

**Affaire C-40/21**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

26 janvier 2021

**Jurisdiction de renvoi :**

Curtea de Apel Timișoara (Roumanie)

**Date de la décision de renvoi :**

12 novembre 2020

**Partie requérante :**

T.A.C.

**Partie défenderesse :**

Agenția Națională de Integritate

---

[OMISSIS]

CURTEA DE APEL TIMIȘOARA [cour d'appel de Timișoara (Roumanie)]  
SECȚIA CONTENCIOS ADMINISTRATIV ȘI FISCAL (chambre du  
contentieux administratif et fiscal)

[OMISSIS]

**ORDONNANCE**

Audience publique du 12 novembre 2020

[OMISSIS]

La juridiction de céans est saisie du recours contentieux administratif formé par le requérant, T.A.C., contre la défenderesse, l'Agenția Națională de Integritate (agence nationale d'intégrité, Roumanie, ci-après l'« ANI »), au sujet de l'annulation d'un acte administratif, le rapport [du] 25 novembre 2019.

[OMISSIS]

**LA JURIDICTION DE CÉANS,**

Devant se prononcer sur l'opportunité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle, retient ce qui suit :

## **I. Objet du litige. Faits pertinents**

Par requête inscrite le 19 décembre 2019 au rôle du Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest, Roumanie), deuxième chambre du contentieux administratif et fiscal [OMISSIS], le requérant, T.A.C., a assigné la défenderesse, l'ANI, contestant le rapport d'évaluation [du] [OMISSIS] 25 novembre 2019, demandant l'annulation de celui-ci, ainsi que la condamnation de la défenderesse, ANI, aux dépens de la présente procédure.

**Par jugement civil [du] 27 février 2020, le Tribunalul București (tribunal de grande instance civile de Bucarest), deuxième chambre du contentieux administratif et fiscal**, a accueilli l'exception tirée de l'incompétence matérielle du Tribunalul București (tribunal de grande instance de Bucarest), invoquée par le mémoire en défense, et s'est déclaré incompétent pour connaître de l'affaire, en faveur de la Curtea de Apel Timișoara (cour d'appel de Timișoara).

**L'affaire a été inscrite au rôle de la Curtea de Apel Timișoara (cour d'appel de Timișoara) le 22 mai 2020 [OMISSIS].**

Dans sa requête, le requérant fait valoir que, le 22 juin 2016, il a été élu maire de la ville de MN, département de CS. Dans le rapport d'évaluation [du] [OMISSIS] 25 novembre 2019, établi par la défenderesse, ANI, il a été retenu qu'« il n'a pas respecté le régime juridique des conflits d'intérêts en matière administrative, puisque, pendant la période où il a exercé les fonctions de maire de la ville de M.N., département de CS, pendant un mandat allant de 2016 à 2020, il a conclu le contrat de commodat [du] [OMISSIS] 14 décembre 2016 avec l'association T.M.N., dans laquelle T.D.C, l'épouse de la personne évaluée, est membre fondateur et fait partie du conseil directeur, ayant la fonction de vice-président de cette association ». [Or. 2]

Le requérant fait valoir, en substance, que la décision de donner en commodat les locaux en question à l'association T.M.N. a été prise par décision de l'autorité délibérative (décision du conseil local), que lui-même avait uniquement l'obligation de mettre à exécution cette décision, que cela n'a engendré aucun bénéfice matériel pour son épouse, membre fondateur de l'association, dès lors que celle-ci n'est pas tenue de contribuer, [sauf] matériellement, à la réalisation des activités culturelles de l'association et n'a pas non plus le droit au remboursement d'une quelconque contribution, que les actes accomplis par la défenderesse, ANI, sont frappés de nullité au motif qu'il n'a pas été informé et invité à présenter son point de vue, que ses droits de la défense ont également été violés, que la défenderesse a demandé et obtenu des informations non publiques auprès d'autres autorités, en violation du droit de l'Union relatif à la protection des données à caractère personnel. Il invoque ainsi l'arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, Bara e.a., C-201/14, EU:C:2015:638.

## **II. Les raisons ayant conduit la juridiction de céans à formuler la demande de décision préjudicielle**

Le 17 juillet 2020, le requérant T.A.C. a demandé la saisine de la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle, en demandant à la juridiction de renvoi de poser à la Cour les questions suivantes :

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 3]** [OMISSIS] [six questions proposées par le requérant ; les trois premières ont été jugées irrecevables par la juridiction de renvoi et les trois autres ont été partiellement reprises par la juridiction de renvoi dans le dispositif]

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 4]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [arguments du requérant sur les trois premières questions proposées, qui ont été rejetées par la juridiction de renvoi]

**S'agissant de la conformité de la sanction complémentaire de l'interdiction d'exercer des fonctions électives pendant une période de trois ans, prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la loi n° 176/2010**, aux droits et principes garantis par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [ci-après la « Charte »], [le requérant] fait valoir que l'article 25, paragraphe 2, de la loi [n°] 176/2010 a pour conséquence de l'exposer à des sanctions graves, à savoir la cessation des fonctions publiques et l'interdiction d'exercer toute fonction publique élective, pendant trois ans, si sa contestation contre le rapport d'évaluation de l'ANI est rejetée.

Aux termes de l'article 51 de la Charte, les dispositions de celle-ci s'adressent également aux États membres, lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Étant donné que, en adoptant la loi n° 176/2010, la Roumanie a mis en œuvre la décision MCV\*, les garanties contenues dans la Charte s'appliquent également à l'égard de la loi n° 176/2010.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir si la sanction complémentaire de l'interdiction d'exercer toute charge élective pendant trois ans [ainsi que cette disposition légale a été interprétée par la décision de la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle, Roumanie) n° 418/2014], qui s'applique automatiquement

\* Ndt : 2006/928/CE : Décision de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption (JO 2006, L 354, p. 56).

en vertu de la loi et ne saurait être appliquée proportionnellement au manquement constaté, respecte une série de droits et principes garantis par la Charte.

Selon le principe de proportionnalité des délits et des peines, figurant à l'article 49 de la Charte, l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

L'évaluation administrative en matière de conflits d'intérêts prévue par la législation nationale correspond à la notion d'« accusation en matière pénale », au sens de l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après la « CEDH », au regard des critères développés par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment celui de la gravité de la sanction. Le requérant invoque l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, selon lequel, dans la mesure où cette dernière contient des droits correspondant à des droits garantis par la CEDH, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux [Or. 5] que leur confère ladite convention. Cependant, cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.

En même temps, le requérant fait valoir que la question de la conformité à la Charte se pose également au regard de l'article 15, paragraphe 1, qui garantit le droit de choisir sa profession, ainsi qu'au regard du droit d'éligibilité, garanti par les articles 39 et 40.

L'article 25, paragraphe 2, de la loi n° 176/2010 instaure une interdiction d'exercer des fonctions électives pendant une période de trois ans à compter de la cessation des fonctions ou de la date à laquelle le rapport d'évaluation de l'ANI est devenu définitif. Cette interdiction affecte, comme la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) l'a jugé dans son arrêt n° 418/2014, toutes les fonctions électives, donc également celles de membre du Parlement européen et d'élu local, toutes deux garanties par la Charte (articles 39 et 40). C'est pourquoi se pose la question de la conformité de cette sanction avec les droits garantis par la Charte.

En outre, l'impossibilité de contester la sanction disciplinaire complémentaire de l'interdiction d'exercer des charges publiques pendant trois ans, qui intervient automatiquement, en vertu de la loi, met en cause la compatibilité de cette disposition avec le droit à un recours effectif, garanti par la Charte (article 47).

Selon le requérant, l'utilité de ces questions posées à la Cour ne fait pas de doute. D'une part, étant donné que la sanction complémentaire susmentionnée s'applique automatiquement, *ope legis*, sans être individualisée dans le cadre d'une procédure disciplinaire ou judiciaire (comme, par exemple, le prévoyait la réglementation antérieure en la matière – l'article 49, paragraphe 2, de la loi n° 144/2007), il n'existe plus aucune autre procédure dans le cadre de laquelle la question de droit relative à la conformité à la Charte pourrait être soulevée. D'autre part, la sanction infligée est grave, restreignant de manière importante le droit fondamental d'éligibilité et imposant le contrôle de la conformité de cette disposition à la Charte.

**La défenderesse a présenté ses observations sur la demande de saisine de la Cour introduite par le requérant**, en faisant valoir, à titre principal, que ladite demande ne remplissait pas les conditions de recevabilité prévues à l'article 267 TFUE et, à titre subsidiaire, qu'elle était infondée.

En effet, il est possible de demander la saisine de la Cour uniquement lorsque la question de l'interprétation ou de la validité d'une règle de l'Union se pose dans le cadre d'une affaire en cours.

Les questions qui peuvent être posées par la juridiction nationale visent exclusivement des problèmes d'interprétation, de validité ou d'application du droit de l'Union et non pas des aspects liés au droit national ou des éléments particuliers à l'espèce soulevés en justice.

[OMISSIS] [texte de l'article 267 TFUE]

En tant que telle, la procédure préjudicielle prévue à l'article 267 TFUE [OMISSIS] permet aux juridictions des États membres de poser des questions à la Cour à l'occasion d'un litige pendant devant elles. Ces questions portent sur l'interprétation ou la validité d'une règle du droit de l'Union et sont posées avant qu'une décision soit rendue dans l'affaire en cours. Seul le juge national est compétent pour décider si les questions sont pertinentes pour le règlement du litige ainsi que pour décider de leur contenu.

La Cour, lorsqu'elle se prononce sur les dispositions de droit de l'Union applicables, a seulement l'obligation d'interpréter le droit de l'Union, et non de l'appliquer dans des cas individuels concrets. **[Or. 6]**

Par conséquent, la demande présentée par l'une des parties, par laquelle il est tenté en réalité d'obtenir de la Cour une « décision d'orientation » pour que la juridiction nationale rende concrètement son jugement dans l'affaire, est irrecevable puisque dans cette situation les conditions prévues à l'article 267 TFUE ne sont pas remplies.

La procédure de la question préjudicielle porte sur la compatibilité de certaines règles nationales avec le droit de l'Union et la réponse à cette question dépend de la manière dont le droit de l'Union pertinent doit être interprété.

Conformément à l'article 267 TFUE, il n'appartient pas à la Cour de décider de la légalité des mesures prises conformément au droit national ni de l'interprétation de celui-ci.

[OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 7]** [OMISSIS]

[OMISSIS] **[Or. 8]** [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS] [argumentation de la défenderesse relative à l'irrecevabilité des trois premières questions proposées par la requérante, que la juridiction de renvoi a rejetées]

En ce qui concerne les quatrième et cinquième questions, la défenderesse fait valoir que l'interdiction prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la loi n° 176/2010 est une conséquence d'un incident d'intégrité intervenu après que le rapport d'évaluation est devenu définitif. En d'autres termes, la question du non-respect du principe de proportionnalité des délits et des peines, prévu à l'article 49 de la Charte, tel qu'invoqué par le requérant, ne pourrait en aucun cas conduire à l'annulation du rapport d'évaluation, en étant une conséquence de celui-ci, pourvu que ledit rapport soit devenu définitif sous la forme établie par l'inspecteur d'[intégrité].

En outre, conformément aux dispositions de la Charte, l'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction.

La défenderesse souligne l'analogie, que le défenseur du requérant adopte, entre les règles en matière d'incidents d'intégrité et le droit pénal, et estime qu'il n'est pas judicieux de rester dans la sphère de l'assimilation au droit pénal dans la mesure où chaque sphère a un domaine réglementaire particulier et donc distinct.

L'interdiction imposée par l'article 25, paragraphe 2, de la loi n° 176/2010 ne constitue pas une sanction égale à celle principale, la destitution des fonctions publiques exercées, notamment dans les cas où la destitution des fonctions publiques à la suite d'un incident d'intégrité est prévue par les réglementations afférentes au statut.

La défenderesse expose également, à cet égard, les réserves exprimées par la Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle) [dans] l'arrêt n° 449/2015 :

[«] S'agissant du grief tiré du fait que l'interdiction complémentaire, prévue à l'article 25, paragraphe 2, de la loi n° 176/2010, d'exercer des fonctions publiques pendant trois ans violerait le principe de proportionnalité par rapport à la peine complémentaire d'interdiction de l'exercice du droit d'éligibilité ou du droit d'exercer des fonctions impliquant des prérogatives de puissance publique, prévue à l'article 66, paragraphes 1 et 2, du code pénal, la Curtea [Constituțională] (Cour constitutionnelle) constate qu'elle s'est déjà prononcée sur des allégations similaires. En effet, par l'arrêt n° 391 du 2 juillet 2014, publié au Monitorul Oficial al României, partie I, n° 597 du 11 août 2014, points 15 et 16, elle a retenu que, dans un contexte normatif où des interdictions relatives aux fonctions et [Or. 9] charges publiques sont établies, l'article 25, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi n° 176/2010 met en place des règles spécifiques relatives à la nomination aux fonctions électives.



En effet, la Curtea [Constituțională] (Cour constitutionnelle) a constaté que l'interdiction d'exercer la même fonction éligible pendant une période de trois ans à compter de la fin du mandat, instaurée par le texte de loi en cause, constituait une sanction de nature juridique distincte de la peine complémentaire prévue en matière pénale, consistant en l'interdiction temporaire de l'exercice de certains droits, en l'occurrence des droits électoraux.

La Curtea [Constituțională] (Cour constitutionnelle) a jugé que la loi n° 176/2010 vise à assurer l'intégrité et la transparence dans l'exercice des fonctions et charges publiques et à prévenir la corruption institutionnelle, domaine qui ne saurait être soumis par analogie au régime juridique propre au droit pénal et aux sanctions pénales. [»]

Relativement à la sixième question, la défenderesse invoque l'article 15 de la Charte (« Liberté professionnelle et droit de travailler ») : « 1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée. [...] ».

En outre, l'article 52 (« Portée et interprétation des droits et des principes ») dispose :

« 1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »

La limitation des droits fondamentaux est inhérente, dans le respect des dispositions légales en vigueur, adoptées et appliquées sous l'empire de la constitution, ainsi que du droit de l'Union.

Une disposition légale à caractère de sanction – telle que celle contenue à l'article 25 de la loi n° 176/2010 – n'est pas contraire aux règles de l'Union ni à celles qui instituent les droits fondamentaux reconnus aux citoyens, si elle implique la limitation naturelle des droits du citoyen, dans les conditions où une sanction légale est infligée.

Dans un État de droit, l'obligation de respecter la loi est essentielle. L'exercice des droits fondamentaux aura toujours lieu dans le respect des dispositions légales et un comportement conforme au système de droit ne saurait être assimilé à une violation de droits fondamentaux.

Ainsi, selon la défenderesse, le fait que l'applicabilité d'une autre disposition législative vise à instaurer une obligation négative pour un sujet déterminé, tel qu'une personne qui exerce une fonction impliquant des prérogatives de puissance publique, interdiction qui découle justement de la qualité de l'intéressé, titulaire d'une fonction impliquant des prérogatives de puissance publique/d'une fonction de direction d'une institution publique, ne saurait constituer une violation de la

règle du droit de l'Union, à caractère de principe général, dans la mesure où l'État de droit et les principes d'intégrité, de transparence et de primauté de l'intérêt public, qui définissent un tel État, sont strictement respectés. De même, la Charte, dont la violation a été invoquée par le requérant dans la présente affaire, prévoit expressément que toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par [ladite] Charte doit être prévue par la loi, ce qui est respecté tant au niveau de la législation harmonisée de l'Union qu'au niveau national.

Le but poursuivi par les dispositions spéciales figurant dans la loi n° 161/2003 ainsi que l'objet d'activité de l'ANI est d'assurer l'intégrité dans l'exercice des charges et fonctions publiques et de prévenir la corruption institutionnelle, par l'exercice de responsabilités lors de l'évaluation des déclarations de patrimoine, des données et des informations relatives à la fortune ainsi que des modifications patrimoniales, des incompatibilités et des conflits d'intérêts potentiels dans lesquels peuvent se trouver les personnes prévues par la loi pendant l'exercice des charges et fonctions publiques.

La défenderesse estime que, eu égard à ce qui vient d'être exposé, la question préjudicielle proposée par le requérant demeure sans objet, les réponses figurant déjà dans la législation, sans créer [Or. 10] aucun déséquilibre entre les deux systèmes de droit, qui sont tout à fait harmonisés, et qu'il n'y a en l'espèce aucune violation de la loi.

À cet égard, dans l'affaire CILFIT [arrêt du 6 octobre 1982, Cilfit e.a., 283/81, EU:C:1982:335], la Cour a jugé que [le fait] qu'une partie soutient que le litige exige le recours à la procédure préjudicielle pour l'interprétation uniforme du droit communautaire ne suffit pas pour que le juge soit tenu de considérer qu'il se trouve dans une situation prévue à l'article 234 [TCE], que les juridictions dont les décisions ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit interne jouissent du même pouvoir d'appréciation que toutes les juridictions et qu'elles ne peuvent pas être obligées de faire usage de la procédure de décision préjudicielle si l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une évidence telle qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable sur la manière de résoudre la question posée.

En vertu de la jurisprudence de la Cour également, les juridictions nationales sont celles qui sont en mesure d'apprécier, au vu des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une question préjudicielle en vue trancher le litige au fond que la pertinence des questions posées à la Cour.

À cet égard, dans l'arrêt du 27 mars 1963, Da Costa e.a., 28/62 à 30/62, EU:C:1963:6, la Cour a souligné qu'« une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue, lorsqu'une question de droit communautaire se pose devant elle, de déférer à son obligation de saisine, à moins qu'elle n'ait constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit



communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ».

Eu égard à tout ce qui a été exposé, [la défenderesse] conclut au rejet de la demande de saisine de la Cour comme irrecevable par voie d'exception et infondée, en ce qu'elle échappe à la compétence de ce for, le requérant visant à obtenir le règlement de l'affaire sur le fond.

[OMISSIS]

### **III. Dispositions nationales applicables en l'espèce. Jurisprudence nationale pertinente**

L'article 15 de la loi n° 176/20[1]0 (applicable également aux conflits d'intérêts, en vertu de l'article 20, paragraphe 5, de la loi n° 176/20[1]0) dispose :

« 1. Au cours de l'évaluation, l'inspecteur d'intégrité peut demander à toutes les institutions et autorités publiques, à d'autres personnes morales de droit public ou privé, ainsi qu'aux personnes physiques, les documents et informations nécessaires à l'exercice de l'activité d'évaluation, dans le respect de l'obligation de confidentialité.

2. À la demande motivée de l'inspecteur d'intégrité, les personnes physiques et morales, les dirigeants des autorités, des institutions ou des sociétés publiques ou privées, ainsi que ceux des régies autonomes, sont tenus de communiquer à celui-ci, dans un délai de trente jours, les données, informations, pièces et documents requis conformément au paragraphe 1, quel qu'en soit le support, ainsi que des données, informations ou documents en leur possession qui pourraient conduire au règlement de l'affaire. »

L'article 25, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 176/20 dispose :

« 1. Le fait commis par une personne dont il est constaté qu'elle a émis un acte administratif, conclu un acte juridique, pris une décision ou participé à la prise d'une décision en violation des obligations légales relatives au conflit d'intérêts ou à l'état d'incompatibilité constitue une faute disciplinaire et est sanctionné conformément à la réglementation applicable à la charge, fonction ou activité en question, dans la mesure où les dispositions de la présente loi n'y dérogent pas et si le fait n'est pas constitutif d'une infraction pénale.

2. La personne relevée ou destituée de ses fonctions conformément aux dispositions du paragraphe 1 ou à l'égard de laquelle l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'un état d'incompatibilité a été constatée est déchue du droit d'exercer une fonction ou une charge publique relevant **[Or. 11]** des dispositions de la présente loi, à l'exception de celles électorales, pendant une période de trois ans à compter de la date à laquelle elle a été relevée ou destituée de la fonction ou charge publique en question ou de la date de cessation de plein droit du mandat. Si

l'intéressé a exercé une fonction éligible, il ne peut plus exercer la même fonction \*) pendant une période de trois ans à compter de la fin du mandat. Si l'intéressé n'exerce plus de fonction ou de charge publique à la date de constatation de l'état d'incompatibilité ou du conflit d'intérêts, l'interdiction de trois ans opère selon la loi, à compter de la date à laquelle le rapport d'évaluation est devenu définitif ou de la date à laquelle la décision de justice confirmant l'existence d'un conflit d'intérêts ou d'un état d'incompatibilité est devenue définitive et irrévocable. »

[\*]) La Curtea Constituțională (Cour constitutionnelle), par l'arrêt n° 418/2014, a constaté que les dispositions de l'article 25, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi n° 176/2010 sont constitutionnelles dans la mesure où les termes « la même fonction » concernent toutes les fonctions éligibles visées à l'article 1<sup>er</sup>.

Ainsi, au point 41 de l'arrêt susmentionné, il est indiqué :

« 41. Par conséquent, pour rendre les dispositions de l'article 25, paragraphe 2, seconde phrase, conformes à la lettre et à l'esprit de la loi n° 176/2010, de manière à ce qu'elles correspondent à la volonté réelle que le législateur a eue lors de leur adoption, leur contenu doit être interprété en ce sens que, une fois constatée définitivement l'existence d'un état d'incompatibilité ou d'un conflit d'intérêts, la personne pour laquelle cet état a été établi est déchue du droit d'exercer toute autre fonction éligible, prévue à l'article 1<sup>er</sup> de ladite loi, pendant une période de trois ans à compter de la fin du mandat. La Curtea [Constituțională] (Cour constitutionnelle) mentionne que, dans la lettre et l'esprit de la loi, seule peut subsister l'interprétation selon laquelle une personne qui a exercé, par exemple, les fonctions de conseiller local ou départemental et à l'égard de laquelle l'état d'incompatibilité ou la violation du régime du conflit d'intérêts a été constaté ne peut plus exercer, pendant une période de trois ans à compter de la fin du mandat, aucune autre fonction éligible (par exemple, sénateur, député, maire, conseiller local, etc.). »

#### **IV. Les dispositions du droit de l'Union pertinentes en l'espèce**

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Article 52, paragraphe 3 (« Portée et interprétation des droits et des principes »)

« 3. *Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue.* »

Article 49, paragraphe 3 (« Principes de légalité et de proportionnalité des délits et des peines »)

« 3. *L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction* ».

Article 47 (« Droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial »)

« *Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.*

*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter. [...]* »

L'article 15, paragraphe 1 (« Liberté professionnelle et droit de travailler ») :

« 1. Toute personne a le droit de travailler et d'exercer une profession librement choisie ou acceptée.

[OMISSIS] [»]

**V. Analysant la demande de saisine de la Cour, la Curtea de Apel Timișoara (cour d'appel de Timișoara)** observe que celle-ci vise un acte proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne, à savoir la Charte, dont le préambule indique, au cinquième alinéa, dernière phrase, qu'elle « *sera interprétée par les juridictions de l'Union* ». **[Or. 12]**

La Curtea [de Apel Timișoara] (cour d'appel de Timișoara) observe également que la loi n° 176/2010 constitue la mise en œuvre de la *décision n° 2006/928/CE de la Commission du 13 décembre 2006 établissant un mécanisme de coopération et de vérification des progrès réalisés par la Roumanie en vue d'atteindre certains objectifs de référence spécifiques en matière de réforme du système judiciaire et de lutte contre la corruption*. Cette décision fixe les objectifs que la Roumanie doit atteindre, y compris l'objectif 2) de l'annexe : « *Constituer, comme prévu, une agence pour l'intégrité dotée de responsabilités en matière de vérification de patrimoine, d'incompatibilités et de conflits d'intérêt potentiels, mais aussi de la capacité d'arrêter des décisions impératives pouvant donner lieu à la prise de sanctions dissuasives* ».

La présente affaire relève du champ d'application de la loi n° 176/2010, qui met en œuvre la décision n° 2006/928, le recours ayant pour objet l'annulation du rapport établi par l'agence créée conformément à l'objectif 2) de l'annexe de la décision n° 2006/928.

La présente affaire vise donc, selon la juridiction de renvoi, l'application même du droit de l'Union, dès lors que la loi n° 176/2010 constitue un acte de mise en

œuvre de la décision n° 2006/928 et que, à cet égard, la demande de saisine de la Cour est jugée recevable.

[OMISSIS]

[analyse des trois premières questions proposées par le requérant et motifs de la décision rejetant celles-ci]

En ce qui concerne les trois autres questions, la Curtea [de Apel Timișoara] (cour d'appel de Timișoara) juge opportun de saisir la Cour.

Ainsi, la Curtea [de Apel Timișoara] (cour d'appel de Timișoara) rappelle que le requérant au principal exerce les fonctions de maire et que la défenderesse a constaté, par le rapport faisant l'objet de la présente affaire, l'existence d'un conflit d'intérêts, consistant dans le fait que le requérant, en sa qualité de maire, avait conclu le contrat de commodat [du] 14 décembre 2016 avec l'association T.M.N., dont son épouse est membre fondateur et fait partie du conseil directeur, exerçant les fonctions de vice-président de l'association. Par ce contrat, un droit d'utilisation gratuite de locaux appartenant à l'unité administrative territoriale a été accordé à ladite association, pour une durée de cinq ans, dans le but déclaré de *l'exercice d'activités culturelles, en vue de la préservation des coutumes par les élèves de la ville de MN.*

Le requérant soutient, outre les moyens d'ordre procédural, que la conclusion du contrat de commodat n'a procuré aucun avantage matériel à son épouse.

L'ANI soutient, à son tour, s'agissant de l'intérêt patrimonial du requérant, que l'association, dans laquelle l'épouse du requérant a qualité de membre fondateur et de [Or. 13] vice-président, supporte une dépense en moins (l'utilisation de l'espace étant gratuite), dépense qui impliquerait une diminution des fonds de l'association. Selon l'évaluateur, l'absence de cette dépense constitue un bénéfice également pour les membres cotisants de l'association, car un contrat qui ne génère pas de coût pour l'association ne génère pas non plus de coût pour les membres constitutifs.

Conformément à la loi nationale, dans le cas des fonctions éligibles, lorsqu'un conflit d'intérêts est constaté, le mandat de la personne se trouvant en conflit cesse de plein droit (dans le cas des maires, la cessation de plein droit du mandat est constatée par le préfet) et intervient également la sanction prévue à l'article 25, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi n° 176/20[1]0, consistant en l'interdiction d'exercer une fonction ou une charge publique pendant une période déterminée de trois ans, qui opère de plein droit, sans analyse de l'opportunité d'appliquer cette interdiction et sans application différenciée selon la gravité du manquement.

De même, dans le cas de fonctions éligibles, ni la cessation du mandat ni l'application de la sanction complémentaire de l'interdiction d'exercer une fonction ou une charge publique pendant une période de trois ans ne peuvent être attaquées en justice. Le juge qui examine le rapport émis par l'ANI n'a la

possibilité de vérifier que le fait reproché, à savoir si celui-ci constitue ou non un conflit d'intérêts.

Aux termes de l'article 25, paragraphe 1, de la loi n° 176/20[1]0, « *[l]e fait commis par une personne dont il est constaté qu'elle a émis un acte administratif, conclu un acte juridique, pris une décision ou participé à la prise d'une décision en violation des obligations légales relatives au conflit d'intérêts ou à l'état d'incompatibilité constitue une faute disciplinaire [...] si le fait n'est pas constitutif d'une infraction pénale* ».

Dans la présente affaire, aucune infraction pénale n'a été constatée. Toutefois, à la date de conclusion du contrat de commodat, le 14 décembre 2016, le code pénal (loi n° 286/2009) réglementait également l'infraction de conflit d'intérêts, laquelle, aux termes de l'article 301, paragraphe 1, était définie comme « *[l]e fait du fonctionnaire public qui, dans l'exercice de ses fonctions, a accompli un acte ou participé à la prise d'une décision ayant permis d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage patrimonial pour lui-même, pour son conjoint, pour un parent ou pour un parent par alliance jusqu'au deuxième degré compris* », cette infraction étant punie d'un emprisonnement de un à cinq ans et de l'interdiction de l'exercice du droit d'occuper une fonction publique ». Cette dernière peine complémentaire était, à la date de commission des faits reprochés en l'espèce, régie par l'article 66 [du] code pénal (« Contenu de la peine complémentaire d'interdiction de l'exercice de certains droits »), dont le paragraphe 1 était libellé comme suit : « *1. La peine complémentaire d'interdiction de l'exercice de certains droits consiste à interdire l'exercice, pendant une période de un à cinq ans, d'un ou plusieurs des droits suivants : a) le droit d'être élu aux autorités publiques ou à toute autre fonction publique ; b) le droit d'exercer des fonctions impliquant des prérogatives de puissance publique* ».

Il peut être remarqué que tant la législation relative au conflit d'intérêts administratif que la législation pénale concernant l'infraction de conflit d'intérêts réglementent la sanction/peine d'interdiction d'exercer une fonction ou charge publique, de sorte que se pose la question de savoir si l'article 49 de la Charte, sous l'angle de la proportionnalité des peines, s'applique également à des procédures autres que pénales (comme, par exemple, la responsabilité administrative/disciplinaire du fonctionnaire public qui, en droit roumain, est régie par le droit public), mais qui pourraient également entraîner la responsabilité pénale.

En outre, si l'article 49 de la Charte est interprété en ce sens qu'il s'applique également à des procédures visant à engager la responsabilité autres que les procédures pénales, se pose la question de savoir si le principe de proportionnalité des peines, figurant à l'article 49, [paragraphe] 3, de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une disposition de la législation nationale de mise en œuvre (loi n° 176/2010 mettant en œuvre de la décision n° 2006/928) en vertu de laquelle, **[Or. 14]** en cas de constatation d'un conflit d'intérêts concernant une



personne qui exerce une charge publique élective, la sanction complémentaire d'interdiction d'exercer des fonctions publiques électives pendant une période préétablie de trois ans s'applique automatiquement, en vertu de la loi.

De même, dans la mesure où la personne évaluée ne peut contester devant la juridiction nationale que l'existence du fait reproché et non la sanction, il y a lieu de savoir si l'interprétation des articles 15 et 47 de la Charte s'oppose à une disposition de la législation nationale infligeant automatiquement, en vertu de la loi, la sanction complémentaire d'interdiction d'exercer des fonctions publiques électives pour une période prédéterminée de trois ans, sans que le juge puisse analyser la nécessité ou l'étendue de la sanction, au regard des circonstances concrètes de l'affaire.

La Curtea [de Apel Timișoara] (cour d'appel de Timișoara) ne juge pas nécessaire de poser une question relative à l'interprétation des articles 39 et 40 de la Charte, bien que l'interdiction d'exercer une fonction vise également les élections au Parlement européen et les élections locales, étant donné que les articles 39 et 40 de la Charte régissent le droit de tout citoyen de l'Union qui réside dans un État membre d'être élu dans les mêmes conditions que les ressortissants dudit État. Or, dans la présente affaire, il n'est pas question d'un traitement différencié entre les citoyens résidents et les citoyens ressortissants.

Eu égard à ce qui précède,

PAR CES MOTIFS,

NOM DE LA LOI,

[OMISSIS]

En vertu de l'article 267 TFUE, lu en combinaison avec l'article 19, paragraphe 3, sous b), TUE, saisit la Cour des questions préjudicielles suivantes :

1. Le principe de proportionnalité des peines, figurant à l'article 49 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'applique également à des faits autres que ceux formellement définis par la loi nationale comme étant des infractions, mais qui peuvent être considérés comme des « accusations en matière pénale », au sens de l'article 6 de la [convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales], au regard des critères développés par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment celui de la gravité de la sanction, comme cela est le cas dans l'affaire au principal s'agissant de l'évaluation des conflits d'intérêts, pouvant donner lieu à l'application de la sanction complémentaire consistant en l'interdiction d'exercer des fonctions publiques électives pour une période de trois ans ?

2. Si la première question appelle une réponse affirmative, le principe de proportionnalité des peines, figurant à l'article 49 de la Charte, doit-il être



interprété en ce sens qu'il s'oppose à une disposition de la législation nationale de mise en œuvre en vertu de laquelle, en cas de constatation d'un conflit d'intérêts concernant une personne qui exerce une charge publique électorale, la sanction complémentaire d'interdiction d'exercer des fonctions publiques électorales exclusivement pendant une période préétablie de trois ans s'applique automatiquement, en vertu de la loi (*ope legis*), sans donner la possibilité d'infliger une sanction proportionnelle au manquement commis ?

3. Le droit de travailler, garanti à l'article 15, paragraphe 1, de la Charte, ainsi que le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial, garanti à l'article 47 de la Charte, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une disposition de la législation nationale de mise en œuvre en vertu de laquelle, en cas de constatation d'un conflit d'intérêts concernant une personne qui exerce une charge publique électorale, la sanction complémentaire d'interdiction d'exercer des fonctions publiques électorales exclusivement pendant une période préétablie de trois ans s'applique automatiquement, en vertu de la loi (*ope legis*), sans donner la possibilité d'infliger une sanction proportionnelle au manquement commis ?

[OMISSIS] [procédure nationale]

[OMISSIS]

[signatures]

DOCUMENT D'APPUI