ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a treia)

3 februarie 2025*

„Acțiune în anulare – Decizia 2006/928/CE – Mecanismul de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției – Decizia (UE) 2023/1786 de abrogare a Deciziei 2006/928 – Lipsa afectării directe – Inadmisibilitate”

În cauza T-1126/23,

Asociația Inițiativa pentru Justiție, cu sediul în Constanța (România), reprezentată de V.-D. Oanea, avocat, și C. Zatschler, SC,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de K. Herrmann, T. Maxian Rusche, P. Van Nuffel și I. Rogalski, în calitate de agenți,

pârâtă,

TRIBUNALUL (Camera a treia),

compus din doamna P. Škvařilová-Pelzl, îndeplinind funcția de președintă, și domnii I. Nõmm și D. Kukovec (raportor), judecători,

grefier: domnul V. Di Bucci,

având în vedere faza scrisă a procedurii, în special:

– excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie prin înscrisul separat depus la grefa Tribunalului la 19 februarie 2024;

– observațiile reclamantei cu privire la excepția de inadmisibilitate depuse la grefa Tribunalului la 11 aprilie 2024;

– cererea de intervenție a României depusă la grefa Tribunalului la 22 februarie 2024,

dă prezenta

* Limba de procedură: engleza.

Ordonanță

1 Prin acțiunea sa formulată în temeiul articolului 263 TFUE, reclamanta, Asociația Inițiativa pentru Justiție, solicită anularea Deciziei (UE) 2023/1786 a Comisiei din 15 septembrie 2023 de abrogare a Deciziei 2006/928/CE de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO 2023, L 229, p. 94, denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul litigiului și decizia atacată

2 Prezenta cauză se înscrie în contextul unei reforme de anvergură în domeniile justiției și luptei împotriva corupției din România, reformă care a făcut obiectul unei monitorizări la nivelul Uniunii Europene începând cu anul 2007 în temeiul mecanismului de cooperare și de verificare instituit prin Decizia 2006/928/CE a Comisiei din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO 2006, L 354, p. 56, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 55), cu ocazia aderării României la Uniune (denumit în continuare „MCV”).

3 Reclamanta este o asociație profesională de procurori creată la 14 noiembrie 2018, care are ca obiect de activitate asigurarea respectării valorii statului de drept în România, garantând printre altele respectarea drepturilor procurorilor, precum și a independenței acestora.

4 La 13 decembrie 2006, Comisia Comunităților Europene a adoptat Decizia 2006/928 în temeiul, printre altele, al articolelor 37 și 38 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2005, L 157, p. 203, denumit în continuare „Actul de aderare”). Aceste articole abilitează Comisia să adopte măsuri adecvate în cazul unui risc iminent de perturbare semnificativă a pieței interne legat de nerespectarea de către România a angajamentelor asumate în contextul negocierilor de aderare și, respectiv, al unui risc iminent privind apariția unor deficiențe grave în România în ceea ce privește respectarea dreptului Uniunii referitor la spațiul de libertate, securitate și justiție.

5 După cum a arătat Curtea printre altele în Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctele 157 și 158), Decizia 2006/928 constituie o asemenea măsură, adoptată ca urmare a existenței unor riscuri iminente de natura celor prevăzute la articolele 37 și 38 din Actul de aderare. Astfel, după cum reiese din Raportul său de monitorizare din 26 septembrie 2006 privind gradul de pregătire pentru aderarea la Uniune a Bulgariei și a României [COM(2006) 549 final], la care se referă considerentul (4) al acestei decizii, Comisia a constatat persistența în România a unor deficiențe, printre altele în domeniile justiției și luptei împotriva corupției, și, în scopul remedierii lor, i-a propus Consiliului Uniunii Europene să condiționeze aderarea acestui stat de instituirea unui mecanism de cooperare și de verificare.

6 Anexa la Decizia 2006/928 enunța patru obiective de referință pe care România trebuia să le atingă în materie, printre altele, de reformă a sistemului judiciar și de luptă împotriva corupției pentru a remedia deficiențele menționate și pentru a garanta capacitatea organelor de aplicare a legii de a aplica măsurile adoptate pentru a contribui la funcționarea pieței interne și a spațiului de libertate, securitate și justiție. Mai precis, primul dintre aceste obiective avea următorul cuprins:

„[România trebuie să garanteze un] proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilității Consiliului Superior al Magistraturii. Raportarea și evaluarea impactului noilor coduri de procedură civilă și administrativă.”

7 Articolele 1 și 2 din Decizia 2006/928 prevedeau ca România să prezinte Comisiei anual un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexa la această decizie. La rândul său, Comisia trebuia să întocmească cel puțin o dată la șase luni rapoarte pe care să le adreseze Parlamentului European și Consiliului și care să conțină propriile comentarii și concluzii privind rapoartele prezentate de România.

8 Conform articolului 4 din Decizia 2006/928, aceasta se adresa statelor membre, printre care se numără, de la data aderării sale, și România.

9 Potrivit considerentului (9) al aceleiași decizii, aceasta urma să fie abrogată atunci când vor fi fost atinse toate obiectivele de referință.

10 La 15 septembrie 2023, Comisia a adoptat decizia atacată.

11 După cum reiese din considerentele (7)-(9) ale acestei decizii, Comisia a considerat în esență că, având în vedere progresele înregistrate de România în cadrul MCV-ului, astfel cum fuseseră constatate în raportul său din 22 noiembrie 2022 către Parlament și Consiliu [COM(2022) 664 final], în special cele referitoare la consolidarea independenței și a eficacității sistemului judiciar printr-o revizuire cuprinzătoare a sistemului judiciar, acest stat membru își îndeplinise angajamentele asumate la momentul aderării sale la Uniune, iar cele patru obiective de referință definite în Decizia 2006/928 fuseseră îndeplinite în mod satisfăcător.

12 Pe de altă parte, așa cum se arată în considerentul (10) al deciziei atacate, Comisia va urmări punerea în aplicare a reformelor atât de către România, cât și de către celelalte state membre prin intermediul ciclului anual privind statul de drept, lansat prin Comunicarea sa din 17 iulie 2019 către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulată „Consolidarea statului de drept în cadrul Uniunii: Plan de acțiune” [COM(2019) 343 final]. În cadrul acestui ciclu, Comisia va continua să întocmească rapoarte anuale privind statul de drept, care vor include recomandări adresate statelor membre.

13 În conformitate cu articolul 1 din decizia atacată, Decizia 2006/928 se abrogă.

Concluziile părților

14 Reclamanta solicită Tribunalului:

– anularea deciziei atacate;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

15 În cadrul excepției de inadmisibilitate, ridicată în temeiul articolului 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, Comisia solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii ca vădit inadmisibilă;

– obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

16 În observațiile sale privind excepția de inadmisibilitate, reclamanta solicită Tribunalului:

– respingerea excepției de inadmisibilitate ridicate de Comisie;

– cu titlu subsidiar, unirea excepției de inadmisibilitate cu fondul;

– obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată aferente excepției de inadmisibilitate.

17 Prin înscrisul depus la grefa Tribunalului la 22 februarie 2024, România a formulat, în temeiul articolului 143 din Regulamentul de procedură, o cerere de intervenție în susținerea Comisiei.

În drept

18 În virtutea articolului 130 alineatele (1) și (7) din Regulamentul de procedură, la cererea pârâtului, Tribunalul poate să se pronunțe asupra inadmisibilității sau asupra necompetenței fără a intra în dezbaterea fondului. Întrucât în speță Comisia a solicitat pronunțarea asupra inadmisibilității, Tribunalul, considerând că este suficient de lămurit de înscrisurile de la dosar, decide să se pronunțe asupra acestei cereri fără continuarea procedurii.

19 Comisia ridică excepția inadmisibilității prezentei acțiuni, invocând, cu titlu principal, lipsa unei afectări directe a reclamantei sau a unuia dintre membrii acesteia. Cu titlu subsidiar, ea consideră că decizia atacată nu constituie un act normativ în sensul articolului 263 al patrulea paragraf al treilea segment de teză TFUE și că aceasta nu o privește individual nici pe reclamantă, nici pe vreunul dintre membrii săi.

20 Reclamanta contestă aceste afirmații. În plus, în ceea ce privește admisibilitatea acțiunii sale atât în nume propriu, cât și în numele procurorilor ale căror interese le apără, ea susține că, având în vedere particularitățile speței, condițiile de admisibilitate, astfel cum reies din jurisprudența actuală, ar trebui să fie relaxate.

21 Trebuie amintit de la bun început că, în temeiul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, orice persoană fizică sau juridică poate formula o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare.

22 În speță, este necesar să se constate că reclamanta nu este destinatara deciziei atacate în sensul primei ipoteze prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE.

23 Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă această decizie o privește direct pe reclamantă sau pe unul dintre membrii săi.

24 Potrivit unei jurisprudențe constante, acțiunile în anulare formulate de asociații sunt considerate admisibile în trei tipuri de situații: *primo*, atunci când o dispoziție legală recunoaște în mod expres asociațiilor profesionale o serie de posibilități cu caracter procedural, *secundo*, atunci când asociația reprezintă interesele membrilor săi care ar avea ei înșiși calitate procesuală activă și, *tertio*, atunci când asociația este individualizată ca urmare a afectării propriilor interese în calitate de asociație, în special întrucât poziția sa de negociatoare a fost afectată de actul a cărui anulare se solicită (a se vedea Ordonanța din 8 mai 2019, Carvalho ș.a./Parlamentul și Consiliul, T-330/18, nepublicată, EU:T:2019:324, punctul 51 și jurisprudența citată).

Cu privire la admisibilitatea acțiunii reclamantei în situația în care acționează în nume propriu

25 Mai întâi, reclamanta arată că este o organizație reprezentativă a procurorilor, recunoscută în mod oficial, a cărei misiune este de a apăra independența puterii judecătorești și, mai general, valoarea statului de drept. Prin rolul său în respectarea articolelor 2 și 19 TUE, ea ar avea un interes instituțional de a apăra această valoare, precum și un interes procedural în procedurile judiciare referitoare la respectarea și la consolidarea acesteia. În continuare, reclamanta susține că ar fi fost o interlocutoare privilegiată a Comisiei în cadrul monitorizării și al întocmirii de rapoarte legate de MCV, motiv pentru care abrogarea Deciziei 2006/928 fără să fi fost consultată în prealabil ar fi adus atingere încrederii sale legitime. În sfârșit, reclamanta susține că decizia atacată o privește direct, întrucât abrogarea Deciziei 2006/928 i-ar compromite activitatea în domeniul protecției statului de drept.

26 Comisia contestă argumentele reclamantei.

27 În ceea ce privește primul tip de situație menționat în jurisprudența amintită la punctul 24 de mai sus, reclamanta nu invocă existența unor dispoziții legale care să îi recunoască în mod expres posibilități cu caracter procedural și niciun element din dosar nu permite să se constate existența unor asemenea dispoziții.

28 În plus, în măsura în care argumentația reclamantei menționată la punctul 25 de mai sus trebuie interpretată în sensul că, pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a procurorilor, în special în raport cu valoarea statului de drept consacrată la articolul 2 TUE, ar trebui să i se acorde acesteia anumite prerogative procedurale, este necesar să se constate că nicio dispoziție legală nu a atribuit reclamantei prerogative pentru a asigura o asemenea protecție în contextul MCV-ului. Prin urmare, admisibilitatea acțiunii sale nu poate fi stabilită în raport cu primul tip de situație menționat la punctul 24 de mai sus.

29 În ceea ce privește al treilea tip de situație menționat în jurisprudența amintită la punctul 24 de mai sus, referitor la afectarea intereselor proprii ale asociațiilor, în special în calitatea acestora de negociatoare, trebuie să se constate că reclamanta nu a invocat o atare afectare în cazul său, evidențiind numai rolul său de interlocutoare a Comisiei în cadrul MCV-ului.

30 Or, împrejurarea că reclamanta a fost o „interlocutoare” a Comisiei în acest cadru nu este suficientă pentru a i se recunoaște calitatea de negociatoare, în sensul jurisprudenței amintite la punctul 24 de mai sus, în contextul specific al adoptării deciziei atacate. Prin urmare, admisibilitatea acțiunii sale nu poate fi stabilită nici în raport cu al treilea tip de situație menționat la acest punct.

31 Având în vedere cele ce precedă, trebuie să se concluzioneze că reclamanta nu îndeplinește condițiile referitoare la primul și la al treilea tip de situații amintite la punctul 24 de mai sus și, prin urmare, nu are calitate procesuală activă pentru a formula o acțiune în nume propriu.

32 Pe de altă parte, această concluzie nu poate fi repusă în discuție de argumentația reclamantei referitoare la faptul că abrogarea Deciziei 2006/928 prin decizia atacată ar fi adus atingere încrederii sale legitime.

33 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, dreptul de a se prevala de principiul protecției încrederii legitime aparține oricărui justițiabil pe care o instituție a Uniunii l-a determinat să nutrească speranțe întemeiate prin furnizarea unor asigurări precise. Constituie astfel de asigurări, indiferent de forma în care sunt comunicate, informațiile precise, necondiționate și concordante emise de surse autorizate și de încredere. În schimb, nu se poate invoca încălcarea acestui principiu în cazul în care administrația nu i-ar fi furnizat asigurări precise (a se vedea Hotărârea din 8 mai 2024, VB/BCE, T-124/23, nepublicată, EU:T:2024:294, punctul 60 și jurisprudența citată).

34 Or, în speță, reclamanta nu a indicat în ce mod Comisia i-a comunicat asigurări precise, necondiționate și concordante, în sensul jurisprudenței citate la punctul 33 de mai sus, cu privire la neabrogarea Deciziei 2006/928. Pe de altă parte, trebuie să se considere că abrogarea acestei decizii trebuia să fi fost prevăzută, dat fiind că, în conformitate cu articolul 37 al doilea paragraf și cu articolul 38 al doilea paragraf din Actul de aderare, MCV-ul nu a fost instituit decât ca măsură provizorie.

Cu privire la admisibilitatea acțiunii reclamantei în situația în care acționează în numele membrilor săi ale căror interese le apără

35 În conformitate cu al doilea tip de situație menționat în jurisprudența amintită la punctul 24 de mai sus, asociațiile au calitate procesuală activă atunci când reprezintă interesele membrilor lor care au ei înșiși calitate procesuală activă.

36 În speță, reclamanta susține în esență că decizia atacată îi privește direct pe membrii săi în calitatea lor de procurori, din moment ce ridicarea MCV-ului prin această decizie i-ar putea expune mai mult unor proceduri disciplinare.

37 În plus, întemeindu-se pe faptul că Curtea a considerat, în Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 249), că obiectivele de referință prevăzute în anexa la Decizia 2006/928 aveau efect direct, reclamanta consideră că aceste obiective de referință le conferau procurorilor drepturi cu efect direct, de care aceștia s-ar fi putut prevala printre altele pentru a contesta acțiunile disciplinare nelegale.

38 Astfel, abrogarea Deciziei 2006/928 ar avea ca efect restrângerea drepturilor pe care procurorii care fac obiectul unor asemenea acțiuni disciplinare le-ar putea invoca în apărarea lor. Pe de altă parte, reclamanta adaugă că, deși membrii săi se pot prevala în continuare de articolul 19 alineatul (1) TUE și de articolul 325 alineatul (1) TFUE pentru a se apăra împotriva acțiunilor disciplinare nelegale, nu este mai puțin adevărat că drepturile conferite de aceste dispoziții ar fi mai puțin eficace și mai puțin extinse decât cele de care dispuneau în temeiul MCV-ului.

39 În această privință, reclamanta susține în esență că domeniul de aplicare material al Deciziei 2006/928 era mai larg decât cel al articolului 325 alineatul (1) TFUE, întrucât obligația României, care decurgea din ultimele trei obiective de referință, de a combate în mod eficient corupția, în special corupția la nivel înalt, nu se limita la cazurile de corupție care aduceau atingere intereselor financiare ale Uniunii. Prin urmare, Decizia 2006/928 se preta mai bine la declanșarea aplicabilității Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), asigurând îndeplinirea condiției referitoare la punerea în aplicare a dreptului Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

40 Comisia contestă argumentele reclamantei.

41 Potrivit unei jurisprudențe constante, pentru ca o persoană fizică sau juridică să fie direct vizată de măsura care face obiectul acțiunii sale, trebuie îndeplinite două condiții cumulative, și anume ca măsura respectivă, pe de o parte, să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a acestei persoane și, pe de altă parte, să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor săi însărcinați cu punerea sa în aplicare, aceasta având un caracter pur automat și decurgând doar din reglementarea Uniunii, fără aplicarea altor norme intermediare (a se vedea Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 43 și jurisprudența citată).

42 Pentru a determina dacă un act produce efecte asupra situației juridice a unei persoane și dacă, prin urmare, este susceptibil să facă obiectul unei acțiuni în anulare în temeiul articolului 263 TFUE, este necesar să se aibă în vedere esența acestui act și să se evalueze aceste efecte din perspectiva unor criterii obiective, cum este conținutul actului menționat, ținându-se seama, dacă este cazul, de contextul adoptării acestuia din urmă, precum și de competențele instituției care este autoarea acestuia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 63 și jurisprudența citată).

43 În speță, trebuie arătat, cu titlu introductiv, că, din moment ce decizia atacată a abrogat Decizia 2006/928, ea trebuie examinată în lumina obiectului, a conținutului, precum și a contextului juridic și factual în care a intervenit Decizia 2006/928 (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 24 octombrie 2019, EPSU și Goudriaan/Comisia, T-310/18, EU:T:2019:757, punctul 25 și jurisprudența citată). Rezultă că decizia atacată nu poate produce direct efecte juridice asupra situației procurorilor români membri ai reclamantei decât în măsura în care Decizia 2006/928 era ea însăși susceptibilă să producă asemenea efecte.

44 În primul rând, în ceea ce privește obiectul Deciziei 2006/928 și contextul în care a fost adoptată, astfel cum reiese din considerentele (4) și (6) ale acestei decizii, instituirea MCV-ului și stabilirea obiectivelor de referință au avut ca scop finalizarea aderării României la Uniune, pentru a remedia deficiențele constatate de Comisie înainte de această aderare, în special în domeniile justiției și luptei împotriva corupției.

45 În plus, după cum a precizat Curtea printre altele în Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 170), aceste obiective de referință concretizează angajamentele specifice asumate de România și cerințele acceptate de aceasta la încheierea, la 14 decembrie 2004, a negocierilor de aderare, care figurează în anexa IX la Actul de aderare și privesc în special aceste domenii.

46 În ceea ce privește obiectul și contextul deciziei atacate, din cuprinsul articolului 1 al acestei decizii, citit în lumina considerentelor (7)-(9) ale acesteia, reiese că ea urmărește abrogarea Deciziei 2006/928, întrucât Comisia a considerat că România își îndeplinise angajamentele asumate la momentul aderării sale la Uniune, iar cele patru obiective de referință definite în anexa la această din urmă decizie fuseseră îndeplinite în mod satisfăcător.

47 În al doilea rând, în ceea ce privește conținutul Deciziei 2006/928, astfel cum s-a subliniat la punctele 6 și 7 de mai sus, această decizie impunea în esență României obligația de a atinge obiectivele de referință care figurau în anexa la aceasta și de a prezenta Comisiei în fiecare an, în temeiul articolului 1 primul paragraf, un raport privind progresele realizate în această privință. Ea impunea în egală măsură Comisiei, în temeiul articolului 2 din aceasta, obligația de a întocmi rapoarte destinate să analizeze și să evalueze progresele realizate de România în raport cu obiectivele de referință.

48 În ceea ce privește conținutul deciziei atacate, considerentele (4)-(8) ale acesteia evidențiază etapele referitoare la progresele realizate de România în cadrul MCV-ului, care susțin concluzia stabilită în considerentul (9) al acesteia, potrivit căreia obiectivele de referință definite în Decizia 2006/928 au fost îndeplinite în mod satisfăcător. În plus, după cum s-a subliniat la punctul 12 de mai sus, considerentul (10) al deciziei atacate prevede în esență că Comisia va continua monitorizarea reformelor necesare în diferitele state membre, inclusiv în România, prin intermediul ciclului anual privind statul de drept.

49 Trebuie adăugat că, în Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393), după ce a arătat la punctele 166 și 167 din acea hotărâre că Decizia 2006/928, ca decizie adoptată în temeiul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE, „[era] obligatorie în toate elementele sale” pentru România, Curtea a precizat efectele juridice atât ale obiectivelor de referință, cât și ale rapoartelor întocmite de Comisie în temeiul articolului 2 din această decizie.

50 În ceea ce privește efectele juridice ale obiectivelor de referință, Curtea a declarat, la punctul 172 din Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393), că aceste obiective aveau un caracter obligatoriu pentru România, astfel încât acest stat membru era supus obligației specifice de a le atinge și de a lua măsurile adecvate în vederea realizării lor în cel mai scurt timp. De asemenea, Curtea a statuat că România avea obligația de a se abține să pună în aplicare orice măsură care ar fi riscat să compromită atingerea obiectivelor menționate. Curtea a precizat, în plus, la punctul 249 din acea hotărâre, că aceste obiective erau formulate în termeni clari și preciși și nu erau însoțite de nicio condiție, astfel încât aveau efect direct.

51 În ceea ce privește efectele juridice ale rapoartelor întocmite de Comisie în temeiul articolului 2 din Decizia 2006/928, Curtea a constatat că aceste rapoarte formulau cerințe în privința României și îi adresau recomandări în vederea realizării obiectivelor de referință. În conformitate cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, România trebuia să țină seama în mod corespunzător de aceste cerințe și recomandări și trebuia să se abțină să adopte sau să mențină în vigoare în domeniile acoperite de obiectivele de referință măsuri care ar fi riscat să compromită rezultatul pe care îl prevedeau cerințele și recomandările menționate.

52 Reiese fără echivoc din elementele prezentate la punctele 44, 47 și 49-51 de mai sus că Decizia 2006/928 se limita la a impune României obligații care constau, *primo*, în luarea măsurilor necesare pentru atingerea obiectivelor de referință definite în anexa la această decizie, *secundo*, în

a prezenta anual Comisiei rapoarte privind progresele realizate în această privință și, *tertio*, în luarea în considerare în mod corespunzător a cerințelor și a recomandărilor formulate de Comisie în propriile rapoarte.

53 Rezultă că, contrar celor susținute de reclamantă, Decizia 2006/928 nu a conferit niciun drept membrilor săi, motiv pentru care nu se poate considera că ea a produs în mod direct efecte asupra situației lor juridice. Împrejurarea că Curtea a considerat că obiectivele de referință prevăzute în anexa la această decizie aveau efect direct nu poate avea incidență în această privință.

54 În susținerea acestei concluzii, în primul rând, trebuie arătat că, contrar celor susținute de reclamantă, împrejurarea că Curtea a recunoscut efectul direct al obiectivelor de referință nu poate implica *per se* că aceste obiective cuprind în mod necesar drepturi corespunzătoare pentru procurori, de care aceștia s-ar putea prevala direct în fața instanțelor naționale.

55 În această privință, trebuie amintit că Curtea a arătat în mod constant că, „în toate situațiile în care dispozițiile [unui act al Uniunii] sunt, din punctul de vedere al conținutului lor, necondiționate și suficient de precise, aceste dispoziții pot fi invocate […] împotriva oricărei dispoziții naționale neconforme cu [acel act al Uniunii] sau în măsura în care sunt de natură să definească drepturi pe care particularii le pot valorifica în raport cu statul” (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 ianuarie 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punctul 25, și Hotărârea din 28 noiembrie 2013, MDDP, C-319/12, EU:C:2013:778, punctul 47 și jurisprudența citată).

56 Utilizarea conjuncției „sau” implică faptul că principiul efectului direct nu este interpretat exclusiv în sensul care reiese din jurisprudența rezultată din Hotărârea din 5 februarie 1963, van Gend & Loos (26/62, EU:C:1963:1), ci și în sensul că condiționează prerogativa instanțelor naționale de a lăsa neaplicată orice reglementare sau jurisprudență națională contrară dreptului Uniunii. Or, dintr-o lectură a punctului 249 din Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” ș.a. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393), în lumina modului de redactare a celei de a treia întrebări preliminare adresate în cauza C-195/19 și a analizei efectuate de Curte în raport cu întrebarea menționată, reiese că această a doua perspectivă este cea în care Curtea a intenționat să recunoască efectul direct al obiectivelor de referință.

57 Rezultă că nu poate fi admisă argumentația reclamantei potrivit căreia obiectivele de referință, ca urmare a efectului lor direct, ar conferi drepturi procurorilor, de care aceștia s-ar putea prevala în fața instanțelor naționale pentru a contesta printre altele acțiunile disciplinare nelegale. De altfel, trebuie să se constate că reclamanta nu a identificat niciun drept specific care să fi fost acordat procurorilor sau, într-un mod mai concret, membrilor săi.

58 În al doilea rând, împrejurarea că obiectivele de referință au fost considerate de Curte ca având efect direct nu poate implica, așa cum susține reclamanta, că acestea produceau în mod direct efecte asupra situației juridice a membrilor săi și, pe cale de consecință, că situația ar fi aceeași în ceea ce privește abrogarea lor.

59 În această privință, mai întâi, trebuie arătat că efectul direct al obiectivelor de referință nu poate implica posibilitatea particularilor de a contesta eliminarea acestor obiective, fără a demonstra că această eliminare implică prin ea însăși o atingere directă și individuală adusă poziției lor juridice, demonstrație care nu a fost făcută în speță.

60 În continuare, trebuie amintit că instanța Uniunii a declarat deja că aspectul dacă un particular este vizat în mod direct de un act al Uniunii al cărui destinatar nu este trebuie apreciat atât în raport cu obiectul acestui act (a se vedea în acest sens Hotărârea din 3 aprilie 2003, Royal Philips Electronics/Comisia, T-119/02, EU:T:2003:101, punctul 276), cât și în raport cu cadrul juridic ce reiese din acesta. Dacă din dispozițiile cuprinse în actul menționat rezultă că efectele sale sunt limitate la relațiile dintre Uniune și statul membru destinatar, atunci nu se poate considera că același act produce efecte juridice asupra particularilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2017, Green Source Poland/Comisia, T-512/14, EU:T:2017:299, punctele 35, 37 și 45-64).

61 Or, în speță, reiese fără echivoc din elementele prezentate la punctele 44, 45 și 47 de mai sus că obiectivul Deciziei 2006/928 era de a se asigura că România remediază deficiențele constatate înainte de aderare, în special în domeniile justiției și luptei împotriva corupției, în vederea finalizării procesului de aderare. Din dispozițiile cuprinse în această decizie reiese la fel de clar că efectele sale erau limitate la relațiile dintre Uniune și România, fără ca particularii, inclusiv procurorii, să fie vizați în mod direct sau indirect de decizia menționată.

62 În plus, însuși modul de redactare a obiectivelor de referință lasă să se înțeleagă că, deși aceste obiective reglementează printre altele organizarea justiției în România, ele nu au totuși vocația de a produce în mod direct efecte asupra situației juridice a procurorilor români, chiar dacă, ținând seama de efectul direct al acestor obiective, instanța națională, din oficiu sau la cererea justițiabililor, inclusiv a procurorilor, putea, anterior abrogării Deciziei 2006/928, să invoce caracterul contrar al unei reglementări naționale în raport cu ele. Pe de altă parte, o soluție contrară ar face ca abrogarea oricărei norme a Uniunii, recunoscută ca având efect direct, să afecteze în mod direct situația juridică a tuturor particularilor care erau în măsură, anterior acestei abrogări, să invoce norma menționată împotriva unei norme naționale. Or, o atare extindere a primei condiții a afectării directe nu poate fi reținută.

63 În sfârșit, trebuie arătat că, deși Curtea a considerat deja că, în anumite situații, marja de apreciere de care dispun statele membre în cadrul punerii în aplicare a unei dispoziții a unui act al Uniunii nu poate, ca atare, să fie suficientă pentru a considera că această dispoziție este lipsită de efect direct [a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 martie 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, punctul 29 și jurisprudența citată, Hotărârea din 14 ianuarie 2021, RTS infra și Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel, C-387/19, EU:C:2021:13, punctul 47 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 8 martie 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efect direct), C-205/20, EU:C:2022:168, punctele 16-25 și jurisprudența citată], din jurisprudența acesteia rezultă în schimb că existența unei marje de apreciere împiedică îndeplinirea primei condiții a afectării directe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctele 74 și 76).

64 Or, în speță, reiese din însăși natura măsurilor pe care România era chemată să le adopte în vederea punerii în aplicare a Deciziei 2006/928, în măsura în care priveau printre altele aspecte referitoare la organizarea sistemului său judiciar, că acest stat membru dispunea de o marjă de apreciere în adoptarea acestor măsuri. În această privință, trebuie amintit că Curtea a arătat în mod constant că organizarea justiției în statele membre este de competența acestora din urmă, precizând în același timp că, în exercitarea acestei competențe, statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care le revin în temeiul dreptului Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme), C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 52 și jurisprudența citată].

65 Având în vedere elementele care precedă, este necesar să se conchidă că Decizia 2006/928 nu producea în mod direct efecte asupra situației juridice a membrilor reclamantei.

66 Or, dat fiind că, așa cum s-a arătat la punctul 43 de mai sus, domeniul de aplicare al deciziei atacate trebuie interpretat în lumina celui al Deciziei 2006/928 pe care o abrogă, este necesar să se constate că nici decizia atacată nu poate fi considerată ca producând în mod direct efecte asupra situației juridice a membrilor reclamantei.

67 Cu toate acestea, trebuie amintit că, în pofida abrogării Deciziei 2006/928, procurorii care fac obiectul procedurilor disciplinare se pot prevala în continuare de protecția jurisdicțională pe care le-o conferă dreptul Uniunii, în temeiul articolului 19 TUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Asociații ale magistraților), C-53/23, EU:C:2024:388, punctele 34 și 39 și jurisprudența citată].

68 Pe de altă parte, în ceea ce privește argumentația reclamantei întemeiată în esență pe faptul că abrogarea, prin decizia atacată, a Deciziei 2006/928 ar avea în mod direct efecte asupra situației juridice a membrilor săi în măsura în care această din urmă decizie ar fi avut un domeniu de aplicare mai larg decât articolul 325 alineatul (1) TFUE și, prin urmare, ar fi fost mai susceptibilă să declanșeze aplicabilitatea cartei în cauzele referitoare la combaterea corupției, aceasta trebuie înlăturată.

69 Astfel, trebuie arătat că, după cum susține în esență Comisia, pe lângă reglementarea privind protecția intereselor financiare ale Uniunii, legiuitorul Uniunii a adoptat o întreagă serie de acte de drept derivat care reglementează diferitele aspecte ale luptei împotriva corupției în general, precum, printre altele, Convenția elaborată în temeiul articolului K.3 alineatul (2) litera (c) din Tratatul privind Uniunea Europeană privind lupta împotriva corupției care implică funcționari ai Comunităților Europene sau funcționari ai statelor membre ale Uniunii Europene (JO 1997, C 195, p. 2, Ediție specială, 19/vol. 11, p. 196) și Decizia-cadru 2003/568/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind combaterea corupției în sectorul privat (JO 2003, L 192, p. 54, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 122). Pe de altă parte, trebuie amintit că, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 25 ianuarie 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70, punctul 42), care privea o cauză de corupție în care instanța de trimitere adresase Curții printre altele întrebări referitoare la obiectivele de referință prevăzute în anexa la Decizia 2006/928, Curtea a considerat că condiția de punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă era îndeplinită prin intermediul deciziei-cadru menționate mai sus, fără a fi necesar să se pronunțe cu privire la eventuala relevanță a obiectivelor de referință prevăzute în anexa la această decizie. Rezultă că, contrar celor susținute de reclamantă, carta are vocația să se aplice cauzelor referitoare la lupta împotriva corupției, independent de abrogarea Deciziei 2006/928.

70 Din toate elementele care precedă reiese că decizia atacată nu produce în mod direct efecte asupra situației juridice a membrilor reclamantei. Prin urmare, nu se poate considera că aceasta este afectată în mod direct de decizia menționată.

71 Or, dat fiind că condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf al doilea segment de teză TFUE, astfel cum au fost amintite la punctul 41 de mai sus, sunt cumulative, este necesar să se considere că reclamanta nu poate avea calitate procesuală activă pentru a introduce o acțiune în anularea deciziei atacate, chiar fără a fi necesar să se adopte o poziție cu privire la a doua condiție prevăzută de această dispoziție.

72 Pe de altă parte, reclamanta nu se poate întemeia nici pe al treilea segment de teză al articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, referitor la actele normative, pe motivul că procurorii ale căror interese le apără ar avea calitate procesuală activă în temeiul acestui al treilea segment de teză. Astfel, condiția potrivit căreia reclamantul trebuie să fie vizat în mod direct de actul atacat are aceeași semnificație atât în al doilea segment de teză al articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, cât și în al treilea segment de teză al acestei dispoziții (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 iulie 2022, Nord Stream 2/Parlamentul și Consiliul, C-348/20 P, EU:C:2022:548, punctul 73). În aceste condiții, în lipsa unei afectări directe prin decizia atacată, nu este necesar să se examineze dacă aceasta constituie un act normativ, în sensul celui de al treilea segment de teză al articolului 263 al patrulea paragraf TFUE.

73 Având în vedere ceea ce precedă și dat fiind că procurorii ale căror interese sunt apărate de reclamantă nu au ei înșiși calitate procesuală activă, reclamanta nu îndeplinește nici condițiile pentru ca acțiunea sa să fie admisibilă în temeiul celui de al doilea tip de situație, vizat de jurisprudența amintită la punctul 24 de mai sus.

Cu privire la relaxarea condițiilor de admisibilitate

74 Potrivit reclamantei, în împrejurări precum cele din speță, condițiile de admisibilitate a acțiunii ar trebui să fie relaxate. Astfel, ea consideră că condițiile de admisibilitate trebuie să fie aplicate cu o anumită suplețe, printre altele în virtutea imperativelor legate de protecția jurisdicțională efectivă și de statul de drept, valoare fondatoare a Uniunii ce face parte din însăși identitatea sa. În plus, întemeindu-se pe Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului din 9 aprilie 2024, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ș.a. împotriva Elveției (CE:ECHR:2024:0409JUD005360020), în care aceasta a admis, în temeiul articolului 6 paragraful 1 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), calitatea procesuală activă a unei asociații create în scopul de a promova și de a pune în aplicare măsuri efective de protecție a climei, reclamanta consideră în esență că, în măsura în care considerațiile legate de protecția valorii statului de drept au o importanță echivalentă cu cele legate de protecția climei, abordarea care reiese din această hotărâre ar trebui să se aplice *mutatis mutandis* și în speță. Pe de altă parte, o aliniere a exigențelor impuse în ceea ce privește calitatea procesuală activă a asociațiilor ar fi preferabilă în perspectiva aderării Uniunii la CEDO.

75 Trebuie arătat că, deși este adevărat că condițiile de admisibilitate prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE trebuie interpretate în lumina dreptului fundamental la protecție jurisdicțională efectivă, o asemenea interpretare nu trebuie să conducă la înlăturarea condițiilor expres prevăzute de tratatul menționat (a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami ș.a./Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 98 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 44 și jurisprudența citată).

76 Mai concret, protecția conferită de articolul 47 din cartă nu are ca obiect modificarea sistemului de control jurisdicțional prevăzut de tratate, în special a normelor referitoare la admisibilitatea acțiunilor introduse direct în fața instanțelor Uniunii (a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami ș.a./Parlamentul și Consiliul, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctul 97 și jurisprudența citată).

77 În plus, protecția conferită de articolul 47 din cartă nu impune ca un justițiabil să poată introduce în mod necondiționat o acțiune în anulare direct în fața instanței Uniunii împotriva actelor Uniunii (Hotărârea din 28 octombrie 2020, Associazione GranoSalus/Comisia, C-313/19 P, nepublicată, EU:C:2020:869, punctul 62).

78 În speță, după cum reiese din cuprinsul punctelor 31 și 73 de mai sus, reclamanta nu poate susține că decizia atacată o privește direct, nici în nume propriu, nici în numele membrilor săi ale căror interese le apără.

79 Pe de altă parte, în ceea ce privește trimiterea făcută de reclamantă la abordarea urmată de Curtea Europeană a Drepturilor Omului, din perspectiva articolului 6 paragraful 1 din CEDO, în hotărârea menționată la punctul 74 de mai sus, este suficient să se amintească faptul că, deși, astfel cum confirmă articolul 6 alineatul (3) TUE, drepturile fundamentale recunoscute de CEDO fac parte din dreptul Uniunii ca principii generale și deși articolul 52 alineatul (3) din cartă prevede că drepturile care figurează în aceasta ce corespund unor drepturi garantate prin CEDO au același înțeles și aceeași întindere ca și cele pe care le conferă convenția menționată, aceasta din urmă nu constituie, atât timp cât Uniunea nu a aderat la ea, un instrument juridic integrat oficial în ordinea juridică a Uniunii. Potrivit explicațiilor aferente articolului 52 din cartă, alineatul (3) al acestui articol este destinat să asigure coerența necesară între cartă și CEDO, „fără a aduce atingere autonomiei dreptului Uniunii și Curții de Justiție a Uniunii Europene” [a se vedea Hotărârea din 2 septembrie 2021, LG și MH (Autospălarea banilor), C-790/19, EU:C:2021:661, punctul 75 și jurisprudența citată].

80 În aceste condiții, o relaxare a condițiilor de admisibilitate, așa cum solicită reclamanta, ar implica în fapt înlăturarea condiției afectării directe care este prevăzută în mod expres la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, ceea ce ar fi contrar jurisprudenței amintite la punctul 75 de mai sus.

81 Este necesar să se adauge că controlul jurisdicțional al respectării ordinii juridice a Uniunii este, în orice caz, asigurat, după cum reiese din articolul 19 alineatul (1) TUE, nu numai de Curte, ci și de instanțele statelor membre. Astfel, Tratatul FUE a instituit, prin articolele 263 și 277, pe de o parte, și prin articolul 267, pe de altă parte, un sistem complet de căi de atac și de proceduri menit să asigure controlul legalității actelor Uniunii, pe care l-a încredințat instanței Uniunii (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 45 și jurisprudența citată).

82 În acest sens, trebuie precizat că justițiabilii au, în cadrul unei proceduri naționale, dreptul de a contesta în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărui alt act național referitor la aplicarea în privința lor a unui act al Uniunii cu aplicabilitate generală invocând nevaliditatea acestuia din urmă (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 46 și jurisprudența citată).

83 În consecință, trimiterea preliminară în aprecierea validității constituie, la fel ca acțiunea în anulare, o modalitate de control al legalității actelor Uniunii (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 47 și jurisprudența citată).

84 În această privință, trebuie amintit că, atunci când o instanță națională apreciază că unul sau mai multe motive de nevaliditate a unui act al Uniunii prezentate de părți sau, dacă este cazul, invocate din oficiu sunt întemeiate, ea trebuie să suspende judecarea cauzei și să sesizeze Curtea cu o procedură de trimitere preliminară în aprecierea validității, aceasta din urmă fiind singura

competentă să constate nevaliditatea unui act al Uniunii (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 48 și jurisprudența citată).

85 În ceea ce privește persoanele care nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE pentru a formula o acțiune în fața instanței Uniunii, statelor membre le revine, așadar, obligația de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului fundamental la protecție jurisdicțională efectivă (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 49 și jurisprudența citată).

86 Această obligație a statelor membre a fost reafirmată la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, potrivit căruia acestea „stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”. O asemenea obligație rezultă și din articolul 47 din cartă referitor la măsurile adoptate de statele membre pentru punerea în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2015, T & L Sugars și Sidul Açúcares/Comisia, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punctul 50 și jurisprudența citată).

87 Având în vedere cele ce precedă, este necesar să se admită excepția de inadmisibilitate ridicată de Comisie și să se respingă acțiunea ca inadmisibilă.

Cu privire la cererea de intervenție formulată de România

88 Conform articolului 144 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, atunci când pârâtul depune o excepție de inadmisibilitate sau de necompetență, prevăzută la articolul 130 alineatul (1) din regulamentul menționat, pronunțarea asupra cererii de intervenție nu are loc decât după respingerea excepției sau unirea acesteia cu fondul. În plus, în conformitate cu articolul 142 alineatul (2) din același regulament, intervenția rămâne fără obiect, printre altele, atunci când cererea introductivă este declarată inadmisibilă.

89 Or, dat fiind că excepția de inadmisibilitate a fost admisă în speță și că, în consecință, prezenta ordonanță pune capăt judecății, nu mai este necesară pronunțarea asupra cererii de intervenție formulate de România.

Cu privire la cheltuielile de judecată

90 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor Comisiei.

91 Pe de altă parte, în aplicarea articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, România suportă propriile cheltuieli de judecată aferente cererii sale de intervenție.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a treia)

dispune:

1) **Respinge acțiunea ca inadmisibilă.**

2) **Constată că nu mai este necesar să se pronunțe asupra cererii de intervenție formulate de România.**

3) **Obligă Asociația Inițiativa pentru Justiție să suporte propriile cheltuieli de judecată, precum și pe cele efectuate de Comisia Europeană.**

4) **România va suporta propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție.**

Luxemburg, 3 februarie 2025.

Grefier
V. di Bucci

Îndeplinind funcția de președintă
P. Škvařilová-Pelzl