

**Décision no 415  
du 14 avril 2010**

**sur l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions du chapitre  
«Dispositions générales» (les articles 1 à 9), de l'article 11 lettres e), f) et  
g), de l'article 12 alinéa (2), de l'article 13, de l'article 14, lettres c), d),  
e) et f), de l'article 17, de l'article 38 alinéa (2), lettres f), g) et h), de  
l'article 42, alinéas (2), (3) et (4), du chapitre VI - „La vérification des  
fortunes, des conflits d'intérêts et des incompatibilités» (les articles 45-  
50) et de l'article 57 de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation  
et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité**

*Publiée au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie,  
Partie Ire, no 294 du 5 mai 2010*

Ioan Vida	- président
Nicolae Cochinescu	- juge
Aspazia Cojocaru	- juge
Acsinte Gaspar	- juge
Petre Lăzăroiu	- juge
Ion Predescu	- juge
Puskás Valentin Zoltán	- juge
Tudorel Toader	- juge
Augustin Zegrean	- juge
Carmen Cătălina Gliga	- procureur
Ioana Marilena	- assesseur
Chiorean	

Au rôle général de la Cour se trouve la résolution de l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 6, de l'article 7, de l'article 8, de l'article 13, de l'article 17, de l'article 38, alinéa (2) lettres f), g) et h), de l'article 46 et de l'article 57 de la Loi no 144/2007 sur la création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité, exception soulevée par (...) dans le dossier no 5.544/2/2008 de la Cour d'Appel de Bucarest - Section VIII – contentieux administratif et fiscal.

Les délibérations ont eu lieu en séance publique, le 18 mars 2010, en présence de l'avocat (...), représentant (...), l'auteur de l'exception, et du représentant du Ministère public, et en absence des parties, soit l'Agence

nationale pour l'Intégrité et l'État roumain, représenté par le Ministère des Finances, parties envers lesquelles la procédure de convocation a été remplie en toute légalité. Les débats ont été enregistrés dans le jugement avant dire droit de cette date là, lorsque, ayant besoin de temps pour délibérer, la Cour a reporté le prononcé pour le 13 avril 2010, ensuite pour le 14 avril 2010.

## LA COUR,

vu les actes et les papiers du dossier, observe ce qui s'en suit :

Par le jugement avant dire droit du 16 juin 2009, tel que modifié par la Décision du 29 octobre 2009 de la Haute Cour de Cassation et de Justice – Section – contentieux administratif et fiscal, par lequel il a été admis le recours contre celle-ci, **la Cour d'Appel de Bucarest – Section VIII - contentieux administratif et fiscal a saisi la Cour constitutionnelle de l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 5, de l'article 6, de l'article 7, de l'article 12, de l'article 16, de l'article 37 alinéa (2), lettres e), f) et g), de l'article 44 et de l'article 54 de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité**, exception soulevée par (...) dans une affaire de contentieux administratif ayant comme objet la solution de la requête portant sur la confiscation de sa fortune injustifiée, demande, formulée en vertu de la loi no 144/2007, par l'Agence nationale pour l'Intégrité par un acte d'observation.

En essayant de motiver l'exception d'inconstitutionnalité, son auteur fait valoir, en substance, que les dispositions légales critiquées sont inconstitutionnelles, contraires aux dispositions de l'article 1 alinéa (4) et de l'article 116 alinéa (2) de la Constitution, car l'Agence nationale pour l'intégrité, par les pouvoirs qui lui ont été conférés, a été créée - contrairement aux textes constitutionnels mentionnés - en tant qu'un organe administratif menant une véritable activité juridictionnelle, subordonné au Parlement. D'autre part, il montre que les inspecteurs d'intégrité, même s'ils sont contrôlés politiquement par le Conseil national pour l'Intégrité, sont soumis à la Loi n ° 188/1999 sur les statuts des fonctionnaires publics et ils ont les prérogatives spécifiques à un organisme juridictionnel. À cet égard, il existe les dispositions du chapitre I de la loi, selon lesquelles les inspecteurs d'intégrité peuvent exiger des institutions et des autorités publiques des informations et des documents sur lesquels est fondée la solution des dossiers, ils peuvent ordonner des expertises dans des conditions similaires à la façon dont la dite preuve est administrée dans la procédure pénale, avec la

possibilité de la personne investiguée d'être assistée par le défenseur, et là où une expertise est réalisée, de choisir un conseiller. L'auteur de l'exception d'inconstitutionnalité allègue que l'acte d'observation représente un véritable réquisitoire, ce qui est contraire à l'article 1 alinéa (4) de la Constitution, texte qui exclut la possibilité de la création de certains organismes hybrides, censés remplir, simultanément, des tâches juridictionnelles et administratives et qui se trouvent sous contrôle parlementaire. Une autre preuve du fait que nous sommes en présence d'un organisme juridictionnel, selon l'avis de l'auteur de l'exception, est représentée par les dispositions de la loi critiquée, concernant la façon de distribuer les affaires, mais, aussi certains cas particuliers, apparaissant, dans l'activité de l'administration de la justice, soit des affaires d'incompatibilité, des conflits d'intérêts, la formulation de demandes de récusation ou de déclarations d'abstention de la part de l'inspecteur d'intégrité.

Enfin, l'auteur de l'exception d'inconstitutionnalité soutient que la Loi no 144/2007, en entier, est inconstitutionnelle et «non juridique», parce qu'elle établit des modalités différentes quant à la censure portant sur les documents qu'elle émet. Ainsi, le procès-verbal par lequel est appliquée la sanction contraventionnelle de l'amende par l'inspecteur d'intégrité doit répondre aux exigences de l'Ordonnance gouvernementale no 2/2001 sur le régime juridique des contraventions, mais, selon la loi critiquée, sa contestation peut être adressée uniquement au Tribunal du 1 arrondissement, sur le rayon territorial où se trouve le siège social de l'Agence nationale pour l'Intégrité, des prévisions contraires aux dispositions de l'Ordonnance gouvernementale no 2/2001, conformément auxquelles le tribunal territorialement compétent est celui du lieu où il s'était commis l'infraction. En outre, les actes de constat sont envoyés à la section de contentieux administratif de la cour d'Appel territorialement compétente en fonction du domicile de la personne vérifiée, et au jugement participent l'Etat, par le Ministère des Finances publiques, et le procureur. Par conséquent, même si l'objet du procès est représenté par la contestation des actes émanant d'un organe administratif identique - des procès-verbaux et des actes d'observation, la Loi no 144/2007 prévoit la compétence des différents tribunaux, ainsi que de différentes catégories de participants au jugement.

En guise de conclusions, il fait valoir que, de l'analyse *in toto* de la Loi no 144/2007, il découle que celle-ci représente un acte législatif inconstitutionnel.

**La Cour d'Appel de Bucarest - Section VIII – contentieux**

**administratif et fiscal** ne s'est pas prononcée sur la validité de l'exception d'inconstitutionnalité.

En vertu des dispositions de l'article 30 alinéa (1) de la Loi no 47/1992, le jugement avant dire droit de saisine a été communiqué aux présidents des deux Chambres du Parlement, au Gouvernement et à l'Avocat du Peuple pour qu'ils expriment leurs vues sur l'exception d'inconstitutionnalité.

**L'Avocat du Peuple** estime que les dispositions de l'article 46 de la Loi no 144/2007 sont constitutionnelles, parce que l'Agence nationale pour l'Intégrité est une autorité administrative autonome, dotée de personnalité juridique, en étant créée par une loi organique, avec l'observation des dispositions de l'article 117 alinéa (3), de l'article 73 alinéa (3), lettre t) et de l'article 76 alinéa (1) de la Constitution. A la fois, il montre que l'Agence nationale pour l'Intégrité ne remplit pas une activité visant l'administration de la justice, mais elle est une structure de recherche et de saisine de l'organe de poursuite pénale, de l'organe fiscal compétent ou de la cour judiciaire, en vertu de la loi.

**Les présidents des deux Chambres du Parlement et le Gouvernement** n'ont pas envoyé à la Cour Constitutionnelle leurs avis sur l'exception d'inconstitutionnalité.

LA COUR,

en analysant le jugement avant dire droit de saisine, le point de vue de l'Avocat du Peuple, le rapport rédigé par le juge rapporteur, les allégations de la partie présente, les conclusions du procureur, les dispositions légales critiquées, rapportées aux prévisions de la Constitution, ainsi que les dispositions de la Loi no 47/1992, retient ce qui s'en suit :

La Cour Constitutionnelle a été légalement saisie et, en accord avec les dispositions de l'article 146 lettre d) de la Constitution, ainsi que de l'article 1 alinéa (2), des articles 2, 3, 10 et 29 de la Loi no 47/1992, elle est compétente de trouver une solution à l'exception d'inconstitutionnalité.

L'objet de l'exception d'inconstitutionnalité, ainsi qu'il ressort du Jugement avant dire droit du 16 juin 2009 de la Cour d'Appel de Bucarest – Section VIII – contentieux administratif et fiscal, modifié par la Décision no 4.710 du 29 octobre 2009 de la Haute Cour de Cassation et de Justice - Section du contentieux administratif et fiscal, est représenté par les dispositions des articles 5, 6, 7, 12, 16, de l'article 37 alinéa (2), lettres e), f)

et g), de l'article 44 et de l'article 54 de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité.

Après la date de la saisine initiale de la Cour constitutionnelle par le Jugement avant dire droit du 16 juin 2009 de la Cour d'Appel – Section VIII – contentieux administratif et fiscal, la Loi no 144/2007 a été republiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 535 du 3 août 2009, une nouvelle numérotation étant donnée aux textes ; comme suite, les dispositions des articles 5, 6, 7, 12, 16, de l'article 37 lettres e), f) et g), de l'article 44 et de l'article 54 sont devenues celles des articles 6, 7, 8, 13, 17, de l'article 38 alinéa (2), lettres f), g) et h), de l'article 46 et de l'article 57, leur contenu étant le suivant :

- L'Article 6: « *Durant les vérifications, l'Agence peut demander à toutes les institutions et les autorités publiques concernées, ainsi qu'à d'autres personnes morales de droit public, les documents et les informations requises pour la rédaction de l'acte de constat.* » ;

- L'Article 7: « *Sur demande motivée de l'inspecteur d'intégrité, les chefs des autorités, institutions ou entreprises publiques ou privées, ceux des régies autonomes sont tenus de communiquer à celui-ci, au plus tard dans 10 jours ouvrables, les données, les informations, les inscriptions et les documents prévus à l'article 6, quelle que soit leur support, ainsi que des données, des renseignements ou des documents se trouvant en leur possession, censés conduire à l'issue de l'affaire.* » ;

- L'Article 8: «(1) *L'inspecteur d'intégrité peut ordonner, avec le consentement de la personne vérifiée, l'organisation d'une expertise afin de clarifier les non concordances entre la valeur déclarée et la valeur réelle des biens cités dans la déclaration.*

(2) *Les biens censés former l'objet d'un acte notarié peuvent être soumis à l'expertise, afin de déterminer leur valeur, uniquement si l'acte authentique a été annulé conformément au droit commun.*

(3) *La personne vérifiée a le droit de choisir un expert assistant, à ses propres frais.* ».

- L'Article 13: « (1) *Il est créée l'Agence nationale pour l'Intégrité, une autorité administrative autonome, à personnalité juridique, fonctionnant au niveau national, en tant que structure unique, ayant son siège social à Bucarest.*

(2) *Le personnel de l'Agence se compose du président de l'Agence, du vice-président de l'Agence, d'inspecteurs d'intégrité, de fonctionnaires publics et d'agents contractuels. Le Président de l'Agence est un dignitaire ayant le grade de secrétaire d'État, le vice-président est un dignitaire ayant*

*le grade de sous-secrétaire d'État, et la fonction d'inspecteur d'intégrité est une fonction publique à statut spécial.*

*(3) Par décision du Conseil National pour l'Intégrité, sur proposition du président de l'Agence, au niveau territorial, peuvent être créées des structures de l'Agence. »;*

*- L'Article 17: « (1) Dans le but de mener l'activité en termes de professionnalisme, dans le respect des principes de l'impartialité, de l'indépendance, de la célérité et de la bonne administration, l'attribution des affaires est faite au hasard, par le biais de l'ordinateur, par les dirigeants de l'Agence.*

*(2) La redistribution des affaires aux inspecteurs chargés de l'intégrité ne peut être faite que s'il existe:*

- a) l'incapacité d'exercer les compétences, au moins pendant 20 jours;*
- b) la demande motivée de l'inspecteur d'intégrité, qui a été affecté à la tâche respective;*
- c) la suspension de l'activité, en vertu de la loi;*
- d) l'incompatibilité;*
- e) des conflits d'intérêts;*
- f) l'acceptation de la déclaration d'abstention ou de la requête contestant l'inspecteur d'intégrité;*
- g) l'abandon de l'affaire pour un délai dépassant 10 jours. » ;*

*- L'Article 38 alinéa (2), lettres f), g) et h): «Le Conseil doit remplir les suivantes obligations: [...]*

*f) il fait des recommandations sur la stratégie et l'activité de l'Agence relative à la vérification des fortunes et des conflits d'intérêts;*

*g) il examine le rapport d'audit annuel, spécifié à l'article 33;*

*h) il présente au Sénat, chaque année et chaque fois qu'il estime comme nécessaire, un rapport sur l'activité de l'Agence; « ;*

*- L'Article 46: « (1) L'Agence doit préparer un document de constat, si, vu les preuves se trouvant au dossier, il découle que:*

*a) entre la richesse acquise durant l'exercice de la fonction et les revenus obtenus lors du même laps de temps, il existe des différences évidentes, et l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains biens spécifiques n'est pas justifiée, l'affaire est envoyée à la juridiction compétente, laquelle peut ordonner la confiscation d'une partie de la fortune acquise ou d'un bien spécifié;*

*b) l'une des personnes soumises aux dispositions légales en matière de conflits d'intérêts a émis un acte administratif, a conclu un acte juridique, a*

*pris une décision ou a participé à cette prise, avec la violation des obligations légales visant le conflit d'intérêt;*

*c) l'une des personnes prévues par la loi se trouve dans un état d'incompatibilité ;*

*d) la personne investiguée n'a pas agi en violation des obligations juridiques sur les richesses injustifiées, le conflit d'intérêt ou le régime des incompatibilités.*

*(2) L'inspecteur d'intégrité transmet à la personne vérifiée l'acte de constat, au maximum, dans les 5 jours à compter de la date de la rédaction.*

*(3) L'Agence saisit l'organe de poursuite pénale ou l'organe de l'administration fiscale, compétent, s'il existe des preuves ou des indices pertinents sur la commission d'un acte stipulé par la loi pénale. La vérification effectuée par l'inspecteur d'intégrité est suspendue en attendant l'issue de cette affaire, trouvée par le corps judiciaire, en vertu de la loi. Dans cette affaire, le terme de prescription, relatif à la responsabilité disciplinaire doit être suspendu jusqu'à la reprise de la vérification par l'Agence. La saisine de l'organe fiscal compétent est réalisée pour établir les obligations fiscales dues, en vertu de la loi. » ;*

*- L'Article 57: « Les dispositions de la présente loi sont complétées par celles renfermées par la Loi no 115/1996 avec les amendements et les complétions ultérieurs, la Loi n° 188/1999, republiée, avec les amendements et les ajouts ultérieurs, la Loi no 53/2003, avec les amendements et les complétions ultérieurs, le Code de procédure civile, l'Ordonnance du Gouvernement no 2/2001, approuvée avec des amendements et des achevements ultérieurs, la Loi no 180/2002, avec les modifications et les ajouts ultérieurs, la Loi no 554/2004, avec les changements et les complétions ultérieurs, ainsi que par les dispositions d'autres actes normatifs, si celles-ci ne sont pas contraires à la présente loi. »*

Ces dispositions de la Loi no 144/2007 n'ont pas constitué un objet du contrôle constitutionnel, parce que la Cour n'a pas été antérieurement saisie de l'exception d'inconstitutionnalité de ces dispositions, et, conformément à la Constitution et à la Loi no 47/1992, la Cour constitutionnelle n'est habilitée à statuer *ex officio* que sur les initiatives visant à réviser la Constitution. A l'égard d'autres dispositions de la Loi no 144/2007, la Cour a rendu 9 décisions relatives aux dispositions de l'article 18 alinéa (2), lettres d) et e) et de l'article 39, alinéa (1), point 34, devenues celles de l'article 19 alinéa (2), lettres d) et e) et de l'article 41 alinéa (1), point 34 après la republication de la loi.

L'auteur de l'exception d'inconstitutionnalité estime que les dispositions de loi, incriminées, sont contraires aux stipulations de la Constitution, comprises dans l'article 1 alinéa (4), sur le principe de la séparation et l'équilibre des pouvoirs, et dans l'article 116 alinéa (2) concernant la création des organismes spécialisés.

En examinant l'exception d'inconstitutionnalité, la Cour constate ce qui s'ensuit:

1. Compte tenu de la nécessité et de l'opportunité de la réglementation, dans un code efficace de l'intégrité des trois outils administratifs pour la prévention et la lutte contre la corruption institutionnelle, à savoir, le contrôle de la déclaration des fortunes, la déclaration et la vérification des intérêts et des incompatibilités dans l'exercice de la dignité et de la fonction publique, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la Loi no 144/2007, celle-ci règle l'organisation et le fonctionnement d'une autorité administrative autonome et unique, à personnalité juridique et menant une activité constante, l'Agence nationale pour l'Intégrité (dénommée par la suite *l'Agence*). En vertu de l'article 14 de la Loi no 144/2007, celle-ci a les suivantes prérogatives :

*«a) vérifier les déclarations des fortunes et les déclarations d'intérêts;*

*b) rendre le contrôle des dépôts dans les délais convenus des déclarations de fortune et des déclarations d'intérêts par les personnes prévues par la loi;*

*c) observer que, entre les biens acquis pendant l'exercice de la fonction et les revenus obtenus durant le même laps de temps, il y a une différence évidente, qui ne peut être justifiée, et saisit le tribunal compétent pour qu'il détermine la partie des biens acquis ou du bien spécifique, obtenu d'une manière injustifiée, dont la confiscation est demandée ;*

*d) constater le non respect des dispositions de lois sur les conflits d'intérêts et le régime des incompatibilités;*

*e) ordonner la classification de la saisine, lorsque la différence entre la richesse acquise et les revenus obtenus n'est pas manifeste ou les biens sont justifiables ou, selon le cas, il n'est pas prouvé le conflit d'intérêts ou l'état d'incompatibilité;*

*f) saisir l'autorité chargée de la poursuite pénale s'il existe des preuves ou des indices certes concernant la commission d'un acte prévu par la loi pénale;*

*g) appliquer les sanctions et prendre les mesures prévues par la loi par rapport à sa compétence et, selon le cas, saisir les autorités ou les institutions responsables dans le but de prendre des mesures et de mettre à l'oeuvre les sanctions prévues par la loi;*



*h) élaborer des études, des analyses, établir des statistiques annuelles sur les déclarations de fortune, les déclarations d'intérêts, ainsi que portant sur leur vérification, effectuée par ceux habilités, et développer des partenariats avec les personnes exerçant les dignités et les fonctions prévues par la présente loi, notamment, en fournissant des services d'assistance ;*

*i) développer et diffuser des guides pratiques ou d'autres matériaux dans le domaine, en rédigeant les propres matériaux à cet égard, compte tenu de la pratique des organes judiciaires. »*

Pour s'acquitter de ces compétences, la Loi no 144/2007 stipule, essentiellement, les suivantes règles de procédure: l'Agence doit s'acquitter de ses fonctions relatives à la vérification *ex officio* ou, le cas échéant, sur la saisine de toute personne physique ou morale concernée (l'article 4); la distribution des affaires est aléatoire, par le système informatique [l'article 17 alinéa (a)]; les affaires sont redistribuées à d'autres inspecteurs d'intégrité en cas d'incompatibilité, de conflit d'intérêts ou d'acceptation de la déclaration d'abstention ou de la demande de récusation de l'inspecteur d'intégrité [l'article 17 alinéa (2)]; dans les 30 jours suivant la réception de la saisine, l'inspecteur d'intégrité effectue la vérification préalable des documents présentés par la dite saisine, y compris la déclaration de fortune et la déclaration d'intérêts de la personne concernée [l'article 5 alinéa (1)]; les documents et les procédures menées par les inspecteurs d'intégrité de l'Agence ne sont pas publics, sauf l'acte de constat [l'article 5 alinéa (8)]; l'Agence peut solliciter à toutes les institutions et les autorités publiques concernées et à d'autres personnes morales de droit public ou privé les documents et les informations nécessaires à l'acte de constat (l'article 6); les dirigeants des autorités, des institutions ou des entreprises publiques ou privées, ceux des régies autonomes, sont tenus de transmettre à l'inspecteur d'intégrité, au plus tard dans 10 jours ouvrables, les données, les informations, les inscriptions et les documents visés à l'article 6, quelle que soit leur support, ainsi que des données, des informations ou des documents existant en leur possession, ce qui pourrait conduire à la solution de l'affaire (l'article 7); l'inspecteur d'intégrité peut ordonner une expertise pour éclaircir les incohérences entre la valeur déclarée et la valeur réelle des biens indiqués dans la déclaration [l'article 8, alinéa (3)]; la personne vérifiée a le droit de choisir un expert assistant, à ses propres frais [l'article 8, alinéa (3)]; l'inspecteur d'intégrité exige de la part de la personne vérifiée des informations et des preuves supplémentaires [l'article 5 alinéa (2)]; l'inspecteur d'intégrité rédige des documents de constat et des procès-verbaux [l'article 9 alinéa (2)]; les documents rédigés durant la recherche

préalable ou pendant la procédure de vérification peuvent représenter des preuves, en accord avec la loi [l'article 9 alinéa (5)].

Les issues juridiques censées être ordonnées par l'Agence sont les suivantes: la saisine de la juridiction compétente et la demande concernant la confiscation d'une partie de la fortune acquise ou d'un des biens spécifiés, si l'inspecteur d'intégrité constate que, entre la richesse acquise durant l'exercice de la fonction et les revenus obtenus lors du même laps de temps, il existe des différences évidentes, et l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains biens spécifiques n'est pas justifiée (l'article 46) ; la saisine de l'organe de poursuite pénale, s'il existe des preuves ou des indices pertinents sur la commission d'un acte stipulé par la loi pénale, ou de l'organe de l'administration fiscale, compétent, en vue d'établir les obligations fiscales, conformément à la loi (l'article 46) ; la saisine des autorités compétentes si l'inspecteur d'intégrité observe l'existence d'un conflit ou d'un état d'incompatibilité (l'article 46 ; le classement de l'affaire [l'article 5 alinéa (7)]; le constat et la sanction des infractions en conformité avec la Loi no 144/2007 (l'article 56).

En analysant le contenu normatif des textes ci-dessus, relatifs aux tâches, à la procédure et aux solutions, que l'Agence peut adopter, la Cour note que les activités portant sur la recherche, sur l'enquête, menées par les inspecteurs d'intégrité – lors desquelles sont prélevées et évaluées des preuves, sont demandés tous les renseignements nécessaires de la part de n'importe quelle institution, autorité publique, personne morale de droit public ou privé et sont effectuées des expertises - sont suivies, en vertu de l'article 46 de la Loi no 144/2007, de la rédaction d'un acte de constat, avec des effets juridiques similaires au réquisitoire, en termes de saisine de l'instance judiciaire. Ainsi, par l'acte de constat, l'inspecteur d'intégrité examine et décide - à travers un procédé spécifique à la fonction de jugement - s'il y a des différences évidentes entre les biens acquis pendant l'exercice de la fonction et les revenus obtenus au cours du même laps de temps et si l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains actifs spécifiques est injustifiée, en demandant à la cour judiciaire – comme suite de la même procédure - la confiscation de la fortune injustifiée. A la fois, comme conséquence de l'activité de recherche, l'Agence informe l'autorité chargée de la poursuite pénale, si elle estime qu'il existe des preuves ou des indices plausibles pour qu'il soit commis un acte stipulé par la loi pénale.

Étant donné les règles de procédure, prévues par la Loi no 144/2007 et les solutions que l'Agence est à même d'adopter, la Cour constate que certaines activités menées par les inspecteurs d'intégrité ont un caractère juridictionnel. Ainsi, en vertu de l'article 46 de la Loi no 144/2007 et comme

suite des activités de recherche et de vérification, une confusion entre la fonction d'investigation et celle liée au procès étant créée, l'inspecteur d'intégrité - en se fondant sur ses propres conclusions quant à l'analyse des preuves, par une procédure qui ne respecte pas l'opposabilité - décide qu'une partie de ses biens est injustifiée et, par conséquent, il donne un verdict, « dit le droit » (*juris dictio*), une activité permise uniquement aux cours judiciaires, conformément à l'article 126, alinéa (1) de la Loi fondamentale, selon lequel «*La justice est exercée par la Haute Cour de Cassation et de Justice et les autres instances judiciaires établies par la loi.*».

La Cour constate, en outre, que les organes qui exercent ces activités ne sont pas d'instances judiciaires et ils ne se soumettent pas aux règles d'organisation et de fonctionnement prévues au chapitre VI - "*L'autorité judiciaire*" du titre III - «*Les pouvoirs publics*» de la Constitution, car la fonction d'inspecteur d'intégrité est une fonction publique à statut spécial, conformément à l'article 17 alinéa (2) de la Loi no 144/2007. De même, la Cour note que, avant l'entrée en vigueur de la Loi no 144/2007, la prérogative observer l'existence d'une différence évidente entre les biens et les valeurs déclarées ou détenues et les actifs et les valeurs qui pourraient être obtenus des revenus légalement acquis appartenait à « la commission de recherche », un organe collégial, composé de juges et de procureurs, en accord avec la Loi no 115/1996 sur la déclaration et le contrôle de la richesse des dignitaires, des magistrats, des personnes occupant des fonctions de gestion et de contrôle et des fonctionnaires publics.

A la fois, en ce qui concerne la définition des fonctions judiciaires de l'Agence, la Cour constate que ces activités impliquant la recherche et le constat, en vertu desquelles la cour judiciaire est saisie, en étant demandé la confiscation de la fortune, ou les organes chargés de la poursuite pénale, ne peuvent être incluses ni dans le cadre des manières d'exercer les juridictions administratives spéciales, car elles ne sont pas facultatives, ainsi comme le prévoit l'article 21 alinéa (4) de la Constitution, mais obligatoires.

Par conséquent, compte tenu, d'une part, du statut constitutionnel de la justice et, d'autre part, des activités portant sur l'enquête et sur le jugement, effectuées par l'Agence, une autorité administrative autonome, par laquelle les inspecteurs d'intégrité - titulaires de charges publiques à statut spécial - examinent et décident s'il y a des différences évidentes entre la fortune acquise au cours de l'exercice de la fonction et les revenus obtenus durant la même période de temps et si l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains actifs spécifiques est justifiée ou non, en vue de la saisine de la cour judiciaire, en demandant à celle-ci la confiscation de la fortune, ou des

organes chargés de la poursuite pénale, la Cour constate que les stipulations de l'article 46 de la Loi no 144/2007 contreviennent aux dispositions de l'article 124 alinéa (2) de la Constitution, selon lesquelles « *La justice est unique, impartiale et égale pour tous* » et à celles de l'article 126 alinéa (1) visant l'administration de la justice. En plus, la Cour constate que le pouvoir de l'inspecteur d'intégrité d'exiger la confiscation de la fortune viole aussi les dispositions de l'article 44 alinéas (8) et (9) de la Constitution, selon lesquels « *La fortune acquise de façon licite ne peut pas être confisquée. Le caractère licite de l'acquisition est présumé* » et « *Les biens destinés ou utilisés pour commettre des infractions ou des contraventions ou ceux qui en résultent ne peuvent être confisqués que dans les conditions fixées par la loi.* » En reconnaissant la possibilité de l'inspecteur d'intégrité de solliciter à la cour judiciaire compétente – dans l'hypothèse de la non justification de l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains biens déterminés - la confiscation de cette dite cote part ou du bien déterminé, les dispositions de l'article 46 de la Loi no 144/2007 étendent la mesure visant la confiscation des actifs illicitement acquis aussi aux biens injustifiés, en violant ainsi les dispositions de l'article 44 alinéas (8) et (9) de la Constitution. Et, dans ce sens est, aussi, la Décision de la Cour constitutionnelle no 453 du 16 avril 2008, publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 374 du 16 mai 2008, par laquelle l'instance de contentieux constitutionnel a statué que « il est manifeste que la mesure relative à la confiscation de certains biens constitue une exception par rapport au principe constitutionnel, entériné par l'article 44 alinéa (8) de la Constitution, selon lequel le caractère licite de l'obtention des biens est présumé. Ainsi, la confiscation ne fait que porter atteinte à la présomption d'acquisition licite de certains biens, ce qui ne pourrait mener qu'à la conclusion de l'inconstitutionnalité de ces dispositions légales, susceptibles d'admettre une semblable atteinte portée à la fortune d'une personne. Aussi, une telle mesure est-elle réglée constitutionnellement uniquement s'il s'agit de la perpétration d'infractions ou de contraventions, soit dans des situations constatées, en vertu de la loi, comme représentant des actions caractérisées par un certain degré de péril social ».

En outre, la Cour souligne que le principe constitutionnel de la présomption de l'acquisition légitime de la fortune doit également s'appliquer à l'égard des personnes investiguées en vertu de la Loi no 144/2007, et ceux qui prétendent qu'une personne a illicitement acquis des biens doit le prouver. Cependant, par les dispositions de la Loi no 144/2007, il apparaît clairement que la personne soumise à une enquête est tenue de prouver l'origine licite de tous les biens acquis durant la période de temps

contrôlée, se produisant, par conséquent, un renversement de la charge de la preuve, ce qui contredit la présomption de l'acquisition légitime des biens, établie constitutionnellement par l'article 44 alinéa (8).

Concomitamment, la Cour estime que les dispositions de l'article 46 de la Loi no 144/2007, par la possibilité des inspecteurs d'intégrité de demander à la cour judiciaire compétente de confisquer une partie de la fortune ou un bien déterminé, en se prononçant sur la culpabilité d'une personne, portent aussi atteinte aux dispositions de l'article 23 alinéa (11) de la Constitution, relatives à la présomption d'innocence, car la confiscation de la fortune est exigée dans l'absence d'un arrêt judiciaire définitif, censé établir la culpabilité, pénale ou contraventionnelle. De même, selon les principes de la procédure pénale, nul n'est tenu de prouver son innocence, la charge de la probation revenant à l'accusation, et à l'accusé il incombe la situation de doute (*in dubio pro reo*), tandis que, lorsqu'il s'agit des constats effectués par les inspecteurs d'intégrité, en vertu desquels il est requis la confiscation de la fortune, la personne investiguée doit prouver son innocence.

Aussi la Cour conclut-elle, que les dispositions de l'article 46 de la Loi no 144/2007 contreviennent aux dispositions de l'article 23 alinéa (11), de l'article 44 alinéas (8) et (9), de l'article 124 alinéa (2), de l'article 126 alinéa (2) de la Loi fondamentale, ainsi qu'à celles de l'article 1 alinéas (3) et (4) de la Constitution, en vertu de laquelle la Roumanie est un Etat de droit, où les droits et les libertés fondamentales des citoyens sont garantis et l'organisation de l'Etat a lieu conformément au principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs.

En reconnaissance de l'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 46 de la Loi no 144/2007, conformément aux prévisions de l'article 31 alinéa (2) de la Loi no 47/1992, selon lesquelles, « *Si l'exception est admise, la Cour Constitutionnelle se prononcera aussi sur la constitutionnalité d'autres stipulations incluses dans l'acte attaqué, dont, nécessairement et manifestement, ne peuvent pas être dissociées les dispositions mentionnées dans la saisine* », la Cour étend son contrôle de constitutionnalité et décidera aussi vis-à-vis des dispositions de l'article 14, lettres c) d) e) et f) et de celles renfermées par le chapitre VI «*La vérification des fortunes, des conflits d'intérêts et des incompatibilités*» (les articles 45-50) de la Loi no 144/2007, dispositions desquelles, nécessairement et évidemment, il ne pourrait être dissocié les dispositions de l'article 46 de la même loi.

Ainsi, en vertu des stipulations de l'article 14, lettres c), d), e) et f), l'Agence observe que, entre les biens acquis pendant l'exercice de la fonction et les revenus réalisés dans le même temps, il y a une différence évidente qui ne peut être justifiée et elle en saisit la juridiction compétente pour

déterminer la partie de la fortune ou du bien spécifique, acquis d'une manière injustifiée, dont la saisie est demandée; elle constate la non observation des dispositions légales sur les conflits d'intérêts et le régime des incompatibilités; elle ordonne le classement de la saisine, lorsque la différence entre la fortune acquise et les revenus réalisés n'est pas manifeste ou les biens sont justifiés ou, le cas échéant, le conflit d'intérêt ou l'état d'incompatibilité ne sont pas prouvés; elle saisit l'organe de poursuite pénale s'il existe des preuves ou des indices pertinents relatifs à la commission d'un acte prévu par la loi pénale. En outre, le chapitre VI, en entier, duquel l'article 46 fait partie, régit la procédure de vérification des fortunes, des incompatibilités et des conflits d'intérêts.

Par conséquent, compte tenu de ce qui a été noté par les considérations ci-dessus, que justement ces fonctions exercées par l'Agence contreviennent à la Constitution, la Cour constate qu'aussi les dispositions de l'article 14, lettres c), d), e) et f) et du chapitre VI « *La vérification des biens, des conflits d'intérêts et des incompatibilités* » (les articles 45-50) de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité sont elles-mêmes inconstitutionnelles, en violation des dispositions de l'article 1 alinéas (3) et (4), de l'article 23 alinéa (11), de l'article 44 alinéas (8) et (9), de l'article 124 alinéa (2) et de l'article 126 alinéa (2) de la Loi fondamentale.

2. A la fois, vu les mêmes dispositions de l'article 31 alinéa (2) de la Loi no 47/1992, et étant donné que ni les dispositions du chapitre I « *Dispositions générales* » (les articles 1-9) de la Loi no 144/2007 ne peuvent être dissociées nécessairement et évidemment des dispositions de l'article 46 de la même loi, car elles créent des règles de procédure, la Cour se prononcera aussi sur celles-ci.

A cet égard, la Cour constate que, pour les mêmes raisons que celles du point 1 et par rapport aux mêmes dispositions constitutionnelles, les dispositions du chapitre I « *Dispositions générales* » (les articles 1-9) de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité sont inconstitutionnelles, dans la mesure où elles fournissent à l'Agence le pouvoir d'accomplir des actes de recherche et de préparer des documents de constat relatifs à la vérification des fortunes, des conflits d'intérêts et des incompatibilités, et de saisir, en se fondant sur eux, les instances compétentes et les organes chargés de la poursuite pénale.

3. En vertu des dispositions constitutionnelles de l'article 142, alinéa (1), « *La Cour constitutionnelle est le garant de la suprématie de la Constitution* » et, conformément à l'article 1 alinéa (5) de la Constitution, la

prééminence de la loi fondamentale est obligatoire. Par conséquent, la Cour se prononcera aussi sur les dispositions de Loi no 144/2007 prévoyant la publication obligatoire des déclarations des biens et des intérêts sur le site Internet des institutions et leur transmission à l'Agence pour la publication sur le site Web lui appartenant.

Ces dispositions de la Loi no 144/2007 sont celles de l'article 11 lettres e), f) et g), de l'article 12 alinéa (2) et de l'article 42 alinéas (2), (3) (4) et elles ont le contenu suivant:

- L'Article 11: *«Les tâches des personnes désignées en conformité avec l'article 10 sont les suivantes: [...]*

*e) assurer la publication des déclarations de fortune et d'intérêts, en les maintenant sur le site Internet de l'institution, si celui-ci existe, ou à leur propre tableau d'affichage dans les 30 jours suivant la réception de celles-ci. Les déclarations de fortune et d'intérêts sont conservées sur le site Internet au moins 5 ans après la publication, ensuite, elles sont déposées à l'archive, conformément à la loi;*

*f) envoyer à l'Agence, dans les 10 jours suivant la réception, des copies certifiées conformes des déclarations de fortune et des déclarations d'intérêts, reçues, que l'Agence publie sur son site Web dans les 30 jours suivant la réception et les garde affichées pendant le laps de temps spécifié par les dispositions de la lettre e);*

*g) publier sur le site Internet de l'institution, si celle-ci existe, ou à leur propre tableau d'affichage, le nom et la position des personnes qui ne déposent pas la déclaration de fortune ou la déclaration d'intérêts au plus tard dans 15 jours de l'expiration du délai légal de dépôt, données qu'ils communiquent à l'Agence;*

- L'Article 12 alinéa (2) : *« La déclaration rectifiée, déposée avec tous les éventuels documents, sera immédiatement envoyée à l'Agence. » ;*

- L'Article 42 alinéas (2), (3) et (4) : *« Les déclarations de fortune et d'intérêts sont déposées au Bureau électoral central ou, selon le cas, au bureau électoral de circonscription, accompagnées de la déclaration d'acceptation de la candidature, en double exemplaire. Le Bureau électoral central et le Bureau électoral de circonscription envoient une copie des déclarations de fortune et d'intérêts à l'Agence, au plus tard dans les 48 heures du dit dépôt.*

*(3) Les déclarations de fortune et d'intérêts des candidats à la présidence de la Roumanie sont publiées au Journal Officiel (Monitorul Oficial) de la Roumanie, Partie IIIe, ainsi que sur la page Internet de l'Agence, dans les 10 jours à compter de la date du dépôt ou de la réception, selon le cas, et elles restent affichées sur cette page.*

*(4) Les déclarations de fortune et d'intérêts des candidats à la fonction de député, de sénateur, de conseiller départemental, conseiller local ou maire sont publiées sur le site Internet de l'Agence, dans les 10 jours suivant la réception, et sont gardées affichées sur cette page. «*

La Cour note qu'en vertu de l'article 26 alinéa (1) de la Constitution, les pouvoirs publics doivent respecter et préserver la vie intime, familiale et privée. En outre, le libre développement de la personnalité humaine et la dignité humaine, des valeurs consacrées dans l'article 1 alinéa (3) de la Constitution, ne peuvent être conçues sans le respect et la protection de la vie privée. Le droit au respect et à la protection de la vie intime, familiale et privée appartient à la catégorie des droits et des libertés fondamentales, en étant aussi expressément prévu à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prévision exigeant, en principal, l'obligation négative de la part des autorités de l'Etat de ne rien faire pour empêcher l'exercice du droit à la vie privée.

À cet égard, la Cour conclut que l'obligation, prévue par la loi, de publier les déclarations de fortune et d'intérêts sur les sites Internet des entités où les personnes qui, conformément aux dispositions légales, sont tenues de les déposer, ainsi que leur envoi à l'Agence pour la publication sur son propre site Internet, ignorent le droit au respect et à la protection de la vie privée, consacré par l'article 26 de la Loi fondamentale, ainsi que par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par l'exposition injustifiée, d'une manière objective et rationnelle, sur le site Internet, des données relatives à la fortune et aux intérêts des personnes qui ont, en accord avec la loi, l'obligation de déposer des déclarations de fortune et d'intérêts.

Par conséquent, la Cour note que les dispositions de l'article 11, lettres e), f) et g), de l'article 12 alinéa (2) et de l'article 42 alinéas (2), (3) et (4) de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité sont inconstitutionnelles dans la mesure où elles prévoient l'obligation de la transmission des déclarations de fortune et d'intérêts à l'Agence, dans le but d'être publiées sur son site Internet, ainsi que l'obligation de leur publication sur la page Internet des entités, où les personnes, en vertu de la loi, sont tenues de les communiquer.

4. En ce qui concerne les dispositions de l'article 13, de l'article 17, de l'article 38, alinéa (2), lettres f), g) et h) et de l'article 57 de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence Nationale pour l'Intégrité, la Cour constate que les allégations de l'auteur de l'objection d'inconstitutionnalité sont sans fondement.



Ainsi, conformément à l'article 13 de la Loi no 144/2007, l'Agence nationale pour l'Intégrité est créée comme une autorité administrative autonome, douée de personnalité juridique, fonctionnant à l'échelle nationale comme une structure unique et, conformément à l'article 17 de la même loi, afin de dérouler l'activité en termes de professionnalisme, en étant observé les principes de l'impartialité, de l'indépendance, de la célérité et de la bonne administration, la distribution des affaires est effectuée aléatoirement, par le biais du système informatique, par la direction de l'Agence, ce qui est pleinement conforme aux dispositions constitutionnelles.

La Cour note également que les dispositions de l'article 38 lettres f), g) et h) de la Loi no 144/2007 prévoient certaines tâches du Conseil National d'Intégrité – organisme représentatif, se trouvant sous contrôle parlementaire, exercé par le Sénat, avec une activité non permanente -, à savoir, celles de faire des recommandations sur la stratégie et l'activité de l'Agence, d'examiner le rapport annuel de vérification (audit) et de soumettre au Sénat un rapport relatif à l'Agence, sans qu'elles contredisent le principe de la séparation des pouvoirs, prévu par l'article 1 alinéa (4) de la Constitution, ainsi, comme, allègue, à tort, l'auteur de l'exception d'inconstitutionnalité.

En ce qui concerne les critiques relatives à l'inconstitutionnalité de l'article 57, la Cour estime que ce sont des questions visant l'application de la loi, qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour constitutionnelle, mais de la cour judiciaire, appelée à entendre l'affaire. A la fois, une éventuelle incompatibilité entre les prévisions de la Loi no 144/2007 et celles de l'Ordonnance du Gouvernement no 2/2001 - sur la contestation des procès-verbaux de constat et de sanction émis par l'Agence - n'appartient pas à la compétence concernant la solution de la Cour constitutionnelle.

5. En outre, la Cour observe que, lors du processus portant adoption de la forme actuelle de la Loi no 144/2007, il y a eu des situations d'incohérence et d'instabilité, contraires aux règles de la technique législative, prévues par la Loi no 24/2000 sur les normes de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs, republiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 777 du 25 août 2004. Ainsi, après la publication au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, partie Ire, no 359 du 25 mai 2007, de la Loi no 144/2007 portant organisation et fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité, dans presque une semaine, elle a été modifiée et complétée par l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement no 49/2007, publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 375 du 1 juin, 2007, par

laquelle ont été modifiés et complétés 19 articles de la Loi no 144/2007, et 3 alinéas de l'article 39, de l'article 43 et de l'article 53 ont été abrogés.

Par son contenu, l'Ordonnance gouvernementale d'urgence no 49/2007 pour l'amendement et la complétion de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité a porté atteinte aux droits et aux libertés des citoyens, prévus par la Constitution.

Par la Loi no 94/2008 portant approbation de l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement no 49/2007, le législateur a également adopté des amendements à 16 articles de la Loi no 144/2007 et à 8 articles ont été introduits de nouveaux alinéas, tandis que par l'Ordonnance gouvernementale d'urgence no 138/2007, publié au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 843 du 8 décembre 2007, approuvée par la Loi no 105/2008, publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 375 du 16 mai 2008, ont été modifiés encore 4 articles de la loi.

6. La Cour note également que, en accord avec l'article 1 alinéa (5) de la Constitution, « *En Roumanie, le respect des lois [...] est obligatoire* » et, conformément à la Loi no 24/2000 sur les normes techniques pour l'élaboration des actes normatifs, republiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 777 du 25 août 2004, la technique législative garantit la systématisation, l'unification et la coordination de la législation, ainsi que le contenu et la forme juridique appropriés pour chaque acte normatif. De même, l'article 13 de cette loi établit le principe de l'unicité de la réglementation en matière, jugeant que les règles du même niveau et visant le même sujet sont incluses dans un acte normatif unique et, selon l'article 15, avec le nom marginal "*La prévention des parallélismes*", dans le processus d'élaboration des lois il est interdit d'établir les mêmes règles dans deux ou plusieurs actes, et, en cas de parallélisme, celles-ci seront supprimées, soit par abrogation, soit par la concentration de la matière dans des règles uniques.

Mais, la Cour note que, dans la sphère de l'activité relative au contrôle des biens acquis durant le laps de temps de l'exercice des mandats ou de certaines fonctions publiques, ainsi qu'au contrôle concernant les conflits d'intérêts, il existe des réglementations parallèles, à savoir, d'une part, la Loi no 115/1996 pour la déclaration et le contrôle des biens des magistrats, de certaines personnes responsables de la gestion et du contrôle et des fonctionnaires publics, publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 263 du 28 octobre 1996, modifiée et complétée par la Loi no 161/2003 sur des mesures pour assurer la

transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans le milieu des affaires, la prévention et la réprimande de la corruption, publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 279 du 21 avril 2003, et, d'autre part, la Loi no 144/2007 concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité, selon laquelle l'activité de contrôle regardant les biens acquis durant l'exercice des mandats ou l'exercice des fonctions ou des dignités publiques, selon le cas, des conflits d'intérêts et des incompatibilités, est menée par l'Agence nationale pour l'Intégrité.

7. Enfin, la Cour constate, qu'en vertu de la Décision de l'Assemblée plénière de la Cour constitutionnelle no 1/1995 sur le caractère obligatoire de ses décisions, rendues en vertu de contrôle constitutionnel, le pouvoir de chose jugée, lequel accompagne les actes judiciaires et, partant, les décisions de la Cour constitutionnelle, s'attache non seulement au dispositif, mais aussi aux considérations sur lesquelles celui-ci repose. De la sorte, la Cour note que, tant les considérations, que le dispositif de ses décisions sont généralement obligatoires, conformément aux dispositions de l'article 147 alinéa (4) de la Constitution et ils s'imposent avec la même force de loi à tous les sujets.

Par conséquent, ainsi comme la Cour a conclu, aussi, dans sa jurisprudence (voir la Décision no 1.415 du 4 novembre 2009, publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire, no 796 du 23 novembre 2009), tant le Parlement, que le Gouvernement, c'est-à-dire les autorités et les institutions publiques, doivent respecter les considérations de la Cour constitutionnelle, établies par la dite décision.

Conformément à l'article 147 alinéa (1) de la Constitution, «*Les dispositions des lois et des ordonnances en vigueur, [...], constatées comme inconstitutionnelles, cessent leurs effets juridiques 45 jours suivant la publication de la décision de la Cour constitutionnelle si, dans cet intervalle, le Parlement ou le Gouvernement, selon le cas, ne mettent pas d'accord les dispositions inconstitutionnelles avec celles de la Constitution. Pour cette durée, les dispositions constatées comme inconstitutionnelles sont suspendues de droit*». La Cour note que les dispositions de l'article 147 alinéa (1) de la Constitution distinguent - sur l'obligation de mettre à unisson les dispositions inconstitutionnelles avec les prévisions de la Constitution - entre les compétences du Parlement, en ce qui concerne les dispositions des lois, d'une part, et celles du Gouvernement, en ce qui concerne les dispositions de ses ordonnances, d'autre part.

En tant que tel, durant une période de temps de 45 jours, après la publication au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie

Ire, de cette décision, le Gouvernement ne peut adopter une ordonnance d'urgence afin de mettre d'accord les prévisions de la Loi no 144/2007, jugées comme inconstitutionnelles par rapport aux dispositions de la Constitution, mais, il peut initier un projet de loi en conformité avec celles établies par la présente décision.

Pour les raisons exposées ci-dessus, en vertu de l'article 146 lettre d) et de l'article 147 alinéa (4) de la Constitution, ainsi que des articles 1 et 3, de l'article 11 alinéa (1), lettre A.d) et de l'article 29 de la Loi no 47/1992, à la majorité des voix,

## LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Au nom de la loi

DÉCIDE:

1. Elle reçoit l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 14, lettres c), d), e) et f) et du chapitre VI « *Le contrôle des biens, des conflits d'intérêts et des incompatibilités* » (les articles 45-50) de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité, exception soulevée par (...) dans le Dossier no 5.544/2/2008 de la Cour d'Appel de Bucarest - Section VIII - contentieux administratif, et constaté qu'elles sont inconstitutionnelles.

2. Elle reçoit l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions du chapitre I « Dispositions générales » (les articles 1 à 9) de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité, une exception soulevée par le même auteur dans le même dossier de la même cour, et constate qu'elles sont inconstitutionnelles dans la mesure où elles prévoient la compétence de l'Agence nationale pour l'Intégrité de mener des recherches et de rédiger des documents de constat regardant la vérification de la fortune, des conflits d'intérêts et des incompatibilités.

3. Elle reçoit l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 11 lettres e), f) et g), de l'article 12 alinéa (2) et de l'article 42 alinéas (2), (3) et (4) de la Loi no 144/2007 relative à la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité, une exception soulevée par le même auteur dans le même dossier de la même cour, et constate qu'elles sont inconstitutionnelles dans la mesure où elles prévoient la transmission des déclarations de fortune et d'intérêts à l'Agence nationale pour l'Intégrité et leur publication sur le site Internet de celle-ci et de l'institution.

4. Elle rejette l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de l'article 13, de l'article 17, de l'article 38, alinéa (2) lettres f), g) et h) et de l'article 57 de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'intégrité, exception soulevée par le même auteur dans le même dossier de la même cour.

Définitive et généralement obligatoire.

La décision est transmise aux présidents des deux Chambres du Parlement et au Gouvernement et elle est publiée au Journal Officiel (*Monitorul Oficial*) de la Roumanie, Partie Ire.

Rendue en séance publique, le 14 avril 2010.

PRESIDENT DE LA COUR  
CONSTITUTIONNELLE,  
Prof. Dr **IOAN VIDA**

Assesseur,  
**Ioana Marilena Chiorean**

\*

### **OPINION DISSIDENTE**

Nous exprimons notre désaccord sur la solution adoptée par la Cour constitutionnelle à la majorité des voix de ses membres.

Les raisons en sont:

1. La Cour constitutionnelle a été saisie de l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions des articles 6, 7, 8, 13, 17, de l'article 38 alinéa (2) lettres f), g) et h), de l'article 46 et de l'article 57 de la Loi no 144/2007 sur la création, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence nationale pour l'Intégrité. A part celles-ci, en se fondant sur les dispositions de l'article 31, alinéa (2) de la Loi no 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle, la Cour a étendu aussi son contrôle sur les dispositions des articles 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, de l'article 11 lettres e), f) et g), de l'article 12 alinéa (2), de l'article 42 alinéas (2), (3) et (4), des article 46, 47, 48 49 et 50 du texte attaqué.

Toutefois, nous observons que, en conformité avec l'article 31, alinéa (2) de la Loi no 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour

constitutionnelle, la Cour peut étendre le contrôle envers la constitutionnalité de certaines autres dispositions de l'acte attaqué, **uniquement si l'exception est reçue et si celles-ci, nécessairement et incontestablement, ne peuvent être dissociées des dispositions inconstitutionnelles mentionnées dans la saisine.**

Dans ce cas, parmi les textes juridiques qui ont fait l'objet de l'exception de laquelle la Cour a été saisie, seulement les articles 6, 7, 8 et 46 de la Loi no 144/2007 ont été déclarés inconstitutionnels. Ces textes légaux sont les suivants:

- L'Article 6: « *Durant les vérifications, l'Agence peut demander à toutes les institutions et les autorités publiques concernées, ainsi qu'à d'autres personnes morales de droit public, les documents et les informations requises pour la rédaction de l'acte de constat.* » ;

- L'Article 7: « *Sur demande motivée de l'inspecteur d'intégrité, les chefs des autorités, institutions ou entreprises publiques ou privées, ceux des régies autonomes sont tenus de communiquer à celui-ci, au plus tard dans 10 jours ouvrables, les données, les informations, les inscriptions et les documents prévus à l'article 6, quelle que soit leur support, ainsi que des données, des renseignements ou des documents se trouvant en leur possession, censés conduire à l'issue de l'affaire.* »;

- L'Article 8: «(1) *L'inspecteur d'intégrité peut ordonner, avec le consentement de la personne vérifiée, l'organisation d'une expertise afin de clarifier les non concordances entre la valeur déclarée et la valeur réelle des biens cités dans la déclaration.*

(2) *Les biens censés former l'objet d'un acte notarié peuvent être soumis à l'expertise, afin de déterminer leur valeur, uniquement si l'acte authentique a été annulé conformément au droit commun.*

(3) *La personne vérifiée a le droit de choisir un expert assistant, à ses propres frais.* ».

- L'Article 46: « (1) *L'Agence doit préparer un document de constat, si, vu les preuves se trouvant au dossier, il découle que:*

a) *entre la richesse acquise durant l'exercice de la fonction et les revenus obtenus lors du même laps de temps, il existe des différences évidentes, et l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains biens spécifiques n'est pas justifiée, l'affaire est envoyée à la juridiction compétente, laquelle peut ordonner la confiscation d'une partie de la fortune acquise ou d'un bien spécifié;*

b) *l'une des personnes soumises aux dispositions légales en matière de conflits d'intérêts a émis un acte administratif, a conclu un acte juridique, a*

*pris une décision ou a participé à cette prise, avec la violation des obligations légales visant le conflit d'intérêt;*

*c) l'une des personnes prévues par la loi se trouve dans un état d'incompatibilité ;*

*d) la personne investiguée n'a pas agi en violation des obligations juridiques sur les richesses injustifiées, le conflit d'intérêt ou le régime des incompatibilités.*

*(2) L'inspecteur d'intégrité transmet à la personne vérifiée l'acte de constat, au maximum, dans les 5 jours à compter de la date de la rédaction.*

*(3) L'Agence saisit l'organe de poursuite pénale ou l'organe de l'administration fiscale, compétent, s'il existe des preuves ou des indices pertinents sur la commission d'un acte stipulé par la loi pénale. La vérification effectuée par l'inspecteur d'intégrité est suspendue en attendant l'issue de cette affaire, trouvée par le corps judiciaire, en vertu de la loi. Dans cette affaire, le terme de prescription, relatif à la responsabilité disciplinaire doit être suspendu jusqu'à la reprise de la vérification par l'Agence. La saisine de l'organe fiscal compétent est réalisée pour établir les obligations fiscales dues, en vertu de la loi. »*

Les autres dispositions juridiques, qui, selon l'avis de la majorité, sont inconstitutionnelles, à savoir celles figurant à l'article 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9, à l'article 11 lettres e), f) et g), à l'article 12 alinéa (2), à l'article 42 alinéas (2), (3) et (4), à l'article 46, 47, 48, 49 et à l'article 50 du texte attaqué, **n'ont pas été mentionnées dans la saisine et elles ne sont pas, nécessairement et évidemment, inséparables de celles déclarées inconstitutionnelles et citées dans la saisine.** En conséquence, la Cour constitutionnelle n'avait pas le droit d'étendre aussi son contrôle sur ces dispositions de loi et de déclarer leur inconstitutionnalité.

2. D'autre part, nous ne sommes d'accord ni avec l'avis majoritaire, selon lequel, les dispositions des articles 6, 7, 8 et 46 de la Loi no 144/2007 sont inconstitutionnelles.

Ainsi comme on peut le voir à partir du contenu de l'article 6, 7 et 8 de la loi no 144/2007, reproduit ci-dessus, ces textes autorisent l'Agence nationale pour l'Intégrité et les inspecteurs d'intégrité à administrer des preuves - à savoir, des données, des titres, des documents, détenus par les pouvoirs publics, les institutions ou les entreprises publiques ou privées, et à ordonner la réalisation des expertises – avec la fin de rédiger les documents de constat et les procès-verbaux concernant la fortune, les conflits d'intérêts et les incompatibilités vérifiés.

**En considérant l'obligation générale de respecter les lois, prévue à l'article 1 alinéa (5) de la Constitution et l'obligation d'exercer les droits**

**et les libertés constitutionnelles de bonne foi, prévue à l'article 57 de la Loi fondamentale, nous estimons que les compétences de l'Agence et des inspecteurs d'intégrité relatives à la vérification, par des preuves, du caractère licite de l'acquisition de la fortune et de l'existence de certains conflits d'intérêts et incompatibilités, régis par les textes examinés, ne dépassent pas le cadre constitutionnel.**

3. Nous ne partageons ni la solution liée au constat de l'inconstitutionnalité de l'article 46 de la loi, adoptée à la majorité des voix des membres de la Cour.

Nous estimons que le texte ne viole pas la présomption portant sur l'acquisition légale de la fortune, entérinée par l'article 44 alinéa (8) de la Constitution, le texte de loi analysé stipulant que l'Agence rédige l'acte d'observation, qui est envoyé à la cour compétente, **le fondement étant représenté par les preuves existantes dans le dossier de l'affaire, à savoir les données, les titres et les documents, détenus par les autorités publiques, les institutions publiques ou les entreprises publiques ou privées, concernant la valeur des biens et des revenus acquis, les expertises effectuées et les déclarations financières déposées par les personnes concernées par la loi, durant le délai de 15 jours à compter de la date de leur nomination ou de leur élection dans la fonction ou de la date du commencement de l'activité, stipulé par l'article 44 alinéa (1) de la Loi.** Du texte analysé il ne découle pas l'obligation de la personne, dont la fortune est vérifiée, de faire la preuve de l'acquisition légale des biens, cette exigence revenant en exclusivité à l'Agence, par les preuves administrées en accord avec la loi. En vertu de son droit constitutionnel à la défense, cette personne est en mesure de combattre ces preuves, tant devant les organes de l'Agence, que devant la cour judiciaire, et de réfuter la conclusion qu '*« entre la richesse acquise durant l'exercice de la fonction et les revenus obtenus lors du même laps de temps, il existe des différences évidentes, et l'acquisition d'une cote part de la fortune ou de certains biens spécifiques n'est pas justifiée »*.

Egalement, en tenant compte des dispositions de l'article 44 alinéa (8) de la Constitution, en vertu desquelles, seule la fortune licitement acquise ne peut être confisquée, **notre point de vue souligne que le législateur est libre d'ordonner la saisie dans toutes les situations relatives à une obtention illégale de biens.**

4. Enfin, nous n'acquiesçons pas à la thèse majoritaire stipulant que l'activité de l'Agence nationale pour l'Intégrité est juridictionnelle.

La fonction juridictionnelle est caractérisée par la création de la compétence de l'organe juridictionnel de dire le droit (*juris dico*) et de



résoudre par une décision, ayant l'autorité de la chose jugée, un conflit sur l'existence ou l'extension de certains droits subjectifs, de constater une situation juridique (par une décision d'expédient) ou d'ordonner, en vertu de la loi, une mesure censée restreindre les droits. Celui qui juge, le juge ou l'organe de juridiction, permis par la Constitution, est indépendant et soumis uniquement à la loi.

En outre, l'activité juridictionnelle n'est exercée que sur demande (*judex non procedat ex officio*), à la différence de l'activité exécutive – administrative, qui agit non seulement sur demande, mais aussi ex officio.

En plus, l'activité juridictionnelle est menée lors d'une procédure formelle, caractérisée par publicité, caractère contradictoire, oralité.

Aucun de ces éléments essentiels de l'activité judiciaire ne se retrouve dans la structure organique, fonctionnelle et formelle de l'Agence nationale pour l'Intégrité.

L'Agence nationale pour l'Intégrité ne mène pas une activité juridictionnelle, car sa compétence n'inclut pas le règlement de certaines affaires litigieuses et ni la sanction des infractions à la loi. L'Agence ne rend pas de décisions, ayant l'autorité de la chose jugée, mais elle mène une activité de recherche, d'enquête, de constat quant aux faits ou aux circonstances à signification juridique et, à la fin, de saisine des cours judiciaires ou, selon le cas, des autres autorités et institutions compétentes, dans le but qu'il soit prises les mesures prévues par la loi. L'Agence est subordonnée, organiquement et fonctionnellement, au Conseil national pour l'Intégrité et se trouve sous le contrôle du Parlement. Enfin, la procédure suivie par l'Agence ne s'identifie pas avec les principes régissant les procédures judiciaires.

Par les traits qui la caractérisent, l'Agence nationale pour l'Intégrité est définie – ainsi comme il est expressément énoncé à l'article 13 alinéa (1) de la Loi no 144/2007 - comme *une autorité administrative autonome*.

Indépendamment des considérations au-dessus exposées, divergentes par rapport à la solution, adoptée à la majorité des voix, nous admettons que certaines dispositions de la loi - examinées par la Cour, mais, ne représentant pas l'objet de notre analyse - sont susceptibles de critique en termes relatifs à la Constitution. Toutefois, vu que la Cour constitutionnelle ne peut se saisir d'office, nous révélons l'opinion que ces dispositions légales devaient être analysées uniquement après que la Cour serait été saisie dans les conditions prévues par la loi.

Juges,

**Nicolae Cochinescu**

**Petre Lăzăroi**

**Augustin Zegrean**