Intérieur et de l'Administration), les institutions financières et bancaires.

L'année 2005 commence avec de nouveaux changements organisationnels affectant l'institution de la *Garda Financiară* en Roumanie. Après plus de deux années de fonctionnement sous la tutelle de l'ANC, en Janvier 2005, la *Garda Financiară* et l'Autorité nationale des douanes cessent d'être subordonnées à l'ANC

²⁶ Art. 14, paragraphe 2 de la Décision du Gouvernement no. 1538 du 18 Décembre 2003.

²⁷ Conformément la loi no. 132 du 21 Avril ie 2004 approuvant l'ordonance gouvernementale d'urgence no. 91/2003 sur l'organisation de la *Garda Financiară*, publiée au *Monitorul Oficial*, no. 372 du 28 Avril, 2004.

²⁸ *Ibidem*, art. 12.

et passent au Ministère des Finances Publiques²⁹, devenu après Ministère de l'Economie et des Finances, et respectivement dans rattachées à l'ANAF³⁰.

En Juin 2005 l'ANC est aboli et le budget, les actifs, le nombre de postes et le personnel de l'Autorité ont été transférés par la Chancellerie du Premier ministre et les diverses fonctions de contrôle détenues par les organismes spécialisés subordonnés à l'Autorité seront récupérées par les autorités spécialisées subordonnées aux ministères³¹.

Après la dissolution de l'ANC, la *Garda Financiară* en Roumanie est instituée comme une institution publique munie de personnalité juridique, subordonnée soit au Ministère de l'Economie et des Finances ou à l'Agence nationale de l'administration fiscale³² jusqu'au milieu de l'année 2013 quand elle disparaîtra de la scène économique de notre pays. Dans ces conditions, l'ANAF commence à jouer un rôle important en matière de coordination des activités de la *Garda Financiară*³³.

Selon les nouvelles dispositions³⁴, les sections départementales de la *Garda Financiară* étaient munies de personnalité juridique et les commissaires nommés en tête étaient nommés selon l'avis du président de l'ANAF. En comparaison avec les éléments décrits ci-dessus dans le document, depuis 2007, les nouveaux employés de la *Garda Financiară* seront obligés de mener un cours spécial de formation à l'École des finances publiques et des douanes³⁵.

En termes d'organisation et de gestion des documents créés, reçus et conservés par l'institution, l'année 2008 apporte un changement important en termes d'organisation, par la naissance dans la structure de la *Garda Financiară* d'un "Département des archives"³⁶. Selon l'arrêté MEF, ces fonctions de service spécialisées sont prises d'une manière sommaire de la loi des Archives Nationales³⁷, et elles ont comme objet toute une série d'opérations d'archives dont nous pouvons retenir: l'obligation d'enregistrer la correspondance, ranger les unités d'archives, ordonner d'une manière chronologique les documents, déposer le registre courant

²⁹ Art. 1 de l'Ordonnance no. 8 du 20 Janvier, 2005 établissant des mesures pour la reprise de la *Garda Financiară* et de l'Autorité Nationale des Douanes rattachées au Ministère des Finances, ainsi que des mesures de réorganisation de l'Agence nationale de l'administration fiscale, publiée dans le *Monitorul Oficial* no. 101 du 31 Janvier, 2005.

³⁰ Art. 1 de la décision no. 533 du 30 mai 2007 sur l'organisation et le fonctionnement de la *Garda Financiară*, publiée dans *Monitorul Oficial*, partie I, no. 407 du 18 Juin 2007.

³¹ Art. 1 de l'ordonnance d'urgence no. 49/2005 établissant des mesures pour réorganiser l'administration publique centrale, publiés dans le *Monitorul Oficial*, n°. 517 du 17 Juin, 2005.

³² Ci-après ANAF.

³³ Décision no. 533 du 30 mai 2007 sur l'organisation et le fonctionnement de la *Garda financiară*, publiée dans *Monitorul Oficial* de la Roumanie, partie I, no. 407 du 18 Juin 2007, art. 1.

³⁴ Décision no. 1171 du 26 Septembre 2007 sur la modification des actes législatifs publiés dans la *Monitorul Oficial*, no. 673 du 2 Octobre 2007, art. VII.

³⁵ *Ibidem*, art. 11.

³⁶ Arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances no. 152 du 17 Janvier 2008, pour approbation de l'organisation et le fonctionnement de la *Garda Financiară*, publié au *Monitorul Oficial*, no. 66 du 29 Janvier 2008, l'art. 13-a, l'art. 17.

³⁷ Arrêté du jour no. 217/1996 du Directeur des Archives Nationales.

dans l'archive, remettre les documents au département d'archives, sans rappeler l'exigence qu'elles soient accompagnées d'inventaires d'archives conformément à l'annexe 2³⁸, en gardant les documents afin d'assurer leur préservation etc.

Concernant les personnes nouvellement employées dans la *Garda Financiară*, ils avaient l'obligation de suivre un cours de formation spécifique d'une durée de 4 semaines à l'École des finances publiques et des douanes ayant comme curriculum la législation fiscale et les techniques/ les méthodes de contrôle des différents domaines d'activité liées au spécifique du contrôle fait par la *Garda Financiară*. Les débutants dans l'institution, avaient l'obligation de passer une période de probation d'un an. Curriculum pendant les 4 semaines d'études était composée par:

- des règles procédurales de la méthodologie du contrôle opérationnel-inopiné sous la forme de la thématique courante
- des techniques et des procédures spécifiques
- les domaines d'activité dans lesquels la *Garda Financiară* était autorisée à mener des actions de contrôle
- l'évasion et la fraude fiscale, moyens de manifestation des activités sensibles aux infractions et aux crimes d'évasion fiscale, la casuistique
- le régime juridique des contraventions et la législation dans les domaines économique, financier et douanier³⁹.

Selon la même loi, au niveau des sections départementales, les activités de la *Garda Financiară* dans les domaines de l'informatique, des documents secrets, archivage etc. seront menées par des experts dans le domaine et en leur absence elles seront réalisées par le personnel de l'unité, ayant des connaissances dans le domaine⁴⁰.

En outre, le flux de documents et le travail d'archiver était la prérogative du Commissaire général, à cet égard, il a été obligé de prendre des décisions régissant ces procédures⁴¹.

En 2009, la *Garda Financiară* devient un service public déconcentré relevant du Ministère des Finances Publiques, ensemble avec les Directions générales des Finances Publiques départementales et les Directions régionales et départementales pour les accises et les opérations douanières. A cette occasion, dans les départements, les sections de la *Garda Financiară* seront dirigées par un Directeur coordonnateur au lieu d'un commissaire en chef⁴².

L'élément de nouveauté dans le recrutement des chefs des services déconcentrés est celui qui lui impose de ne pas avoir fait de la police politique. Au début de l'activité le directeur-coordonateur concluait avec l'autorité supérieure un

³⁸ Annexe 2 de la Loi 16/1996 sur les Archives Nationales.

³⁹ Arrêté du Ministère de l'Economie et des Finances no. 152 du 17 Janvier 2008, art. 26, paragraphe (6).

⁴⁰ Ibidem, art. 25.

⁴¹ Ibidem, art. 32 (5).

⁴² Ordonnance d'urgence no. 37 du 22 Avril 2009 relative à certaines mesures visant à améliorer l'activité de l'administration publique, publiée dans *Monitorul Oficial*, no. 264 dub 22 Avril, 2009, art. III, par. (3).

contrat de gestion pour une période maximale de 4 ans, où étaient stipulés les indicateurs de rendement, les objectifs, et les conditions du contrat⁴³.

Le coup de grâce infligé à la *Garda Financiară* en tant qu'institution rattachée au ministère des Finances publiques-ANAF est donnée à l'été 2013, lorsque l'institution est abolie⁴⁴. Toute l'activité de la *Garda Financiară* sur la prévention et la lutte contre les actes et les faits d'évasion et de fraude fiscale et douanière sera reprise par un nouvel organisme sans personnalité juridique créé au niveau de l'ANAF, respectivement la Direction générale d'antifraude fiscale⁴⁵.

Ainsi se termine un cycle d'activité de la *Garda Financiară* qui équivaut à un total de 22 ans dans la prévention et la lutte contre la criminalité financière et fiscale, avec des milliers de documents de contrôle rédigés et des millions de lei encaissés au budget.

4. Les documents créés dans le cadre de l'activité de la *Garda Financiară*

L'activité de l'institution depuis plus de deux décennies de fonctionnement est matérialisée dans un riche matériel de recherche constituant des fonds d'archives closes de la *Garda Financiară*. Soit que nous nous référons aux structures centrales – le Commissariat général, soit aux structures locales et régionales – les sections départementales ou régionales de la *Garda Financiară*, elles ont produit pendant leur fonctionnement entre les années 1991 et 2013 leurs propres fonds des archives, qui, lors de la dissolution de l'institution, ont été remis envers des structures appartenant à l'ANAF-l'appareil central, les administrations départementales des finances publiques, en occurrence les Directions Générales régionales des Finances Publiques établies en 2013.

En termes de typologie créée, tenant compte que nous analyserons une structure nationale de prévention et contrôle, la plupart des documents créés et gérés pendant l'activité de *Garda Financiară* en Roumanie sont des actes de contrôle. Compte tenu des dispositions de la comptabilité et de la législation fiscale en Roumanie⁴⁶ le *stockage* à long terme des documents en question est de 10 ans. Dans cette catégorie des actes de contrôle créés et gérés, on peut mentionner: les procès-verbaux de contrôle, les minutes, les procès-verbaux de scellement/descellement, les procès-verbaux de confiscation etc. La documentation comprends un certain nombre d'articles sur les contrôles spécifiques effectués afin qu'on puisse délimiter une série de contrôles, comme suit: des actions de contrôle concernant la contrebande avec des cigarettes, des actions relatives à l'alcool et d'autres actions de biens d'accise, des actions concernant le bois, des actions de contrôle sur les moyens de transport, des rapports sur les caisses enregistreuses etc.

⁴³ Ibidem, par. (7).

⁴⁴ Ordonnance d'urgence no.74 du 26 Juin 2013 des mesures visant à améliorer et à la réorganisation de l'activité de l'Agence Nationale de l'Administration Fiscale, et en modifiant et en complétant certains actes, publiée dans le *Monitorul Oficial* de la Roumanie, partie I, no. 389, 29 Juin 2013, art. 1.

⁴⁵ Ibidem, art. 3, par. (1).

⁴⁶ Loi 82/1991 Loi de la comptabilité republiée.

Pour tous ces faits il y a des situations et des rapports afin de surveiller et analyser l'activité.

Certaines dispositions de contrôle étaient fondées sur des plaintes écrites et téléphoniques reçues par les structures de la *Garda Financiară*. À cet égard, les documents des plaintes écrites et les registres des plaintes écrites ont été archivés afin d'être préservés.

À la suite des actions de contrôle, là où la loi l'imposait, on prenait les mesures de saisir les marchandises qui devaient être vendues. Ainsi on remplissait, le registre des biens confisqués et les documents attestant la valorisation de ces biens, les montants collectés et l'établissant des fonds d'incitations en pourcentage de la valorisation faite.

Dans le cas où les faits constatés et enregistrés étaient de nature pénale, à leur tour, les commissaires saisissaient le procureur ou le tribunal. Ces actions se retrouvaient dans des documents spécifiques du registre des relevés quotidiens, dans les registres des documents remis au Parquet et aux juges, dans la correspondance avec ces institutions etc.

En ce qui concerne le statut des armes et des munitions fournies, les archives de l'institution contiennent des documents liés aux tirs d'armes organisés avec les inspecteurs de Police, la situation de l'armement, de la munition, des registres concernant l'emploi de l'armement.

Étant donné le fait d'avoir rempli les fonctions d'ordonnateur secondaire et tertiaire de crédits budgétaires pendant son activité, la *Garda Financiară* a eu des milliers d'employés dont elle les a payés par des fonds publics dont elle a retenu et a versé aux budgets des assurances sociales, des assurances maladies et à la caisse de retraite, des divers contributions.

Tout cela est enregistré dans les documents du personnel, la paie, les incitations, les décisions dudit commissaire général, du commissaire en chef, des rapports et des situations concernant le personnel.

5. Les possibilités de recherche et d'exploitation des documents d'archives créés par la *Garda Financiară*

Les archives de la *Garda Financiară* en Roumanie, pendant la période 1991-2013, sont une riche source d'informations et des documents classés dans différents types, en fonction du sujet qui peuvent fournir un intérêt aux chercheurs.

Les documents en stockage permanent et ceux en terme temporaire, après une rigoureuse évaluation et sélection afin d'identifier le potentiel de recherche et leur importance historique, à l'échéance "de la règle des 30 ans"⁴⁷, seront traités et remis aux Archives Nationales, en tant que fonds historiques pour leur mise dans le circuit documentaire et de recherche.

⁴⁷ Loi 16 /1996 qui mentionne l'obligation des créateurs et des détenteurs de documents en terme de stockage permanent, qu'à l'échéance des 30 ans après leur création, ils sont tenus de les remettre aux Archives Nationales pour leur mise dans le circuit documentaire et de recherche.

Devant un nouveau fonds financier-fiscal et douanier à leur disposition, les chercheurs et ceux intéressés ont la possibilité d'explorer les contrôles faits par la *Garda Financiară* après les années 90.

Tout une série des documents, dont nous pouvons mentionner, des rapports annuels, des circulaires, des instructions, des procès-verbaux concernant l'inspection générale sur l'activité interne, la correspondance avec la Garde Centrale et les Directions de Finances, les papiers du personnel militarisé, la liste des activités de contrôle, les registres des documents remises au Parquet et aux juges (des plaintes pénales), des dispositions et des décisions du chef de l'institution, des rapports d'activité, des faits centralisés sur les actions de contrôle, des rapports sur les marchés et les foires, des preuves concernant les imprimantes avec un régime spécial, registres sur la traçabilité des actes de contrôle, des registres sur les procès-verbaux annulés etc. sont une mine d'or pour ceux qui veulent répondre à toute question sur l'activité, l'organisation et les actions de la *Garda Financiară*.

Compte tenu la relative récente disparition de l'institution relativement récente et le manque des certains titres dans la littérature spécialisée consacrée à un tel sujet, nous espérons que cette étude a fait un certain nombre de clarifications pour tous ceux qui sont intéressés sur le contexte et les circonstances dans lesquelles fonctionnait l'institution, et que cette étude a donné un coup de main à ceux qui veulent enquêter sur les informations contenues dans les documents qui forment les archives closes de la *Garda Financiară*.