Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 23 septembrie 2020[1]

Cauzele conexate C-83/19, C-127/19 și C-195/19

Asociația „Forumul Judecătorilor din România”
împotriva
Inspecției Judiciare
[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunalul Mehedinți (România)]
și
Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”
împotriva
Consiliului Superior al Magistraturii
[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Alba Iulia (România)]
și
PJ
împotriva
QK
[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel București (România)]
Cauza C-291/19
SO
împotriva
TP și alții
[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Brașov (România)]
Cauza C-355/19
Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,
Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”,
OL
împotriva
Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Pitești (România)]

„Trimitere preliminară – Tratatul de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană – Decizia 2006/928/CE a Comisiei de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare (MCV) – Caracterul și efectele juridice ale MCV și ale rapoartelor întocmite de Comisie în temeiul acestuia – Numire interimară a conducerii Inspecției Judiciare – Norme naționale privind înființarea și organizarea în cadrul Ministerului Public a unei secții pentru investigarea infracțiunilor din justiție – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – Stat de drept – Independența justiției”

1 Limba originală: engleza.

Cuprins

I. Introducere 4

II. Cadrul juridic 5

A. Dreptul Uniunii 5

1. Dreptul primar 5

2. Decizia MCV 6

B. Dreptul român 7

1. Constituția României 7

2. Dispoziții referitoare la Inspecția Judiciară 7

a) Legea nr. 317/2004 7

b) Ordonanța de urgență nr. 77/2018 8

3. Dispoziții referitoare la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție 8

a) Legea nr. 207/2018 8

b) Ordonanța de urgență nr. 90/2018 10

c) Ordonanța de urgență nr. 92/2018 11

d) Ordonanța de urgență nr. 7/2019 11

e) Ordonanța de urgență nr. 12/2019 12

III. Situația de fapt, procedurile naționale și întrebările preliminare 12

A. Cauza C-83/19 12

B. Cauza C-127/19 13

C. Cauza C-195/19 15

D. Cauza C-291/19 16

E. Cauza C-355/19 17

F. Procedura în fața Curții 18

IV. Analiză 19

A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor adresate 19

1. C-83/19 20

2. C-127/19 și C-355/19 22

3. C-195/19 și C-291/19 23

4. Concluzie intermediară cu privire la admisibilitate 25

B. Dreptul Uniunii și criteriile relevante 26

1. Mecanismul MCV 26

a) Decizia MCV și rapoartele MCV constituie acte ale Uniunii? 26

b) Tratatul de aderare reprezintă un temei juridic adecvat? 27

1) Temeiul juridic formal 28

2) Conținutul și obiectivele 28

3) Întinderea temporală a MCV 29

4) Concluzie intermediară 30

c) Efectele MCV 30

1) Cu privire la efectele juridice ale Deciziei MCV 30

2) Cu privire la efectele juridice ale rapoartelor MCV 32

d) Măsurile naționale în discuție intră în domeniul de aplicare al MCV? 34

2. Principiul independenței judecătorilor: articolul 47 din cartă și/sau articolul 19 alineatul (1) TUE 36

a) Articolul 47 din cartă 36

b) Articolul 19 alineatul (1) TUE 39

c) Articolul 19 alineatul (1) TUE și pericolele porților prea larg deschise 41

3. Cu privire la criteriile și la natura examinării 44

a) Criteriile: aspecte de ordin extern ale independenței judecătorilor și doctrina aparențelor 44

b) Natura examinării: ceea ce trebuie stabilit 45

C. Aprecierea dispozițiilor naționale în cauză 48

1. Contextul general 48

2. Numirea interimară a conducerii Inspecției Judiciare 49

a) Decizia de trimitere și poziția părților 49

b) Analiză 50

c) Concluzie intermediară 53

3. Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție 53

a) Deciziile de trimitere și pozițiile părților 53

b) Analiză 55

i) Justificare 55

– O justificare lipsită de ambiguitate și accesibilă? 56

– O justificare reală? 56

ii) Garanții 58

iii) Contextul și funcționarea practică 59

iv) Termenul rezonabil 60

c) Concluzie intermediară 62

V. Concluzie 63

I. Introducere

1. Prezentele cauze privesc două aspecte instituționale ale sistemului judiciar român care au fost modificate recent prin reforma legilor generic denumite „ale justiției”[2] din acest stat membru. În esență, cele cinci cereri de decizie preliminară analizate împreună în prezentele concluzii se referă, pe de o parte, la numirea interimară a șefului Inspecției Judiciare (România) și, pe de altă parte, la înființarea în cadrul Ministerului Public a unei secții specifice însărcinate cu investigarea infracțiunilor din justiție[3].

2. Trebuie abordate însă mai întâi două aspecte preliminare, comune tuturor acestor cauze. Primul se referă la caracterul și la efectele juridice ale „mecanismului de cooperare și de verificare” (denumit în continuare „MCV”)[4] instituit prin Decizia 2006/928/CE a Comisiei[5].

2 Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, republicată în Monitorul Oficial nr. 826 din 13 septembrie 2005 (denumită în continuare „Legea nr. 303/2004”), Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, Monitorul Oficial nr. 827 din 13 septembrie 2005 (denumită în continuare „Legea nr. 304/2004”), și Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, Monitorul Oficial nr. 628 din 1 septembrie 2012 (denumită în continuare „Legea nr. 317/2004”).

3 În paralel este pendinte o altă cerere de decizie preliminară, în cauza C-397/19. Aceasta privește modificări ale regimului național de răspundere civilă a judecătorilor. În această cauză vom prezenta concluzii distincte în aceeași zi ca în prezentele cauze.

4 Pe lângă „MCV”, ținând seama de numărul de acronime utilizate în prezentele concluzii, pentru a facilita referința, ni se pare util să le enumerăm aici pe cele mai frecvent utilizate: Direcția Națională Anticorupție (denumită în continuare „DNA”), Consiliul Superior al Magistraturii (denumit în continuare „CSM”) și Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție (denumită în continuare „SIIJ”).

5 Decizia 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) (denumită în continuare „Decizia MCV”).

3. Pe baza MCV, Comisia Europeană prezintă rapoarte periodice. În raportul publicat în anul 2018 [6], Comisia a identificat mai multe aspecte problematice referitoare la reformele recente din sistemul judiciar român care fac obiectul prezentelor cereri de decizie preliminară. În acest context, instanțele de trimitere solicită clarificări cu privire la statutul juridic al MCV și al rapoartelor Comisiei, în special pentru a stabili dacă recomandările cuprinse în rapoartele Comisiei au caracter obligatoriu pentru autoritățile române.

4. În plus, exprimând îndoieli cu privire la compatibilitatea modificărilor legislative naționale cu principiile statului de drept, protecției jurisdicționale efective și independenței justiției, întrebările adresate vizează mai multe dispoziții de drept primar, în special articolul 2 TUE, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Al doilea aspect preliminar care trebuie clarificat este, așadar, care dintre aceste dispoziții își găsește aplicarea în prezentele cauze, în contextul special postaderare al României, în care MCV continuă să fie aplicabil.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Dreptul primar

5. În conformitate cu articolul 4 alineatul (3) din Tratatul privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană (denumit în continuare „Tratatul de aderare”) [7], instituțiile Uniunii pot adopta înaintea aderării, printre altele, măsurile prevăzute la articolele 37 și 38 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României (denumit în continuare „Actul de aderare”) [8].

6. Articolul 2 din Actul de aderare prevede că, de la data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate de instituții înainte de aderare sunt obligatorii pentru România și se aplică în condițiile stabilite prin aceste tratate și prin acest act.

7. Articolul 37 din Actul de aderare prevede:

„În cazul în care Bulgaria sau România nu și-a îndeplinit angajamentele asumate în contextul negocierilor de aderare, determinând o perturbare semnificativă a bunei funcționări a pieței interne, inclusiv orice angajamente asumate în cadrul politicilor sectoriale care privesc activități economice cu efecte transfrontaliere, ori pericolul iminent al unei atari perturbări, Comisia poate să adopte măsurile corespunzătoare până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, la cererea motivată a unui stat membru sau din proprie inițiativă.

Măsurile sunt proporționale și se acordă prioritate acelora dintre ele care perturbă cel mai puțin funcționarea pieței interne și, după caz, aplicării mecanismelor sectoriale de salvgardare în vigoare. Asemenea măsuri de salvgardare nu pot fi utilizate ca mijloace arbitrare de discriminare sau de restrângere disimulată a comerțului dintre statele membre. Clauza de salvgardare poate fi invocată chiar și înainte de aderare în temeiul concluziilor urmăririi îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea

6 Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare [COM(2018) 851 final] din 13 noiembrie 2018 (denumit în continuare „Raportul MCV din 2018”), însoțit de Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat Romania: Raportul tehnic [SWD(2018) 551 final] (denumit în continuare „Raportul tehnic MCV din 2018”).

7 JO 2005, L 157, p. 11.

8 JO 2005, L 157, p. 203.

prevăd o dată ulterioară. Măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care angajamentul corespunzător este îndeplinit. Măsurile pot fi totuși aplicate dincolo de termenul prevăzut la alineatul de mai sus atât timp cât angajamentele corespunzătoare nu au fost îndeplinite. Ca răspuns la progresele realizate de noul stat membru în cauză în îndeplinirea angajamentelor sale, Comisia poate adapta în mod corespunzător măsurile luate. Comisia informează Consiliul cu suficient timp înaintea revocării regulamentelor și deciziilor europene prin care sunt stabilite măsurile de salvgardare și ține seama de orice observații formulate în acest sens de către Consiliu.”

8. Articolul 38 din Actul de aderare prevede:

„În cazul în care, în Bulgaria sau în România, există deficiențe semnificative sau un risc iminent privind apariția unor asemenea deficiențe în transpunerea, stadiul aplicării sau asigurarea respectării deciziilor-cadru sau a oricăror altor angajamente, instrumente de cooperare și decizii privind recunoașterea reciprocă în domeniul dreptului penal în conformitate cu titlul VI al Tratatului UE, precum și a directivelor și regulamentelor privind recunoașterea reciprocă în domeniul dreptului civil în conformitate cu titlul IV din Tratatul CE, Comisia poate să adopte, până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării, la cererea motivată a unui stat membru sau din proprie inițiativă și după consultarea statelor membre, măsurile corespunzătoare și să precizeze condițiile și modalitățile în care aceste măsuri intră în vigoare.

Măsurile pot lua forma suspendării provizorii a aplicării dispozițiilor și hotărârilor corespunzătoare în relațiile dintre Bulgaria sau România și oricare alt ori alte state membre, fără să aducă atingere continuării cooperării judiciare strânse. Clauza de salvgardare poate fi invocată chiar și înainte de aderare în temeiul concluziilor urmăririi îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea prevăd o dată ulterioară. Măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care deficiențele sunt remediate. Măsurile pot fi totuși aplicate dincolo de termenul prevăzut la alineatul (1) atât timp cât aceste deficiențe subzistă. Ca răspuns la progresele realizate de noul stat membru în cauză în remedierea deficiențelor identificate, Comisia poate adapta în mod corespunzător măsurile luate, după consultarea statelor membre. Comisia informează Consiliul cu suficient timp înaintea revocării măsurilor de salvgardare și ține seama întocmai de orice observații formulate în acest sens de către Consiliu.”

2. Decizia MCV

9. Conform considerentului (5) al acesteia, Decizia MCV a fost adoptată în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare.

10. Potrivit considerentului (6) al Deciziei MCV, „chestiunile nerezolvate în ceea ce privește responsabilizarea și eficiența sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii justifică instituirea unui mecanism de cooperare și de verificare a progreselor realizate de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției”.

11. Articolul 1 din Decizia MCV precizează că, în fiecare an, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexa la această decizie. În conformitate cu articolul 2, Comisia va transmite, pentru prima dată în luna iunie 2007, Parlamentului European și Consiliului comentariile și concluziile sale privind raportul prezentat de România, iar ulterior, în funcție de evoluția situației și cel puțin o dată la fiecare șase luni. Articolul 3 prevede că Decizia MCV „intră în vigoare numai sub rezerva și la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare”. Potrivit articolului 4, Decizia MCV se adresează statelor membre.

12. Anexa la Decizia MCV conține „[o]biectivele de referință pe care România trebuie să le atingă, prevăzute la articolul 1”. Primul, al treilea și al patrulea obiectiv de referință stabilite în această anexă sunt: „garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării [CSM] […]”, „continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesioniste și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt” și, respectiv, „adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale”.

B. Dreptul român

1. Constituția României

13. Articolul 115 alineatul (4) din Constituția României prevede că „Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență numai în situații extraordinare a căror reglementare nu poate fi amânată, având obligația de a motiva urgența în cuprinsul acestora”.

14. Potrivit articolului 133 alineatul (1) din Constituția României, „[CSM] este garantul independenței justiției”.

15. În virtutea articolului 132 alineatul (1) din Constituția României, „[p]rocurorii își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic, sub autoritatea ministrului justiției”.

2. Dispoziții referitoare la Inspecția Judiciară

a) Legea nr. 317/2004

16. Potrivit articolului 65 din Legea nr. 317/2004 privind CSM:

„(1) Se înființează Inspecția Judiciară ca structură cu personalitate juridică în cadrul [CSM], cu sediul în municipiul București, prin reorganizarea Inspecției Judiciare.

(2) Inspecția Judiciară este condusă de un inspector-șef, ajutat de un inspector-șef adjunct, numiți prin concurs organizat de [CSM].

(3) Inspecția Judiciară acționează potrivit principiului independenței operaționale, îndeplinind, prin inspectori judiciari numiți în condițiile legii, atribuții de analiză, verificare și control în domeniile specifice de activitate.”

17. Potrivit articolului 67 din Legea nr. 317/2004:

„(1) Inspectorul-șef și inspectorul-șef adjunct sunt numiți de Plenul [CSM] dintre inspectorii judiciari în funcție, în urma unui concurs care constă în prezentarea unui proiect referitor la exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere respective și într-o probă scrisă privind managementul, comunicarea, resursele umane, capacitatea candidatului de a lua decizii și de a-și asuma răspunderea, rezistența la stres și un test psihologic.

(2) Concursul se organizează de [CSM], potrivit regulamentului aprobat prin hotărâre a Plenului [CSM], care se publică în *Monitorul Oficial al României*, Partea I.

(3) Organizarea concursurilor pentru ocuparea posturilor de inspector-șef și inspector-șef adjunct se anunță cu cel puțin 3 luni înaintea datei acestora.

(4) Mandatul inspectorului-șef și al inspectorului-șef adjunct este de 3 ani și poate fi înnoit o singură dată, cu respectarea prevederilor alineatului (1).

(5) Inspectorul-șef și inspectorul-șef adjunct pot fi revocați din funcție de către Plenul [CSM], în cazul neîndeplinirii sau îndeplinirii necorespunzătoare a atribuțiilor manageriale. Revocarea se dispune pe baza raportului anual de audit prevăzut la articolul 68.

(6) Hotărârea Plenului [CSM] prin care se dispune revocarea din funcție poate fi atacată cu recurs, în termen de 15 zile de la comunicare, la Secția de contencios administrativ și fiscal a Înaltei Curți de Casație și Justiție. Recursul suspendă executarea hotărârii [CSM]. Hotărârea prin care se soluționează recursul este irevocabilă.”

b) Ordonanța de urgență nr. 77/2018

18. Articolul I din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2018 pentru completarea articolului 67 din Legea nr. 317/2004 privind CSM (denumită în continuare „Ordonanța de urgență nr. 77/2018”) [9] a introdus două noi alineate după articolul 67 alineatul (6) din Legea nr. 317/2004:

„(7) În situația vacantării funcției de inspector-șef sau, după caz, de inspector-șef adjunct al Inspecției Judiciare ca urmare a expirării mandatului, interimatul funcției se asigură de inspectorul-șef sau, după caz, de inspectorul-șef adjunct ale căror mandate au expirat, până la data ocupării acestor funcții în condițiile legii.

(8) În caz de încetare a mandatului de inspector-șef ca urmare a altor situații decât expirarea mandatului, interimatul funcției se asigură de către inspectorul-șef adjunct până la data ocupării acestei funcții în condițiile legii, iar în caz de încetare a mandatului de inspector-șef adjunct ca urmare a altor situații decât expirarea mandatului, interimatul funcției se asigură de către un inspector judiciar numit de inspectorul-șef până la data ocupării acestei funcții în condițiile legii.”

19. Potrivit articolului II din Ordonanța de urgență nr. 77/2018, articolul 67 alineatul (7) din Legea nr. 317/2004 „se aplică și situațiilor în care funcția de inspector-șef sau, după caz, de inspector-șef adjunct al Inspecției Judiciare este vacantă la data intrării în vigoare a prezentei ordonanțe de urgență”.

3. Dispoziții referitoare la Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție

a) Legea nr. 207/2018

20. Prin articolul I punctul 45 din Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (denumită în continuare „Legea nr. 207/2018”) [10], după articolul 88 din Legea nr. 304/2004 a fost introdusă o nouă secțiune, consacrată Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (denumită în continuare „SIIJ”), care cuprinde articolele 88^{1}-88^{9}.

9 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 77/2018 din 5 septembrie 2018 pentru completarea articolului 67 din Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial nr. 767 din 5 septembrie 2018). Mai multe dispoziții ale Legii nr. 317/2004, inclusiv articolele 65 și 67, au fost ulterior modificate prin Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (Monitorul Oficial nr. 850 din 8 octombrie 2018).

10 Legea nr. 207/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară (Monitorul Oficial, Partea I, nr. 636 din 20 iulie 2018).

21. Articolul 88^1 din Legea nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată, are următorul cuprins:

„(1) În cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție se înființează și funcționează [SIIJ], care are competența exclusivă de a efectua urmărirea penală pentru infracțiunile săvârșite de judecători și procurori, inclusiv judecătorii și procurorii militari și cei care au calitatea de membri ai [CSM].

(2) [SIIJ] își păstrează competența de urmărire penală și în situația în care, alături de persoanele prevăzute la alineatul (1), sunt cercetate și alte persoane.

[…]

(4) [SIIJ] este condusă de un procuror-șef secție, ajutat de un procuror-șef adjunct, numiți în funcție de Plenul [CSM], în condițiile prezentei legi.

(5) Procurorul general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție soluționează conflictele de competență apărute între [SIIJ] și celelalte structuri sau unități din cadrul Ministerului Public.

[…]”

22. Potrivit articolului 88^2 din Legea nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată:

„(1) [SIIJ] își desfășoară activitatea potrivit principiului legalității, al imparțialității și al controlului ierarhic.

(2) Este interzisă delegarea sau detașarea de procurori în cadrul [SIIJ].

(3) [SIIJ] funcționează cu un număr maxim de 15 procurori.

(4) Numărul de posturi al [SIIJ] poate fi modificat, în funcție de volumul de activitate, prin ordin al procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, la solicitarea procurorului-șef secție, cu avizul conform al Plenului [CSM].”

23. Articolele 88^3 și 88^4 din Legea nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată, reglementează procedura de numire a procurorului-șef și a procurorului-șef adjunct ai [SIIJ], inclusiv componența comisiei de concurs pentru procurorul-șef și, respectiv, condițiile de participare la concurs. În special, articolul 88^3 alineatul (1) prevede că „procurorul-șef al [SIIJ] este numit în funcție de Plenul [CSM], în urma unui concurs care constă în prezentarea unui proiect referitor la exercitarea atribuțiilor specifice funcției de conducere respective, urmărindu-se competențele manageriale, gestiunea eficientă a resurselor, capacitatea de a-și asuma decizii și responsabilități, competențele de comunicare și rezistența la stres, precum și integritatea candidatului, evaluarea activității sale ca procuror și modul în care acesta se raportează la valori specifice profesiei, precum independența justiției ori respectarea drepturilor și libertăților fundamentale”. În plus, potrivit articolului 88^3 alineatul (7), „revocarea din funcția de procuror-șef al [SIIJ] se face de către Plenul [CSM], în caz de neîndeplinire a atribuțiilor specifice funcției sau în cazul în care acesta a fost sancționat disciplinar în ultimii 3 ani, la propunerea comisiei prevăzute la alineatul (2)”. Conform articolului 88^3 alineatul (8), „procurorul-șef al [SIIJ] este numit în funcție pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea reînvestirii o singură dată”.

24. Articolul 88^5 din Legea nr. 304/2004, astfel cum a fost modificată, reglementează procedura de selecție a procurorilor din cadrul SIIJ, stabilind normele privind desfășurarea concursului, care presupune un interviu în fața Plenului CSM și o evaluare a activității candidaților. Potrivit alineatului (1), procurorii sunt numiți de către Plenul [CSM], în urma unui concurs, pe o perioadă de 3 ani, cu posibilitatea continuării activității pentru o perioadă totală de cel mult 9 ani. În conformitate cu

alineatul (3), pentru a participa la acest concurs, procurorii trebuie să îndeplinească cumulativ următoarele condiții: „a) să nu fi fost sancționați disciplinar în ultimii 3 ani; b) să aibă cel puțin gradul de parchet de pe lângă curtea de apel; c) să aibă o vechime efectivă de cel puțin 18 ani în funcția de procuror; d) să aibă o bună pregătire profesională; e) să aibă o conduită morală ireproșabilă”.

25. Articolul 88^8 alineatul (1) prevede că atribuțiile SIIJ cuprind: a) efectuarea urmăririi penale pentru infracțiunile aflate în competența sa; b) sesizarea instanțelor judecătorești pentru judecarea cauzelor privind infracțiunile prevăzute la litera a); c) constituirea și actualizarea bazei de date în domeniul infracțiunilor aflate în domeniul de competență și d) exercitarea altor atribuții prevăzute de lege. Potrivit articolului 88^8 alineatul (2), „[p]articiparea la ședințele de judecată în cauzele de competența secției se asigură de procurori din cadrul Secției judiciare a Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție sau de către procurori din cadrul parchetului de pe lângă instanța învestită cu judecarea cauzei”.

26. Articolul III din Legea nr. 207/2018 prevede:

„(1) [SIIJ] începe să funcționeze în termen de 3 luni de la data intrării în vigoare a prezentei legi.

(2) Cauzele de competența [SIIJ] înregistrate la orice structură de parchet și nesoluționate până la data la care secția este operațională se înaintează spre soluționare [SIIJ] de îndată ce aceasta este operațională.”

b) Ordonanța de urgență nr. 90/2018

27. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea [SIIJ] (denumită în continuare „Ordonanța de urgență nr. 90/2018”) [11] a fost adoptată pentru ca SIIJ să devină operațională până la termenul prevăzut la articolul III alineatul (1) din Legea nr. 207/2018. Potrivit preambulului său, având în vedere că la data adoptării sale CSM nu finalizase procedura de operaționalizare a SIIJ, guvernul a considerat necesar să adopte măsuri legislative urgente care să reglementeze o procedură simplă, derogatorie de la noile articole 88^3-88^5 din Legea nr. 304/2004, în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii secției.

28. Articolul I din Ordonanța de urgență nr. 90/2018 modifică articolul 88^2 alineatul (3) din Legea nr. 304/2004 după cum urmează: „[SIIJ] funcționează cu un număr de 15 posturi de procuror”.

29. Articolul II din Ordonanța de urgență nr. 90/2018 instituie o procedură derogatorie de la articolele 88^3-88^5 din Legea nr. 304/2004 în vederea numirii provizorii a procurorului-șef, a procurorului-șef adjunct și a cel puțin unei treimi din procurorii SIIJ. În special, potrivit alineatului (1) al acestei dispoziții, până la finalizarea concursurilor organizate pentru numirea în funcțiile de procuror-șef al SIIJ și a celor de execuție de procuror în cadrul secției, funcțiile de procuror-șef și cel puțin o treime din funcțiile de execuție de procuror vor fi exercitate provizoriu de procurori care îndeplinesc condițiile prevăzute de lege pentru numirea în aceste funcții, selectați de comisia de concurs constituită în condițiile articolului 88^3 alineatul (2) din Legea nr. 304/2004. Potrivit alineatului (2), selecția candidaților se realizează de comisia de concurs, care își desfășoară activitatea în prezența a cel puțin 3 membri, printr-o procedură derulată în cel mult 5 zile calendaristice de la data declanșării acesteia de către președintele CSM. Potrivit alineatului (11), „de la data operaționalizării [SIIJ], cauzele

11 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 90/2018 privind unele măsuri pentru operaționalizarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr. 862 din 10 octombrie 2018).

de competența acesteia, aflate în lucru la Direcția Națională Anticorupție [denumită în continuare «DNA»] și alte unități de parchet, precum și dosarele cauzelor referitoare la infracțiunile prevăzute de articolul 88^1 alineatul (1) din Legea nr. 304/2004, republicată, cu modificările și completările ulterioare, și soluționate până la data acestei operaționalizări se preiau de către aceasta”.

c) Ordonanța de urgență nr. 92/2018

30. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (denumită în continuare „Ordonanța de urgență nr. 92/2018”) [12] a modificat, printre altele, Legea nr. 304/2004, introducând la articolul 88^2 un nou alineat (5), care precizează că, pe durata desfășurării activității în cadrul SIIJ, procurorii acestei secții beneficiază de drepturile procurorilor detașați. Articolul 88^5 alineatul (5) a fost modificat, prevăzând că interviul din cadrul procedurii de selecție a procurorilor SIIJ este susținut în fața comisiei de concurs, iar nu în fața Plenului CSM.

d) Ordonanța de urgență nr. 7/2019

31. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004, Legii nr. 304/2004 și Legii nr. 317/2004 [13], printre altele, modifică și completează Legea nr. 304/2004. Ea adaugă la articolul 88^1 un nou alineat (6), potrivit căruia, ori de câte ori Codul de procedură penală sau alte legi speciale fac trimitere la „procurorul ierarhic superior” în cazul infracțiunilor de competența SIIJ, prin acesta se înțelege procurorul-șef al SIIJ, inclusiv în cazul soluțiilor dispuse anterior operaționalizării acesteia.

32. De asemenea, ea a introdus, după alineatul (11) al articolului 88^5, două alineate noi, (11^1) și (11^2), care modifică procedura de numire prevăzută la această dispoziție. Potrivit alineatului (11^1), membrii comisiilor de concurs prevăzute de articolul 88^5 nu devin incompatibili și își exprimă votul în Plenul CSM. Alineatul (11^2) stipulează că comisiile de concurs prevăzute de articolul 88^3, respectiv de articolul 88^5 își desfășoară legal activitatea în prezența a cel puțin 3 membri.

33. Această ordonanță modifică și articolul 88^8, prevăzând la alineatul (1) litera d) o competență nouă a SIIJ, care constă în exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele de competența secției, inclusiv în cauzele aflate pe rolul instanțelor sau soluționate definitiv anterior operaționalizării acesteia.

12 Ordonanța de urgență nr. 92 din 15 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial nr. 874 din 16 octombrie 2018).

13 Ordonanța de urgență nr. 7/2019 din 20 februarie 2019 privind unele măsuri temporare referitoare la concursul de admitere la Institutul Național al Magistraturii, formarea profesională inițială a judecătorilor și procurorilor, examenul de absolvire a Institutului Național al Magistraturii, stagiul și examenul de capacitate al judecătorilor și procurorilor stagiari, precum și pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (Monitorul Oficial nr. 137 din 20 februarie 2019).

e) Ordonanța de urgență nr. 12/2019

34. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (denumită în continuare „Ordonanța de urgență nr. 12/2019”) [14] a modificat Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, introducând articolele 88^{10} și 88^{11} în Legea nr. 304/2004. Articolul 88^{10} prevede detașarea unor ofițeri de poliție judiciară în cadrul SIIJ, la solicitarea procurorului-șef al secției, prin decizia ministrului afacerilor interne. Perioada acestor detașări poate fi de cel mult trei ani, cu posibilitatea prelungirii din trei în trei ani.

III. Situația de fapt, procedurile naționale și întrebările preliminare

A. Cauza C-83/19

35. La 27 august 2018, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (denumită în continuare „Asociația Forumul Judecătorilor” sau „reclamanta”) a depus la Inspecția Judiciară (denumită în continuare „pârâta”) o cerere de comunicare a unor informații de interes public. Informațiile solicitate se refereau la activitatea Inspecției Judiciare din perioada 2014-2018. Cererea menționată privea în mod specific informații statistice referitoare la cauzele soluționate de această structură și la originea și la rezultatul unor acțiuni disciplinare, precum și informații referitoare la încheierea unui protocol între Serviciul Român de Informații și Inspecția Judiciară și la participarea acestui serviciu la anchete.

36. La 24 septembrie 2018, întrucât a considerat că pârâta a răspuns doar parțial la această cerere, reclamanta a formulat o acțiune împotriva pârâtei la Tribunalul Olt (România). Reclamanta a solicitat obligarea pârâtei să comunice unele dintre informațiile care făcuseră obiectul cererii din 27 august 2018.

37. În apărare, prin întâmpinarea depusă la 26 octombrie 2018, pârâta a susținut că reclamantei nu i-au fost încălcate drepturile subiective și că acțiunea trebuia respinsă ca nefondată. Această întâmpinare a fost semnată de judecătorul Lucian Netejoru.

38. Domnul Netejoru fusese numit inspector-șef al Inspecției Judiciare prin Hotărârea Plenului CSM nr. 702 din 30 iunie 2015, pentru un mandat de trei ani (de la 1 septembrie 2015 până la 1 septembrie 2018). La momentul depunerii întâmpinării în cauza principală, domnul Netejoru acționa în calitate de inspector-șef interimar, în temeiul Ordonanței de urgență nr. 77/2018, adoptată la 5 septembrie 2018.

39. În răspunsul la întâmpinare, reclamanta a invocat excepția lipsei calității de reprezentant al pârâtei a semnatarului întâmpinării, domnul Netejoru, din două motive. În primul rând, nu există un act administrativ emis de autoritatea competentă să numească inspectorul-șef al Inspecției Judiciare (Plenul CSM) prin care să se constate că au fost îndeplinite condițiile legale pentru interimatul funcției.

40. În al doilea rând, dispozițiile Ordonanței de urgență nr. 77/2018 sunt neconstituționale. Reclamanta a arătat că, prin prelungirea mandatului de conducere a Inspecției Judiciare prin intermediul Ordonanței de urgență nr. 77/2018, guvernul a adus atingere competențelor constituționale ale CSM. Reclamanta și-a întemeiat obiecția pe concluziile Raportului Comisiei din 2018 privind MCV, potrivit cărora „faptul că ministrul justiției a decis să intervină, prelungind mandatele conducerii actuale, putea fi considerat ca intersectându-se cu competențele CSM”, și

14 Ordonanța de urgență nr. 12 din 5 martie 2019 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul justiției (Monitorul Oficial nr. 185 din 7 martie 2019).

susține că Ordonanța de urgență nr. 77/2018 încalcă garanția de independență consacrată la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Reclamanta a arătat că, în măsura în care se va stabili că MCV, precum și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impun obligații României și că România nu le-a respectat, s-ar dovedi că domnul Netejoru nu avea dreptul să reprezinte legal pârâta, cu consecința înlăturării întâmpinării depuse la dosar (inclusiv a apărărilor formulate, a probelor propuse și a excepțiilor invocate).

41. Pârâta a arătat că Hotărârea CSM nr. 702/2015, prin care a fost numit domnul Netejoru în calitate de inspector-șef, figurează pe site-ul internet al Inspecției Judiciare. În plus, pârâta a invocat Ordonanța de urgență nr. 77/2018. Pe acest temei, pârâta a solicitat respingerea excepției invocate de reclamantă ca neîntemeiată.

42. În aceste condiții, Tribunalul Olt (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării [Curții]?

2) Conținutul, caracterul și întinderea temporală a [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], se circumscriu [Tratatului de aderare]? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român?

3) Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf [TUE] trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a stabili măsurile necesare pentru o protecție juridică efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, respectiv garanții ale unei proceduri disciplinare independente pentru judecătorii din România, înlăturând orice risc legat de influența politică asupra desfășurării procedurilor disciplinare, cum ar fi numirea direct de [către] [g]uvern a conducerii Inspecției Judiciare, chiar și cu titlu provizoriu?

4) Articolul 2 [TUE] trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a respecta criteriile statului de drept, solicitate și în rapoartele din cadrul [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], în cazul unor proceduri de numire directă de către [g]uvern a conducerii Inspecției Judiciare, chiar și cu titlu provizoriu?”

B. Cauza C-127/19

43. Reclamantele din această cauză sunt Asociația Forumul Judecătorilor și Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”. La 13 decembrie 2018, reclamantele au sesizat Curtea de Apel Pitești (România) cu o acțiune prin care au solicitat anularea a două hotărâri ale Plenului CSM, și anume Hotărârea nr. 910 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul SIIJ [15] și Hotărârea nr. 911 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul SIIJ [16].

15 Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii CSM nr. 910/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea și revocarea procurorilor cu funcții de conducere din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr. 812 din 21 septembrie 2018).

16 Hotărârea Plenului Consiliului Superior al Magistraturii CSM nr. 911/2018 din 19 septembrie 2018 pentru aprobarea Regulamentului privind numirea, continuarea activității și revocarea procurorilor cu funcții de execuție din cadrul Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție (Monitorul Oficial nr. 812 din 21 septembrie 2018).

44. Aceste hotărâri au fost adoptate în temeiul Legii nr. 207/2018. Articolul I punctul 45 din această lege a introdus după articolul 88 din Legea nr. 304/2004 articolele 88^{1}-88^{9}, referitoare la înființarea și la funcționarea SIIJ. Potrivit noului articol 88^{5} alineatul (12), „[p]rocedurile de numire, continuare a activității în cadrul secției și revocare din funcțiile de conducere și execuție din cadrul secției vor fi detaliate într-un regulament aprobat de Plenul [CSM]”. Cele două decizii a căror anulare se solicită în această cauză au fost aprobate în temeiul acestei dispoziții.

45. Reclamantele au susținut că aceste două acte administrative sunt neconstituționale, făcând referire la dispoziția din Constituția României potrivit căreia acest stat membru se obligă să îndeplinească obligațiile care îi revin din tratatele la care este parte [articolul 11 și articolul 148 alineatul (2) din Constituția României]. De asemenea, reclamantele au susținut că anumite dispoziții ale actelor normative atacate sunt contrare actelor de rang superior, printre care legea, Constituția și Tratatul FUE. În plus, reclamantele au făcut referire la MCV. Ele apreciază că înființarea SIIJ aduce în mod direct atingere competenței DNA, entitate care a obținut rezultate semnificative în cadrul MCV, potrivit rapoartelor Comisiei. Înființarea SIIJ permite redirecționarea către aceasta a zeci de dosare de mare corupție aflate pe rolul DNA prin simpla formulare a unor plângeri fictive împotriva unui magistrat, desființând pur și simplu o parte însemnată din activitatea DNA.

46. Prin Decizia nr. 33 din 23 ianuarie 2018, Curtea Constituțională a României a examinat dispozițiile Legii nr. 207/2018 în cadrul controlului prealabil al constituționalității. Aceasta a statuat că criticile referitoare la efectele pe care înființarea SIIJ le are asupra competenței DNA nu erau întemeiate și că nu existau acte de drept al Uniunii cu caracter obligatoriu care să susțină criticile de neconstituționalitate întemeiate pe articolul 148 alineatele (2) și (4) din Constituție.

47. Instanța de trimitere arată că înființarea SIIJ a fost criticată în rapoartele elaborate de Grupul de state împotriva corupției (denumit în continuare „GRECO”) și de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (denumită în continuare „Comisia de la Veneția”). Comisia a făcut referire la aceste rapoarte în cadrul rapoartelor sale MCV. Instanța de trimitere precizează că, în măsura în care MCV și rapoartele întocmite în contextul său ar da naștere unei obligații de conformare în sarcina statului, o atare obligație ar incumba nu numai autorității legislative a statului, ci și organelor administrative (în speță CSM, care adoptă acte normative de drept derivat de punere în aplicare a legislației) și instanțelor de judecată.

48. În plus, instanța de trimitere arată că Curtea Constituțională a declarat în Decizia nr. 104 din 6 martie 2018 că înțelesul Deciziei MCV nu a fost deslușit de Curte „în ceea ce privește conținutul, caracterul și întinderea temporală și dacă acestea se circumscriu celor prevăzute în Tratatul de aderare”. În consecință, consideră că rezolvarea litigiului presupune clarificarea naturii și a forței juridice ale actelor menționate.

49. În aceste condiții, Curtea de Apel Pitești (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării [Curții]?

2) Conținutul, caracterul și întinderea temporală a [MVC], instituit potrivit [Deciziei MCV], se circumscriu prevederilor [Tratatului de aderare]? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român?

3) Articolul 2 corelat cu articolul 4 alineatul (3) [TUE] trebuie interpretat în sensul că în cadrul obligației statului membru de a respecta principiile statului de drept se înscrie și necesitatea ca România să respecte cerințele impuse prin rapoartele din cadrul [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV]?

4) Articolul 2 [TUE], în special necesitatea respectării valorilor statului de drept, se opune unei legislații prin care este înființată și organizată [SIIJ], în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, prin posibilitatea exercitării, în mod indirect, a unor presiuni asupra magistraților?

5) Principiul independenței judecătorilor, consacrat de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și de articolul 47 din [cartă], astfel cum a fost interpretat prin jurisprudența [Curții] (Marea Cameră, Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), se opune înființării [SIIJ], din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, raportat la modalitatea de numire/revocare din funcție a procurorilor care fac parte din această secție, [la] modalitatea de exercitare a activității în cadrul ei [și la] modul în care este stabilită competența în corelație cu numărul redus de posturi al acestei secții?”

C. Cauza C-195/19

50. Petentul, PJ, a introdus o acțiune privind un litigiu fiscal, pe care intimatul, care a fost judecător în acea cauză, a respins-o ca nefondată. Petentul apreciază că intimatul nu și-a îndeplinit obligația legală de a-și motiva hotărârea în termenul legal de 30 de zile, împiedicând astfel persoana vătămată să exercite căile de atac. În consecință, petentul a introdus o plângere penală la Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București (România), solicitând tragerea la răspundere penală a intimatului pentru săvârșirea infracțiunii de abuz în serviciu.

51. Procurorul de caz din cadrul Parchetului de pe lângă Curtea de Apel București a dispus începerea urmării penale, care ulterior a fost clasată pentru motivul că s-a constatat că fapta de abuz imputată judecătorului nu exista. Petentul a formulat plângere împotriva acestei soluții de clasare a cauzei la procurorul ierarhic superior.

52. După intrarea în vigoare a Legii nr. 207/2018, conform articolului III din această lege și în conformitate cu noul articol 88^1 din Legea nr. 304/2004, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel București a înaintat plângerea la SIIJ, deoarece aceasta viza o persoană care avea calitatea de magistrat. Procurorul-șef adjunct al SIIJ a respins plângerea ca nefondată. Petentul a formulat o plângere la Curtea de Apel București (instanța de trimitere) împotriva ordonanței inițiale a parchetului de pe lângă această instanță, menținută prin ordonanța procurorului-șef adjunct al SIIJ.

53. Instanța de trimitere arată că ea poate fie să respingă, fie să admită plângerea. În acest din urmă caz, hotărârea sa va avea ca efect desființarea ordonanțelor procurorilor și restituirea cauzei la procuror. Conform secțiunii 2^1 din Legea nr. 304/2004, procurorul ierarhic superior care a verificat legalitatea și temeinicia ordonanței procurorului de caz a făcut parte din SIIJ. Prin urmare, în cazul admiterii acțiunii, atât procurorul de caz, cât și procurorul ierarhic superior vor face parte din aceeași unitate specială de parchet, și anume SIIJ.

54. În aceste condiții, instanța națională se consideră obligată să verifice dacă dreptul Uniunii se opune reglementării naționale care instituie SIIJ. Instanța națională amintește că Raportul MCV din 2018 al Comisiei a recomandat „suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgență subsecvente” și „revizuirea legilor justiției, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul [MCV], precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO”.

55. Instanța națională arată că, dacă s-ar constata că articolul 67 alineatul (1) TFUE, articolul 2 prima teză TUE și articolul 9 prima teză TUE se opun reglementării naționale în discuție, în cadrul litigiului național se va pune problema constatării nulității tuturor actelor de procedură întocmite de SIIJ în cauză. Instanța de trimitere va trebui de asemenea să aibă în vedere răspunsul Curții la stabilirea unității de parchet competente, în caz de admitere a plângerii.

56. În aceste condiții, Curtea de Apel București (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [MCV], instituit potrivit Deciziei [MCV], și cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român?

2) Articolul 67 alineatul (1) TFUE, articolul 2 [prima teză] TUE și articolul 9 [prima teză] TUE se opun unei reglementări interne care instituie o secție de procuratură care [are] competența exclusivă de a ancheta orice tip de infracțiune săvârșită de judecători sau procurori?

3) Principiul supremației dreptului european, așa cum a fost acesta consfințit prin Hotărârea [din 15 iulie 1964,] Costa [6/64, EU:C:1964:66,] și prin jurisprudența ulterioară constantă a [Curții], se opune unei reglementări interne care [permite] unei instituții politico-jurisdicționale, precum Curtea Constituțională a României, să înfrângă prin decizii nesupuse vreunei căi de atac principiul menționat anterior?”

D. Cauza C-291/19

57. Prin patru plângeri penale formulate în luna decembrie a anului 2015 și în luna februarie a anului 2016, petenta a reclamat săvârșirea de către patru procurori a infracțiunii de abuz în serviciu, iar de către un avocat, membru al Baroului Brașov, a infracțiunii de trafic de influență. Ulterior, petenta a formulat o plângere penală împotriva a doi judecători din cadrul Judecătoriei Brașov (România) și al Tribunalului Brașov (România), susținând că aceștia făceau parte dintr-un grup infracțional organizat și că au pronunțat soluții nefavorabile petentei în diferite dosare.

58. Prin ordonanța din 8 septembrie 2017, Secția de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul DNA a dispus clasarea cauzei.

59. Petenta a formulat o plângere împotriva ordonanței din 8 septembrie 2017 la procurorul ierarhic superior, procurorul-șef al Secției de combatere a infracțiunilor asimilate infracțiunilor de corupție din cadrul DNA. Prin ordonanța din 20 octombrie 2017, aceasta din urmă a respins plângerea ca neîntemeiată.

60. La 11 septembrie 2018, reclamanta a introdus o plângere împotriva ordonanței inițiale, astfel cum a fost confirmată prin ordonanța din 20 octombrie 2017, la Curtea de Apel Brașov (România), instanța de trimitere.

61. În măsura în care procedura în fața sa presupune participarea obligatorie a unui procuror la ședințe, instanța de trimitere arată că un procuror din cadrul DNA a participat inițial la ședințe. În urma intrării în vigoare a modificărilor la Legea nr. 304/2004 și a Deciziei nr. 3 din 26 februarie 2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție (România), un procuror din cadrul Parchetului de pe lângă Curtea de Apel Brașov (România) a înlocuit în ședință procurorul din cadrul DNA.

62. Instanța de trimitere arată că derularea în continuare a procedurii principale implică participarea procurorilor din cadrul SIIJ. De asemenea, ea susține că, în cazul în care s-ar constata că plângerea formulată de petentă este fondată, instanța de trimitere ar trebui să trimită cauza la SIIJ pentru efectuarea urmăririi penale. În aceste condiții, instanța de trimitere consideră că este necesar să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune reglementării naționale care instituie SIIJ, ținând seama de Raportul MCV din 2018 al Comisiei. Mai precis, în cazul în care Curtea ar considera că rapoartele MCV au un caracter obligatoriu, instanța de trimitere urmărește să afle care este întinderea acestei obligații și dacă ea acoperă numai concluziile unor astfel de rapoarte sau dacă instanța națională ar trebui să aibă în vedere și constatările realizate prin aceste rapoarte, inclusiv cele care provin din documente ale Comisiei de la Veneția și ale GRECO.

63. În aceste condiții, Curtea de Apel Brașov (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării [Curții]?

2) Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român, în special (dar nu numai) în ceea ce privește necesitatea efectuării unor modificări legislative care să fie în acord cu concluziile [MCV] [și cu] recomandările formulate de Comisia de la Veneția și de [GRECO]?

3) Articolul 2 corelat cu articolul 4 alineatul (3) [TUE] trebuie interpretat în sensul că în cadrul obligației statului membru de a respecta principiile statului de drept se înscrie și necesitatea ca România să respecte cerințele impuse prin rapoartele din cadrul [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV]?

4) Principiul independenței judecătorilor, consacrat de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și de articolul 47 din [cartă], astfel cum a fost interpretat prin jurisprudența [Curții] (Marea Cameră, Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117), se opune înființării [SIIJ], din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, raportat la modalitatea de numire/revocare din funcție a procurorilor care fac parte din această secție, [la] modalitatea de exercitare a activității în cadrul ei [și la] modul în care este stabilită competența în corelație cu numărul redus de posturi al acestei secții?

5) Articolul 47 [al doilea paragraf] din [cartă], vizând dreptul la un proces echitabil prin judecarea cauzei într-un termen rezonabil, se opune înființării [SIIJ], din cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție, raportat la modalitatea de exercitare a activității în cadrul ei și [la] modul în care este stabilită competența în corelație cu numărul redus de posturi al acestei secții?”

E. Cauza C-355/19

64. Reclamantele din această cauză sunt Asociația Forumul Judecătorilor, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” și OL, persoană fizică (denumite în continuare „reclamantele”).

65. La 23 ianuarie 2019, reclamantele au formulat în fața Curții de Apel Pitești (România) o acțiune în anulare împotriva Ordinului procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 (denumit în continuare „pârâtul”)[17]. Acest ordin privește organizarea și funcționarea SIIJ. El a fost adoptat în temeiul Legii nr. 207/2018, prin care s-a înființat SIIJ, în condițiile stabilite la articolul II alineatele (10) și (11) din Ordonanța de urgență nr. 90/2018.

66. Reclamantele au susținut, *primo*, că acest ordin este neconstituțional, făcând referire la dispoziția din Constituția României potrivit căreia acest stat membru se obligă să îndeplinească obligațiile care îi revin din tratatele la care este parte [articolul 11 și articolul 148 alineatul (2) din Constituția României]. *Secundo*, ele au criticat textul ordinului pentru motivul că unele dintre dispozițiile sale ar fi contrare unor acte normative de rang superior (legea, Constituția, Tratatul privind Uniunea Europeană). Mai precis, reclamantele au arătat că acest ordin nu ține seama de recomandările formulate de Comisie în rapoartele întocmite în cadrul MCV.

17 Ordinul procurorului general al Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție nr. 252 din 23 octombrie 2018 privind organizarea și funcționarea în cadrul Parchetului de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție a Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție.

67. În aceste condiții, și potrivit unui raționament similar celui prezentat de instanța de trimitere în cauza C-127/19, Curtea de Apel Pitești (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării [Curții]?

2) Conținutul, caracterul și întinderea temporală a [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], se circumscriu [Tratatului de aderare]? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român?

3) Articolul 2 [TUE] trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a respecta criteriile statului de drept, solicitate și în rapoartele din cadrul [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], în cazul înființării urgente a unei secții de parchet de anchetare exclusiv a infracțiunilor comise de magistrați, ce dă naștere unei îngrijorări deosebite în ceea ce privește lupta împotriva corupției și poate fi utilizată ca instrument suplimentar de intimidare a magistraților și de exercitare de presiuni asupra acestora?

4) Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf [TUE] trebuie interpretat în sensul obligației statelor membre de a stabili măsurile necesare pentru o protecție juridică efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, respectiv prin înlăturarea oricărui risc legat de influența politică asupra cercetării penale a unor judecători, [în] cazul înființării urgente a unei secții de parchet de anchetare exclusiv a infracțiunilor comise de magistrați, ce dă naștere unei îngrijorări deosebite în ceea ce privește lupta împotriva corupției și poate fi utilizată ca instrument suplimentar de intimidare a magistraților și de exercitare de presiuni asupra acestora?”

F. Procedura în fața Curții

68. Prin decizia președintelui Curții din 21 martie 2019, cauzele C-83/19, C-127/19 și C-195/19 au fost conexate. Prin această decizie s-au respins totodată cererile instanțelor de trimitere formulate în cauzele menționate prin care se solicita judecarea acestora potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, însă s-a dispus judecarea celor trei cauze cu prioritate, în temeiul articolului 53 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

69. Prin scrisorile din 11 și din 20 februarie 2019, reclamantele din cauzele C-83/19 și C-127/19 au solicitat adoptarea unor măsuri provizorii în temeiul articolului 279 TFUE și, respectiv, al articolului 160 alineatele (2) și (7) din Regulamentul de procedură. Curtea a răspuns că nu are competența să adopte astfel de măsuri în cadrul unei proceduri preliminare.

70. În urma sentinței din 8 februarie 2019 a Curții de Apel Craiova (România), prin încheierea din 12 februarie 2019, Tribunalul Olt a înaintat dosarul aferent procedurii principale din cauza C-83/19 Tribunalului Mehedinți (România). Tribunalul Olt a informat însă Curtea că toate actele de procedură, inclusiv trimiterea preliminară, au fost menținute. În urma încheierii din 10 iunie 2020 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Curtea de Apel Pitești a înaintat Curții de Apel Alba Iulia (România) dosarul aferent procedurii principale din cauza C-127/19. Curtea de Apel Pitești a informat Curtea că au fost păstrate toate actele de procedură îndeplinite în cauză.

71. Judecarea potrivit procedurii accelerate a fost solicitată de instanța de trimitere și în cauza C-355/19. Cererea menționată au fost respinsă prin decizia președintelui Curții din 27 iunie 2019. Prin decizia președintelui Curții din 18 septembrie 2019 s-a decis însă examinarea cu prioritate a acestei cauze, precum și a cauzei C-291/19.

72. Inspecția Judiciară, guvernele belgian, neerlandez, polonez și român, precum și Comisia au prezentat observații scrise în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-195/19. Guvernul suedez a prezentat observații scrise în cauzele C-83/19 și C-127/19. CSM și Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” au prezentat observații scrise în cauza C-127/19.

73. În cauza C-291/19 au prezentat observații scrise guvernele neerlandez, polonez, român și suedez, precum și Comisia.

74. În cauza C-355/19, Asociația Forumul Judecătorilor, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (denumit în continuare „procurorul general”) și guvernele neerlandez, polonez, român și suedez, precum și Comisia au prezentat observații scrise.

75. La 20 și 21 ianuarie 2020 a avut loc o ședință comună în cursul căreia următoarele persoane interesate au prezentat observații orale: Asociația Forumul Judecătorilor, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, CSM, OL, procurorul general, guvernele belgian, danez, neerlandez, român și suedez, precum și Comisia Europeană.

IV. Analiză

76. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe prin a examina excepțiile de inadmisibilitate ridicate în diferitele cauze deduse judecății Curții (A). În continuare, vom prezenta cadrul juridic al Uniunii aplicabil, precum și criteriile în raport cu care ar trebui efectuată analiza în prezentele cauze (B). În sfârșit, vom examina dispozițiile naționale în cauză (C).

A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor adresate

77. Mai multe persoane interesate care au prezentat observații în diferitele cauze au susținut că Curtea nu ar trebui să răspundă la unele sau chiar la niciuna dintre întrebările preliminare adresate în prezentele cauze. Principalele „teme” invocate în privința diferitor cauze ar putea fi în esență „regrupate”, ele conținând obiecții legate de lipsa de competențe ale Uniunii în domeniile vizate de întrebările adresate, și anume (i) organizarea internă a sistemelor judiciare, (ii) lipsa de competență a Curții de a interpreta Decizia MCV, (iii) lipsa de pertinență a răspunsurilor care trebuie date de Curte în scopul soluționării cauzelor aflate în fața instanțelor de trimitere și (iv) împrejurarea că unele dintre întrebările adresate au rămas fără obiect.

78. Toate acestea au fost formulate ca obiecții cu privire la admisibilitatea întrebărilor adresate. Considerăm însă că argumentele referitoare (i) la lipsa de competențe ale Uniunii în domeniul organizării jurisdicționale a statelor membre și (ii) la natura juridică a MCV privesc deja, în realitate, aprecierea competenței Curții.

79. În plus, aceste elemente de competență se suprapun în mare măsură cu analiza pe fond a dispozițiilor menționate. Problema dacă dispozițiile naționale în discuție în prezentele cauze, referitoare la organizarea puterii judecătorești, intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii este legată în mod indisociabil de răspunsurile care trebuie date la întrebările adresate, care privesc tocmai întinderea, cerințele și efectele articolului 2 și ale articolului 19 alineatul (1) TUE, precum și ale articolului 47 din cartă [18]. Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea A. K. și alții, în ceea ce privește argumente similare, aceste întrebări privesc interpretarea dispozițiilor în cauză și intră, din acest motiv, în competența Curții, în temeiul articolului 267 TFUE [19].

18 A se vedea în acest sens Hotărârea din 7 martie 2017, X și X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punctul 37), și Hotărârea din 26 septembrie 2018, Belastingdienst/Toeslagen (Efectul suspensiv al apelului) (C-175/17, EU:C:2018:776, punctul 24).

19 Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 74).

80. Pentru aceste motive, vom aborda cele două obiecții cu privire la competența Curții în secțiunea B din prezentele concluzii, unde vom expune dispozițiile care sunt efectiv aplicabile în prezentele cauze și tipul de examinare necesar. În prezenta secțiune, secțiunea A a prezentelor concluzii, vom aborda numai aspectele care constituie efectiv excepții de inadmisibilitate, ridicate de diferite persoane interesate în privința unor întrebări individuale adresate în fiecare dintre cauze.

81. Observăm că guvernul român a susținut în observațiile sale scrise că întrebările adresate erau, cea mai mare parte, inadmisibile în toate cauzele cu care a fost sesizată Curtea [20]. În ședință însă, poziția acestui guvern s-a schimbat în mod considerabil, ceea ce înțelegem că se datorează împrejurării că, în urma schimbării guvernului la nivel național, intervenită între timp, s-a schimbat și politica noului guvern [21].

82. Cu toate acestea, guvernul român nu și-a retras în mod expres în ședință observațiile scrise și argumentele cu privire la admisibilitate prezentate în cadrul lor. Prin urmare, considerăm că Curtea rămâne obligată să răspundă la argumentele cu privire la admisibilitate avansate de guvernul român în observațiile sale scrise.

83. Ca prefață comună tuturor cauzelor examinate în această secțiune, este util să se amintească faptul că, potrivit unei jurisprudențe constante, numai instanța națională care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească din cauza principală are competența să aprecieze atât necesitatea unei decizii preliminare, cât și pertinența întrebărilor preliminare. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dispozițiilor dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe. Întrebările preliminare beneficiază de o prezumție de pertinență. În acest sens, Curtea poate refuza să se pronunțe numai în împrejurări limitate, în special atunci când cerințele articolului 94 din Regulamentul de procedură nu sunt respectate sau atunci când este evident că interpretarea dreptului Uniunii în cauză nu are nicio legătură cu situația de fapt ori atunci când întrebările sunt de natură ipotetică [22]. Acestea sunt principiile în lumina cărora vom examina excepțiile de inadmisibilitate ridicate în prezentele cauze.

1. C-83/19

84. Două serii de obiecții au fost ridicate cu privire la admisibilitatea cererii formulate în această cauză. Prima privește lipsa necesității sau a pertinenței întrebărilor adresate în cauzele principale, iar a doua privește teza potrivit căreia cauza a rămas fără obiect.

85. În primul rând, Inspecția Judiciară a arătat că întrebările adresate în cauza C-83/19 nu sunt pertinente pentru soluționarea litigiului principal. Acest argument a fost de asemenea invocat, în ceea ce privește prima și a doua întrebare, de guvernul român în observațiile sale scrise, acesta susținând în plus că instanța de trimitere nu a explicat motivele pentru care considera că cererea de decizie preliminară era necesară.

86. În al doilea rând, Comisia a arătat că litigiul principal a rămas fără obiect și că, prin urmare, întrebările nu mai sunt pertinente. Ea susține că, la 15 mai 2019, domnul Netejoru a fost numit de Plenul CSM în calitate de inspector-șef al Inspecției Judiciare pentru un nou mandat de trei ani, în temeiul dispozițiilor Legii nr. 317/2004. Comisia consideră că întrebările adresate și-au pierdut, prin urmare, pertinența. Numirea *ex post* a aceleiași persoane, în urma unui concurs organizat în mod legal, pune capăt oricărei ingerințe a puterii executive în independența puterii judecătorești.

20 În special prima și a doua întrebare în cauza C-83/19, prima-a treia întrebare în cauza C-127/19, prima întrebare în cauza C-195/19, prima-a treia întrebare în cauza C-291/19 și prima, a doua și a patra întrebare în cauza C-355/19.

21 A se vedea de asemenea punctele 144, 263, 284 și 285 din prezentele concluzii.

22 A se vedea de exemplu Hotărârea din 25 iulie 2018, Confédération paysanne și alții (C-528/16, EU:C:2018:583, punctele 72 și 73, precum și jurisprudența citată), sau Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctul 35).

87. În ceea ce privește lipsa capacității de reprezentare a Inspecției Judiciare în perioada anterioară datei de 15 mai 2019, care include data prezentării observațiilor de către domnul Netejoru în numele Inspecției Judiciare, Comisia consideră că situația ar putea fi remediată prin aplicarea articolului 82 alineatul (1) din Codul de procedură civilă român. Această dispoziție prevede că, atunci „când instanța constată lipsa dovezii calității de reprezentant a celui care a acționat în numele părții, va da un termen scurt pentru acoperirea lipsurilor […]”. În consecință, întrebările adresate cu titlu preliminar sunt ipotetice și ar trebui respinse ca inadmisibile.

88. În opinia noastră, niciuna dintre excepțiile de inadmisibilitate ridicate nu este convingătoare.

89. În primul rând, instanța de trimitere a explicat care este pertinența întrebărilor adresate pentru soluționarea procedurii principale. Potrivit deciziei de trimitere, instanța națională, în temeiul dispozițiilor procedurale naționale, trebuie să se pronunțe *mai întâi* asupra excepțiilor de procedură care fac inutilă administrarea de probe ori cercetarea în fond a cauzei [23]. În acest stadiu, procedura principală este întreruptă tocmai ca urmare a acestei excepții de procedură, întemeiată pe faptul că domnul Netejoru, care, în calitatea sa de inspector-șef în temeiul Ordonanței de urgență nr. 77/2018, a semnat întâmpinarea ca reprezentant al Inspecției Judiciare, nu avea drept de reprezentare.

90. Tipul de „efect de domino” pe care orice răspuns care ar putea fi dat de Curte l-ar putea avea asupra procedurii naționale este destul de clar. În cazul în care excepția de procedură, preliminară judecății pe fond, ar fi admisă de instanța de trimitere, aceasta ar conduce la înlăturarea întâmpinării și, implicit, a elementelor de probă și a excepțiilor care sunt invocate în aceasta. Această decizie ar avea în mod clar repercusiuni asupra hotărârii care urmează să fie pronunțată pe fond în procedura națională, referitoare la cererea Asociației Forumul Judecătorilor având ca obiect obligarea pârâtei la comunicarea unor informații deținute de Inspecția Judiciară.

91. Admitem că conținutul întrebărilor preliminare adresate în această cauză este într-adevăr oarecum îndepărtat de obiectul central al litigiului principal, care rămâne un litigiu privind o cerere de informații. În plus, a deschide, într-un mod substanțial, în cadrul unui astfel de litigiu principal întreaga problemă a unei numiri potențial problematice a inspectorului-șef judiciar poate părea oarecum forțat.

92. Cu toate acestea, diferendul pentru soluționarea căruia se solicită avizul Curții este reprezentat de chestiunea prealabilă a calității de reprezentant a domnului Netejoru, invocată cu titlu incident în litigiul principal. Faptul că acest diferend privește o chestiune prealabilă nu determină o lipsă de pertinență și, prin urmare, inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară. Într-adevăr, examinând dacă o întrebare preliminară este necesară pentru a permite unei instanțe de trimitere să „pronunțe o hotărâre” în sensul articolului 267 al doilea paragraf TFUE, Curtea a reținut o interpretare largă a acestei noțiuni. Ea înglobează în special „întreaga procedură care conduce la pronunțarea hotărârii instanței de trimitere, astfel încât Curtea este în măsură să interpreteze toate dispozițiile procedurale ale dreptului Uniunii pe care instanța de trimitere este obligată să le aplice pentru a pronunța o hotărâre” [24]. Această interpretare a permis să se considere admisibile întrebări de natură procedurală

23 Articolul 248 din Legea nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă, republicată în Monitorul Oficial nr. 247 din 10 aprilie 2015.

24 Hotărârea din 17 februarie 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punctul 42).

referitoare la întregul proces de elaborare a hotărârii, inclusiv toate problemele legate de sarcina cheltuielilor de judecată sau de obținerea probelor [25]. Mai mult, în trecut, Curtea s-a arătat în mod tradițional destul de generoasă, neexaminând într-o manieră prea aprofundată proximitatea materială a problemelor ridicate în raport cu procedura principală [26].

93. În al doilea rând, excepția invocată de Comisie trebuie de asemenea respinsă. Este adevărat că, potrivit unei jurisprudențe constante, procedura preliminară presupune ca un litigiu *să fie pendinte* în fața instanței naționale [27]. Aceasta înseamnă că, în cazul în care litigiul a rămas fără obiect, făcând astfel ca întrebările adresate să devină ipotetice sau să își piardă legătura cu un litigiu concret, Curtea trebuie să decidă că nu mai este necesar să se pronunțe asupra cererii de decizie preliminară [28].

94. Totuși, în speță, niciun element din dosarul de care dispune Curtea nu indică faptul că excepția de procedură, preliminară judecății pe fond, invocată în procedura principală sau procedura principală însăși ar fi rămas fără obiect. Nu este confirmat faptul că numirea ulterioară în condiții legale a domnului Netejoru în funcția de inspector-șef ar avea vreo consecință asupra validității actelor de reprezentare îndeplinite înainte de această numire.

95. Deși este apreciată asistența Comisiei în identificarea dreptului național eventual aplicabil în materie, interpretarea unor astfel de dispoziții nu intră în competența Curții. Mai mult, din decizia de trimitere reiese că instanța de trimitere consideră că este obligată să se pronunțe asupra excepției de procedură formulate de reclamantă și că trebuie să examineze legalitatea reprezentării Inspecției Judiciare *la data depunerii întâmpinării* [29]. Din această perspectivă, a cărei exactitate poate fi verificată numai de instanța ori instanțele naționale, faptul că o anumită persoană a fost numită în același post *ulterior acelui moment* ar putea să nu aibă ca efect remedierea lipsei anterioare a puterii de reprezentare.

96. Având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că întrebările adresate în cauza C-83/19 sunt admisibile.

2. C-127/19 și C-355/19

97. În cauza C-127/19, guvernul român a arătat în observațiile sale scrise că prima, a doua și a treia întrebare, referitoare la natura juridică și la efectele Deciziei MCV, nu au nicio legătură cu obiectul litigiului principal. În mod similar, însă invocând o excepție generală de inadmisibilitate a tuturor întrebărilor adresate în cauza C-127/19, CSM a susținut că întrebările adresate de instanța de trimitere nu privesc interpretarea dreptului Uniunii, ci invită Curtea să aplice acest drept în cauza în discuție și solicită o opinie consultativă asupra unor dispoziții naționale. În ședință, CSM a adăugat că

25 *Ibidem*, punctele 35-45. A se vedea de asemenea, cu privire la diferitele situații în care întrebări legate de chestiuni precum repartizarea cheltuielilor de judecată pot fi admisibile, Concluziile noastre prezentate în cauza Pegaso și Sistemi di Sicurezza (C-521/18, EU:C:2020:306, punctul 58 și următoarele).

26 Pentru un exemplu recent, în Hotărârea din 1 octombrie 2019, Blaise și alții (C-616/17, EU:C:2019:800, punctele 31-39), citată anterior, cauza națională în care au fost adresate întrebările respective privea pe fond o procedură penală pentru distrugerea cu intenție a unui bun. În acest context, Curtea a examinat mai multe chestiuni destul de complexe cu privire la validitatea Regulamentului (CE) nr. 1107/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 octombrie 2009 privind introducerea pe piață a produselor fitosanitare și de abrogare a Directivelor 79/117/CEE și 91/414/CEE ale Consiliului (JO 2009, L 309, p. 1) și la autorizarea glifosatului, care puteau fi de asemenea considerate oarecum îndepărtate din punct de vedere material de problemele reale cu care era sesizată instanța națională.

27 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 iunie 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, punctul 31).

28 A se vedea de exemplu Ordonanța din 10 ianuarie 2019, Mahmood și alții (C-169/18, EU:C:2019:5, punctele 25 și 26), Ordonanța din 2 mai 2019, Faggiano (C-524/16, nepublicată, EU:C:2019:399, punctele 23 și 24), și Ordonanța din 1 octombrie 2019, YX (Transmiterea unei hotărâri către statul membru de cetățenie a persoanei condamnate) (C-495/18, EU:C:2019:808, punctele 23-26).

29 Instanța de trimitere precizează că, potrivit articolului 208 alineatul (2) din Codul de procedură civilă român, „[n]edepunerea întâmpinării în termenul prevăzut de lege atrage decăderea din dreptul de a mai propune probe și de a invoca excepții, în afara celor de ordine publică, dacă legea nu prevede altfel”.

întrebările adresate nu sunt pertinente pentru obiectul litigiului principal, care privește legalitatea celor două acte administrative adoptate de CSM, iar nu legea de înființare a SIIJ. În opinia acestuia, întrucât instanța de trimitere nu este competentă în ceea ce privește analiza dreptului național, care este o chestiune pendinte în fața Curții Constituționale a României, întrebările trebuie declarate inadmisibile.

98. În cauza C-355/19, guvernul român a arătat în observațiile sale scrise că instanța de trimitere nu a demonstrat pertinența primei, a celei de a doua și a celei de a patra întrebări pentru soluționarea litigiului principal.

99. Cauza C-127/19 privește anularea Hotărârilor nr. 910 și nr. 911 ale Plenului CSM din 19 septembrie 2018. Instanța de trimitere precizează că aceste acte au fost adoptate în vederea punerii în aplicare a modificărilor introduse prin Legea nr. 207/2018 și că ele urmăresc, așadar, să permită funcționarea SIIJ. În acest context, instanța de trimitere consideră necesar să se clarifice interpretarea MCV, a articolului 2, a articolului 4 alineatul (3) și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și a articolului 47 din cartă în vederea pronunțării asupra compatibilității acestor dispoziții cu înființarea SIIJ prin Legea nr. 207/2018. Legea menționată constituie temeiul juridic al actelor a căror anulare se solicită în procedura principală.

100. Aceste explicații arată că există o legătură funcțională clară între actele în discuție în litigiul principal și Legea nr. 207/2018 prin care s-a înființat SIIJ. Constatarea incompatibilității înființării SIIJ cu dreptul Uniunii va avea o incidență inevitabilă asupra examinării actelor administrative care fac obiectul litigiului principal. În termeni mai simpli, dacă se constată că temeiul este incompatibil, incompatibile vor fi și actele ulterioare de punere în aplicare a acestui temei.

101. Aceasta demonstrează clar, în opinia noastră, modul în care întrebările adresate în cauza C-127/19 sunt pertinente pentru soluționarea acțiunii în anulare cu care este sesizată instanța de trimitere în cauza principală. Prin urmare, excepțiile de inadmisibilitate invocate în această cauză trebuie respinse.

102. În mod similar, cauza C-355/19 privește anularea unui act administrativ adoptat în vederea punerii în aplicare a modificărilor introduse prin Legea nr. 207/2018 și pentru a permite funcționarea SIIJ. În acest context, instanța de trimitere consideră necesar să se clarifice interpretarea MCV, a articolului 2, a articolului 4 alineatul (3) și a articolului 19 alineatul (1) TUE, precum și a articolului 47 din cartă în vederea pronunțării asupra compatibilității acestor dispoziții cu înființarea SIIJ prin Legea nr. 207/2018, care se află la originea adoptării actelor a căror anulare se solicită în procedura principală.

103. Aceste întrebări sunt admisibile pentru aceleași motive ca acelea din cauza C-127/19: este vorba, din nou, despre logica punerii în aplicare. Dacă efectiv temeiul juridic, și anume Legea nr. 207/2018 prin care a fost înființată SIIJ, ar fi declarat incompatibil, aceeași soartă ar avea-o și actul administrativ în discuție în litigiul principal, adoptat pentru punerea sa în aplicare.

104. În consecință, prima, a doua și a patra întrebare în cauza C-355/19 sunt în egală măsură admisibile.

3. C-195/19 și C-291/19

105. În observațiile sale scrise, guvernul român a contestat admisibilitatea primei întrebări în cauza C-195/19 și a primei, a celei de a doua și a celei de a treia întrebări în cauza C-291/19. Potrivit acestui guvern, întrebările menționate, care se referă la natura juridică a Deciziei MCV și a rapoartelor Comisiei, nu sunt pertinente pentru soluționarea litigiilor principale din aceste cauze.

106. Cauza C-195/19 privește o plângere pendinte în care în discuție este răspunderea penală a unui judecător. Instanța de trimitere precizează că, în cazul admiterii căii de atac, atât procurorul de caz, cât și procurorul ierarhic superior al acestuia vor face parte din aceeași unitate specială de parchet, și anume SIIJ. În acest context, instanța de trimitere se consideră obligată să verifice dacă dreptul Uniunii se opune reglementării naționale care instituie SIIJ. În acest scop, ea ridică problema compatibilității legislației naționale menționate cu MCV și, în cadrul celei de a doua întrebări în cauza C-195/19, cu articolul 2 TUE. Instanța națională arată că, dacă s-ar constata că dreptul Uniunii se opune reglementării naționale prin care a fost înființată SIIJ, în cadrul litigiului principal se va pune problema constatării nulității tuturor actelor de procedură întocmite de SIIJ în cauză. Instanța de trimitere va trebui de asemenea să aibă în vedere răspunsul Curții la stabilirea unității de parchet competente, în caz de admitere a plângerii.

107. Aceste motive evidențiază în mod clar pertinența pentru soluționarea litigiului principal a primei și a celei de a doua întrebări în cauza C-195/19, în măsura în care a doua întrebare privește articolul 2 TUE.

108. În ceea ce privește admisibilitatea primei, a celei de a doua și a celei de a treia întrebări în cauza C-291/19, instanța de trimitere a justificat pertinența întrebărilor adresate în această cauză prin aceea că derularea în continuare a procedurii principale implică participarea procurorilor din cadrul SIIJ. Prin urmare, trebuie să se verifice dacă dreptul Uniunii se opune sau nu reglementării naționale de instituire a SIIJ. În ipoteza în care instanța de trimitere ar constata temeinicia criticii formulate de petentă, ar trebui să restituie cauza la SIIJ pentru efectuarea urmăririi penale.

109. Având în vedere aceste precizări, pentru aceleași motive care tocmai au fost prezentate în legătură cu prima și, în parte, cu a doua întrebare în cauza C-195/19, considerăm că prima, a doua și a treia întrebare în cauza C-291/19 sunt în egală măsură admisibile.

110. Cu toate acestea, suntem de acord cu guvernul român că a doua întrebare în cauza C-195/19, în măsura în care vizează articolul 9 TUE și articolul 67 alineatul (1) TFUE, precum și a treia întrebare în această cauză trebuie declarate inadmisibile. În ceea ce privește a treia întrebare în cauza C-195/19, guvernul român a arătat că o întrebare prin care se solicită să se stabilească dacă principiul supremației se opune unei reglementări naționale care permite Curții Constituționale să înfrângă acest principiu prin decizii care nu sunt supuse căilor de atac are un caracter „teoretic și general” și, ca atare, nu are legătură cu obiectul litigiului principal.

111. În ceea ce privește a doua întrebare în cauza C-195/19, decizia de trimitere nu conține nicio explicație care să demonstreze modul concret în care articolul 9 TUE (care proclamă principiul egalității cetățenilor Uniunii) și articolul 67 alineatul (1) TFUE (care prevede că Uniunea constituie un spațiu de libertate, securitate și justiție) ar putea fi pertinente în speță. Această întrebare, în măsura în care invocă dispozițiile menționate, nu este conformă cu cerințele prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, este indispensabil ca instanța națională să ofere un minim de explicații cu privire la motivele alegerii prevederilor de drept al Uniunii a căror interpretare o solicită și anumite explicații cu privire la legătura pe care o stabilește între aceste prevederi și legislația națională aplicabilă litigiului cu care este sesizată [30].

112. A treia întrebare în cauza C-195/19 este afectată, în opinia noastră, de același viciu, la care se adaugă unul care îi este specific. *Primo*, această întrebare, astfel cum a arătat în mod întemeiat guvernul român, este de asemenea departe de a se conforma cerințelor articolului 94 din Regulamentul de procedură. Întrebarea menționată urmărește în esență să se stabilească dacă principiul supremației se opune unei reglementări naționale care permite Curții Constituționale, în esență, să înfrângă acest principiu prin decizii nesupuse vreunei căi de atac. Cu toate acestea, decizia

30 A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 martie 2016, Safe Interenvíos (C-235/14, EU:C:2016:154, punctul 115), sau Ordonanța din 12 mai 2016, Security Service și alții (C-692/15-C-694/15, EU:C:2016:344, punctul 20).

de trimitere nu menționează nicidecum dispozițiile în discuție sau motivul pentru care sunt problematice. Instanța de trimitere doar a citat anumite extrase din deciziile Curții Constituționale, în care această instanță își exprimă poziția cu privire la MCV în diferite cauze, fără a furniza vreun context ori vreo explicație pentru aspectul dacă aceste decizii privesc dispoziții naționale legate de cauza principală.

113. *Secundo*, astfel cum este formulată, această întrebare cuprinde și o (într-adevăr, nu chiar măgulitoare) evaluare implicită a jurisprudenței Curții Constituționale, invitând Curtea să confirme o anumită interpretare a acestei jurisprudențe în diferite proceduri fără legătură între ele, pentru care sunt furnizate (în mod selectiv) doar puține informații, și să repună în acest mod în discuție autoritatea instituțională a unei instanțe naționale superioare. Însă, în mod cert, nu acesta este rolul Curții în procedura preliminară [31].

114. În consecință, considerăm că a doua întrebare adresată în cauza C-195/19, în măsura în care vizează articolul 9 TUE și articolul 67 alineatul (1) TFUE, precum și a treia întrebare adresată în aceeași cauză sunt inadmisibile.

4. Concluzie intermediară cu privire la admisibilitate

115. Considerăm că a doua întrebare preliminară în cauza C-195/19, în măsura în care se referă la articolul 9 TUE și la articolul 67 alineatul (1) TFUE, precum și a treia întrebare preliminară în această cauză trebuie declarate inadmisibile. Celelalte întrebări adresate în cele cinci cauze de față sunt, în opinia noastră, admisibile.

116. Cu toate acestea, din motive de claritate, vom regrupa toate întrebările adresate în prezentele cauze în chestiuni cu privire la dreptul aplicabil, care, odată soluționate, vor constitui cadrul celor două elemente de fond tratate în aceste cauze.

117. În primul rând, instanțele de trimitere din prezentele cauze și-au formulat întrebările cu privire la mai multe acte de drept al Uniunii. Pe de o parte, există întrebări referitoare la caracterul, la valoarea juridică și la efectele MCV [32], precum și la problema dacă normele naționale în discuție intră în domeniul de aplicare al acestui mecanism [33]. Pe de altă parte, întrebările adresate privesc interpretarea articolului 47 din cartă, precum și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, a articolului 2 și a articolului 4 alineatul (3) TUE [34].

118. În al doilea rând, aceste întrebări cu privire la cadrul normativ de analiză adecvat sunt adresate în vederea obținerii unei interpretări a dreptului Uniunii care să permită instanțelor naționale să examineze compatibilitatea dispozițiilor naționale în cauză, referitoare la numirea interimară a conducerii Inspecției Judiciare [35] și la înființarea SIIJ [36], cu normele de drept al Uniunii menționate.

31 A se vedea în același sens, cu privire la întrebări formulate în mod similar de o instanță națională, Concluziile noastre prezentate în cauza Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, punctele 36 și 50).

32 Prima și a doua întrebare în cauzele C-83/19, C-127/19, C-291/19 și C-355/19, precum și prima întrebare în cauza C-195/19.

33 În opinia noastră, este ceea ce instanțele de trimitere solicită prin a patra întrebare în cauza C-83/19, precum și prin a treia întrebare în cauzele C-127/19, C-291/19 și C-355/19. Instanțele de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă statele membre sunt obligate să se conformeze criteriilor statului de drept prevăzute la articolul 2 TUE și dacă aceste cerințe, impuse și prin Decizia MCV și rapoartele MCV, trebuie interpretate în sensul că se opun măsurilor naționale în cauză. A se vedea punctele 121 și 173 din prezentele concluzii.

34 A treia întrebare în cauza C-83/19, a patra și a cincea întrebare în cauza C-127/19, a doua întrebare în cauza C-195/19, în măsura în care privește articolul 2 TUE, a patra și a cincea întrebare în cauza C-291/19 și a patra întrebare în cauza C-355/19.

35 A treia întrebare în cauza C-83/19.

36 A patra și a cincea întrebare în cauzele C-127/19 și C-291/19, a doua întrebare în cauza C-195/19 și a patra întrebare în cauza C-355/19.

119. În restul prezentelor concluzii vom examina, așadar, într-o primă etapă, dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii [Decizia MCV, articolul 47 din cartă, articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) TUE] și criteriile stabilite de acestea în scopul prezentelor cauze (B). Într-o a doua etapă, vom aplica cerințele care decurg din aceste dispoziții în contextul dispozițiilor naționale în cauză, pentru a oferi ajutor instanțelor de trimitere în ceea ce privește chestiunile de fond pendinte în fața lor (C).

B. Dreptul Uniunii și criteriile relevante

1. Mecanismul MCV

120. Diferitele decizii de trimitere din toate cauzele examinate în prezentele concluzii au ridicat mai multe probleme privind caracterul, valoarea juridică și efectele Deciziei MCV, precum și ale rapoartelor adoptate în temeiul acesteia.

121. În primul rând, Decizia MCV și rapoartele Comisiei adoptate în temeiul său constituie acte ale instituțiilor Uniunii, în sensul articolului 267 TFUE, iar Curtea le poate interpreta [37]? În al doilea rând, conținutul, caracterul și întinderea temporală a MCV intră în domeniul de aplicare al Tratatului de aderare [38]? În al treilea rând, instanțele de trimitere doresc să afle dacă cerințele prevăzute de MCV [39] și de rapoartele Comisiei în cadrul MCV au caracter obligatoriu [40]. În al patrulea rând, se solicită de asemenea să se stabilească dacă articolul 2 TUE trebuie interpretat, prin coroborare cu articolul 4 alineatul (3) TUE, în sensul că obligația României de a se conforma cerințelor prevăzute de rapoartele MCV face parte din obligația de a respecta statul de drept [41] și dacă această obligație acoperă numirea temporară a conducerii Inspecției Judiciare [42] și înființarea SIIJ [43].

122. Vom aborda succesiv toate aceste probleme după cum urmează. În primul rând, vom începe prin a confirma că Decizia MCV și rapoartele adoptate de Comisie în temeiul acestei decizii constituie efectiv acte ale Uniunii (a). În al doilea rând, vom examina dacă Tratatul de aderare constituie temeiul juridic adecvat al Deciziei MCV (b). În al treilea rând, vom aborda problema valorii juridice și a efectelor MCV și ale rapoartelor Comisiei adoptate în cadrul său (c). În al patrulea rând, vom încheia această secțiune cu examinarea aspectului dacă măsurile naționale în discuție în prezentele cauze intră în domeniul de aplicare al MCV (d).

a) Decizia MCV și rapoartele MCV constituie acte ale Uniunii?

123. Toate persoanele interesate care au prezentat observații cu privire la acest aspect [44], cu excepția CSM, sunt de acord că această întrebare trebuie să primească un răspuns afirmativ. CSM a arătat în observațiile sale scrise că Decizia MCV constituie un instrument de cooperare al Comisiei, iar nu un act legislativ care să poată fi cenzurat de Curte potrivit articolului 267 TFUE. Totuși, în ședință, acest organ a precizat că Decizia MCV, ca atare, este un act obligatoriu, chiar dacă recomandările pe care le conține sunt lipsite de un astfel de caracter.

37 Prima întrebare în cauzele C-83/19, C-127/19, C-291/19 și C-355/19.

38 Prima parte din a doua întrebare în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-355/19.

39 Prima întrebare în cauza C-195/19.

40 A doua parte din a doua întrebare în cauzele C-83/19, C-127/19, C-355/19, precum și prima întrebare în cauza C-195/19 și a doua întrebare în cauza C-291/19.

41 A treia întrebare în cauzele C-127/19 și C-291/19.

42 A patra întrebare în cauza C-83/19.

43 A treia întrebare în cauza C-355/19.

44 Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, Asociația Forumul Judecătorilor, procurorul general, Comisia, precum și guvernele belgian, neerlandez, român și suedez.

124. În opinia noastră, nu există nicio îndoială că, în pofida chestiunii caracterului eventual obligatoriu al Deciziei MCV și al rapoartelor adoptate în temeiul său, ambele constituie acte ale dreptului Uniunii, iar Curtea are competența să le interpreteze în cadrul procedurii preliminare prevăzute la articolul 267 TFUE.

125. În primul rând, Decizia MCV constituie o decizie în sensul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE. Ea a fost adoptată de Comisie în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare. Nu vedem cum ar putea să nu fie, prin urmare, un „act adoptat de instituții”, în sensul articolului 267 TFUE.

126. În al doilea rând, situația este aceeași în ceea ce privește rapoartele adoptate de Comisie pe baza Deciziei MCV. Din nou, independent de problema caracterului lor (ne)obligatoriu, care este o problemă diferită, articolul 267 TFUE atribuie Curții competența de a se pronunța cu titlu preliminar cu privire la validitatea și interpretarea *actelor adoptate de instituțiile [Uniunii], fără nicio excepție*[45]. Competența Curții nu se limitează, așadar, la actele care au efecte obligatorii[46], astfel cum s-a confirmat în diversele ocazii în care Curtea a statuat cu privire la interpretarea recomandărilor sau a altor acte de *soft law* atipice în decizii preliminare[47].

127. În consecință, la prima întrebare în cauzele C-83/19, C-127/19, C-291/19 și C-355/19 trebuie să se răspundă în sensul că Decizia MCV, precum și rapoartele întocmite de Comisie pe baza acesteia constituie acte adoptate de o instituție a Uniunii, în sensul articolului 267 TFUE, și, prin urmare, pot fi supuse interpretării Curții în temeiul acestei dispoziții.

b) Tratatul de aderare reprezintă un temei juridic adecvat?

128. Mai multe dintre întrebările adresate ridică problema dacă „conținutul, caracterul și întinderea temporală” ale MCV „se circumscriu Tratatului de aderare”[48]. În opinia noastră, aceste întrebări urmăresc în esență să se clarifice dacă Decizia MCV, cu caracterul său, cu domeniul său de aplicare și în forma sa actuale, s-a putut întemeia în mod valabil pe Tratatul de aderare. Astfel formulată, problema interpretării se apropie mai degrabă de o contestare nemărturisită a validității unui act de drept al Uniunii[49].

129. Pe baza argumentelor prezentate în cursul acestor proceduri, nu vedem niciun motiv pentru care Decizia MCV actuală nu ar fi putut să fie adoptată în temeiul Tratatului de aderare și al Actului de aderare a României și a Bulgariei. Acest lucru este valabil în ceea ce privește temeiul său juridic formal (1), conținutul și obiectivele sale (2), precum și întinderea sa temporală (3).

45 A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 decembrie 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punctul 8), și Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 30). Sublinierea noastră.

46 Hotărârea din 27 octombrie 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, punctul 35 și jurisprudența citată).

47 De exemplu, Hotărârea din 13 decembrie 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, punctul 9 și jurisprudența citată), confirmată recent prin Hotărârea din 20 februarie 2018, Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2018:79, punctul 44).

48 Prima parte din a doua întrebare în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-355/19.

49 Cealaltă opțiune, în ipoteza în care Curtea nu va dori să își însușească această interpretare a primei teze a celei de a doua întrebări în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-355/19, ar fi să se reformuleze această întrebare ca solicitând doar să se stabilească dacă România este sau nu obligată să respecte cerințele prevăzute de MCV și de rapoartele adoptate pe baza acestuia. Având în vedere finalitatea întrebărilor menționate, aceasta pare a fi în realitate principala preocupare a instanțelor de trimitere.

1) Temeiul juridic formal

130. În ceea ce privește *temeiul juridic formal* al acesteia, Decizia MCV a fost adoptată cu titlu de măsură de salvgardare în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare. Articolul 4 alineatul (3) din Tratatul de aderare abilitează instituțiile Uniunii să adopte înaintea aderării statelor membre în cauză măsurile prevăzute, printre altele, la articolele 37 și 38 din Actul de aderare. Potrivit acestor dispoziții, cunoscute și sub denumirea de „clauze de salvgardare”, aceste măsuri intră în vigoare numai sub rezerva și la data intrării în vigoare a Tratatului de aderare. Articolul 2 alineatul (2) din Tratatul de aderare precizează că dispozițiile actului menționat fac parte integrantă din acest tratat.

2) Conținutul și obiectivele

131. Din punctul de vedere al conținutului măsurilor care pot fi luate în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, aceste dispoziții împuternicesc Comisia să adopte, la cererea unui stat membru sau, respectiv, din proprie inițiativă, „măsuri corespunzătoare” în două situații.

132. *Primo*, aplicarea articolului 37, „clauza de salvgardare în domeniul pieței interne”, poate fi atrasă în cazul în care România nu își îndeplinește angajamentele asumate în contextul negocierilor de aderare, determinând o perturbare semnificativă a bunei funcționări a pieței interne ori pericolul iminent al unei atari perturbări. *Secundo*, aplicarea articolului 38 poate fi atrasă în cazul în care există deficiențe semnificative sau un risc iminent privind apariția unor asemenea deficiențe în transpunerea, stadiul aplicării sau asigurarea respectării instrumentelor de cooperare și a deciziilor privind recunoașterea reciprocă în spațiul de libertate, securitate și justiție [50].

133. Examinarea obiectivelor și a conținutului Deciziei MCV arată că aceasta poate fi încadrată ușor la tipul de măsuri prevăzute la articolele 37 și 38 din Actul de aderare.

134. În ceea ce privește *obiectivele* Deciziei MCV, considerentul (4) al acesteia menționează deficiențele care justifică recurgerea la măsurile de salvgardare prevăzute la articolele 37 și 38 din Actul de aderare. Deși apreciază eforturile făcute de România pentru a finaliza pregătirile de aderare la Uniune, acest considerent arată că Comisia a identificat în raportul său din 26 septembrie 2006 [51] „chestiuni rămase nerezolvate”, în special privind responsabilizarea și eficiența sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii. S-au considerat necesare progrese suplimentare pentru a garanta capacitatea acestora „de a aplica măsurile adoptate pentru a institui piața internă și spațiul de libertate, securitate și justiție”. După ce a amintit în cuprinsul considerentului (5) că măsurile prevăzute la articolele 37 și 38 din Actul de aderare puteau fi adoptate în cazul unui „risc iminent”, Comisia a considerat că astfel de riscuri erau prezente. Considerentul (6) explică astfel că „chestiunile nerezolvate”, care privesc responsabilizarea și eficiența sistemului judiciar și ale organelor de aplicare a legii, justifică instituirea MCV pentru evaluarea progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției.

135. Motivele care stau la baza MCV se întemeiază astfel pe existența unor riscuri iminente pentru funcționarea pieței interne și a spațiului de libertate, securitate și justiție ca urmare a deficiențelor constatate în sistemul judiciar și în lupta împotriva corupției din România. Acest obiectiv apare ca fiind pe deplin conform cu articolele 37 și 38 din Actul de aderare.

50 Ambele dispoziții sunt citate la punctele 7 și 8 din prezentele concluzii.

51 Comunicarea Comisiei intitulată Raport de monitorizare privind stadiul pregătirii Bulgariei și României pentru aderarea la UE [COM(2006) 549 final]. Acest raport preconiza deja instituirea MCV.

136. În al doilea rând, din punctul de vedere al *conținutului* măsurilor care pot fi luate în temeiul acestor dispoziții, din formularea atât a articolului 37, cât și a articolului 38 din Actul de aderare reiese că termenul „măsuri” este suficient de larg pentru a include un act precum Decizia MCV. Niciuna dintre aceste dispoziții nu conține o enumerare exhaustivă a măsurilor care pot fi luate în temeiul lor. Singura măsură menționată în mod expres este suspendarea recunoașterii reciproce în temeiul articolului 38 din Actul de aderare. Astfel, articolele 37 și 38 din Actul de aderare stabilesc doar limite negative cărora trebuie să li se conformeze măsurile, ele trebuind să respecte principiul proporționalității și să fie nediscriminatorii.

137. În condițiile în care atât articolul 37, cât și articolul 38 din Actul de aderare pot fi utilizate în mod legitim pentru a suspenda (în cele din urmă) recunoașterea reciprocă sau anumite elemente ale pieței interne și nici unul, nici celălalt nu conține o listă închisă de tipuri de măsuri care să poată fi adoptate în temeiul lor, atunci nu există doar o singură măsură posibilă, ci mai degrabă o gamă de măsuri. Cu alte cuvinte, dacă este posibil să se suspende, trebuie de asemenea să fie posibil, în numele proporționalității prevăzute în mod expres de această dispoziție, să se adopte, *a fortiori*, doar o măsură mult mai ușoară și, în acest sens, mult mai proporțională a unui mecanism de cooperare și de verificare. Faptul că pot fi luate măsuri suplimentare și mai restrictive de punere în aplicare a articolelor 37 și 38 nu afectează cu nimic faptul că măsuri deja mai puțin stricte, precum MCV, pot fi adoptate în temeiul acestor dispoziții și în conformitate cu principiul proporționalității.

3) Întinderea temporală a MCV

138. Articolele 37 și 38 din Actul de aderare conțin aceleași limitări temporale. În primul rând, ambele dispoziții prevăd că măsurile pot fi adoptate, în principiu, până la împlinirea unui termen de cel mult trei ani de la data aderării. Totuși, ambele dispoziții prevăd de asemenea (i) că clauzele de salvgardare pot fi invocate *chiar și înainte de aderare* în temeiul concluziilor urmăririi îndeplinirii angajamentelor asumate în negocieri, iar măsurile adoptate intră în vigoare la data aderării, cu excepția cazului în care acestea prevăd o dată ulterioară, și (ii) că măsurile pot fi aplicate dincolo de termenul de trei ani atât timp cât aceste deficiențe subzistă. În pofida posibilității de a menține măsurile pe durată nedeterminată, atât articolul 37, cât și articolul 38 din Actul de aderare precizează în mod expres (iii) că măsurile nu pot fi menținute mai mult decât este strict necesar și, în orice caz, sunt revocate la data la care angajamentul corespunzător este îndeplinit.

139. Din nou, în cursul prezentelor proceduri nu a fost prezentat niciun element care să sugereze că Decizia MCV nu ar respecta aceste cerințe. *Primo*, aceasta a fost adoptată cu câteva zile înaintea aderării, la 13 decembrie 2006, pe baza concluziilor Raportului din 26 septembrie 2006, astfel cum se menționează în cuprinsul considerentului (4) al Deciziei MCV (i). *Secundo*, măsurile au fost menținute pentru o perioadă mai lungă decât perioada de trei ani ulterioară aderării, pe baza constatării că deficiențele care au condus la adoptarea Deciziei MCV au continuat să existe (ii). *Tertio*, considerentul (9) arată că decizia va fi abrogată atunci când vor fi fost atinse toate obiectivele de referință. În această privință este notabil faptul că încetarea MCV era prevăzută în Raportul din 2017, iar aceasta nu a fost împiedicată decât după constatările negative din Raportul din 13 noiembrie 2018, la care se referă prezentele cauze (iii).

140. Considerăm că analiza cuprinsă în această rubrică ar trebui să se oprească aici. Există în mod firesc problema subiacentă, mai profundă, a proporționalității, care apare uneori în argumentele cu privire la măsura în care este adecvat și/sau necesar ca ceea ce a fost considerat un sistem temporar postaderare să se mențină mai bine de 13 ani și să continue încă. Această cutie specifică a Pandorei poate fi însă lăsată în deplină siguranță închisă în cadrul prezentelor proceduri, în care niciuna dintre părți nu a sugerat că nu ar mai fi îndeplinite condițiile materiale, menționate în cuprinsul celor două puncte precedente, ale aplicabilității în prezent a Deciziei MCV.

4) Concluzie intermediară

141. Examinarea primei părți a celei de a doua întrebări adresate în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-355/19 nu a evidențiat niciun element de natură să pună la îndoială faptul că Decizia MCV, în forma sa actuală, a fost adoptată în mod valabil și poate fi menținută în temeiul Tratatului de aderare.

c) Efectele MCV

142. O altă întrebare adresată de instanțele de trimitere în prezentele cauze este aceea dacă Decizia MCV (1) și rapoartele Comisiei adoptate în temeiul acesteia (2) au caracter obligatoriu pentru România.

1) Cu privire la efectele juridice ale Deciziei MCV

143. Guvernele belgian și neerlandez au susținut că Decizia MCV este obligatorie în toate elementele sale. În mod similar, în observațiile sale scrise, guvernul suedez, precum și, în ședință, Asociația Forumul Judecătorilor și procurorul general au afirmat că Decizia MCV și obiectivele sale de referință din anexă sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru România.

144. Guvernul român a susținut în observațiile sale scrise că singura obligație impusă României prin Decizia MCV este aceea de a raporta periodic Comisiei progresele realizate în vederea atingerii obiectivelor de referință din anexa la această decizie. Acest guvern și-a modificat poziția în ședință și a susținut că obiectivele de referință din anexa la Decizia MCV concretizează condițiile Tratatului de aderare, în conformitate cu valorile și cu principiile prevăzute la articolele 2 și 19 TUE.

145. Decizia MCV este o decizie în sensul articolului 288 al patrulea paragraf TFUE. Astfel cum prevede această dispoziție, deciziile sunt *obligatorii în toate elementele lor pentru destinatarii acestora*. Potrivit articolului 4 din Decizia MCV, destinatarii săi sunt statele membre. La momentul adoptării sale, într-adevăr, România nu era încă membră, însă, în acest context specific, caracterul obligatoriu al actelor Uniunii adoptate înainte de aderare decurge (de asemenea) din articolul 2 din Actul de aderare: „de la data aderării, dispozițiile tratatelor originare și actele adoptate de instituții și de Banca Centrală Europeană înainte de aderare sunt obligatorii pentru Bulgaria și România și se aplică în aceste state în condițiile stabilite prin aceste tratate și prin prezentul act”.

146. Astfel, Decizia MCV are în mod evident caracter obligatoriu. Adevărata problemă este mai degrabă *care* sunt obligațiile impuse României prin Decizia MCV.

147. Obligația juridică formulată fără echivoc impusă României figurează la articolul 1 din Decizia MCV: „În fiecare an, până la 31 martie cel târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă”. Există, așadar, o *obligație de a prezenta rapoarte*.

148. Cu toate acestea, obligațiile impuse României în temeiul articolului 1 din Decizia MCV nu încetează nicidecum odată cu trimiterea anuală a unor rapoarte până la un anumit termen limită. Într-adevăr, obligația impusă la articolul 1 nu constă doar în a prezenta rapoarte, ci în *a prezenta rapoarte privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință* enumerate în anexa la Decizia MCV. Astfel, articolul 1 din Decizia MCV prevede și *obligația de a atinge* obiectivele definite în obiectivele de referință conținute în anexa la această decizie. În plus, articolul 1 al doilea paragraf, care împuternicește Comisia să ofere ajutor tehnic prin diverse mijloace sau să colecteze ori să facă schimb de informații privind obiectivele de referință și să organizeze misiuni de experți în acest scop în România, arată de asemenea că autoritățile române oferă sprijinul necesar în acest context.

149. Astfel, a *prezenta rapoarte privind progresele realizate* impune ca anumite eforturi să fie depuse într-o anumită direcție. Logica acestei dispoziții nu ar fi nicidecum asigurată prin prezentarea anuală, în mod mecanic, a unor rapoarte prin care să se arate că lucrurile continuă să fie mai mult sau mai puțin neschimbate. Într-un asemenea context, nu vom acorda prea multă importanță argumentului textual întemeiat pe anexa la Decizia MCV. Într-adevăr, în anumite versiuni lingvistice, anexa face referire, într-un mod oarecum vag, la „obiectivele de referință pe care România trebuie să le *[abordeze]*” [52]. Pe de altă parte, mai multe alte versiuni lingvistice conțin termeni care indică în mod clar o obligație de a le *atinge* [53].

150. În plus, caracterul imperativ al obligației de a se conforma progresiv obiectivelor de referință enumerate în anexa la Decizia MCV este subliniat în mod clar prin poziția acesteia din urmă în *cadrul* obligațiilor care decurg din Tratatul de aderare. Decizia MCV a făcut posibilă aderarea în pofida preocupărilor persistente și serioase legate de deficiențe fundamentale în privința reformei judiciare și a luptei împotriva corupției în România. Prin urmare, nu ne poate mira că Decizia MCV cuprinde o obligație specifică a României de a atinge obiectivele de referință enumerate în anexă. Departe de a fi concepută ca o simplă recomandare, Decizia MCV a fost adoptată, în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, ca măsură de salvgardare, care a fost indispensabilă pentru a permite aderarea la 1 ianuarie 2007.

151. În general, obiectivele de referință prevăzute de MCV sunt legate de și precizează cerința statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE, la care articolul 49 TUE face referire ca o condiție prealabilă aderării. Potrivit articolului 49 TUE, numai statele care respectă valorile prevăzute la articolul 2 TUE și care se angajează să le promoveze pot solicita să devină membre ale Uniunii. Preambulul Deciziei MCV subliniază rolul central al statului de drept pentru Uniune și în special pentru spațiul de libertate, securitate și justiție, precum și nevoia implicită ca toate statele membre să dispună de un sistem judiciar și administrativ imparțial și independent, înzestrat cu mijloace pentru a lupta împotriva corupției [54].

152. Rolul MCV în procesul de aderare a fost esențial în acest context. Preocupările legate de sistemul judiciar și de lupta împotriva corupției au subzistat pe parcursul negocierilor anterioare aderării și au fost menționate expres în anexa IX la Actul de aderare, în lista angajamentelor specifice asumate și a cerințelor acceptate de România la încheierea negocierilor de aderare, la 14 decembrie 2004 [55]. Potrivit articolului 39 alineatul (2) din Actul de aderare, nerespectarea unor astfel de angajamente ar fi putut determina Consiliul să amâne cu un an data aderării. Așa cum a arătat guvernul belgian, obiectivele de referință reflectă angajamentele asumate de România în cadrul negocierilor de aderare, după cum ilustrează anexa IX la Actul de aderare. Prin urmare, se poate considera, astfel cum a susținut guvernul danez în ședință, că MCV era o condiție esențială în cadrul semnării Tratatului de aderare de către toate statele membre, având în vedere că subzistau încă deficiențe semnificative. Aceste deficiențe identificate în ultimul raport de preaderare al Comisiei cu privire la România furnizează temeiul adoptării Deciziei MCV.

153. Într-un asemenea context istoric și normativ, o interpretare a Deciziei MCV potrivit căreia obiectivele de referință incluse în anexa sa nu ar fi obligatorii pentru România ar însemna că întregul MCV dă României un cec în alb să nu se conformeze condițiilor fundamentale ale aderării.

52 Cum este cazul, de exemplu, al versiunii în limba engleză, precum și al versiunilor în limbile cehă, letonă, lituaniană, malteză, neerlandeză sau slovacă.

53 De exemplu, bulgara, spaniola, daneza, germana, estona, franceza, italiana, maghiara, polona, portugheza, română, slovena, finlandeza sau suedeza.

54 Considerentele (1), (2) și (3) ale Deciziei MCV.

55 A se vedea în special punctele (3) și (4) din anexa IX la Actul de Aderare. Punctul (3) se referă la adoptarea și la punerea în aplicare a unui plan de acțiune și a unei strategii de reformă a sistemului judiciar, inclusiv a măsurilor pentru punerea în aplicare a legilor justiției. Punctul (4) privește lupta împotriva corupției, cu precădere „prin asigurarea unei aplicări riguroase a legislației anticorupție și a independenței efective a Parchetului Național Anticorupție […]”.

154. Un alt element care evidențiază caracterul imperativ al obligației de a atinge obiectivele prevăzute în MCV privește, așa cum a subliniat guvernul suedez, consecințele juridice semnificative legate de nerespectarea acesteia. Astfel cum se indică în considerentul (7) al Deciziei MCV, în cazul în care obiectivele de referință nu sunt atinse, Comisia arată că poate aplica clauze de salvgardare suplimentare și mai stricte, în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul de aderare, inclusiv suspendarea recunoașterii reciproce. În plus, consecințele juridice specifice ale unei ipotetice încălcări care poate decurge din regimul special al MCV nu împiedică, prin ele însele, recurgerea la instrumentele obișnuite de impunere a îndeplinirii obligațiilor prin intermediul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii în cazul în care România nu își îndeplinește obligațiile care îi incumbă în temeiul Deciziei MCV [56].

155. Pe scurt, în opinia noastră, Decizia MCV, chiar dacă utilizează sintagma „obiective de referință”, este, în ceea ce privește esența și conținutul său, o reglementare obligatorie a Uniunii. Într-un context de preaderare, fixarea de obiective de referință poate face parte din condiționalitatea politică de măsurare a progresului care conduce la aderare. Într-un context postaderare, aceasta devine o normă juridică edictată prin intermediul unui instrument juridic obligatoriu, o decizie care impune obligații specifice, a căror încălcare poate da naștere unor consecințe juridice. Consecințele nerespectării ei, dincolo de posibilitățile de declarare și de sancționare a unei eventuale neîndepliniri a obligațiilor prin intermediul căilor obișnuite ale dreptului Uniunii, pot de asemenea să aibă consecințe semnificative asupra participării României la piața internă, precum și asupra spațiului de libertate, securitate și justiție.

156. În ceea ce privește conținutul acestor obligații, pe lângă obligația de a prezenta rapoarte, există în mod clar și obligația de a depune toate eforturile posibile pentru a se conforma obiectivelor de referință prevăzute în anexa la Decizia MCV.

2) Cu privire la efectele juridice ale rapoartelor MCV

157. Instanțele de trimitere au solicitat de asemenea Curții să se pronunțe cu privire la forța juridică obligatorie a rapoartelor întocmite de Comisie pe baza Deciziei MCV, precum și a recomandărilor Comisiei de la Veneția și ale GRECO.

158. În ședință, Asociația Forumul Judecătorilor și OL au susținut că recomandările cuprinse în rapoartele Comisiei, luate în considerare împreună cu Decizia MCV, au efecte juridice obligatorii. În aceeași ordine de idei, guvernul român a susținut în ședință că, în pofida naturii lor *sui generis* și a lipsei caracterului obligatoriu, recomandările cuprinse în rapoarte nu pot fi ignorate, ci, ținând seama de obligația de cooperare loială prevăzută la articolul 4 alineatul (3) TUE, ele trebuie respectate și devin chiar obligatorii atunci când România adoptă măsuri legislative sau administrative în domeniile acoperite de obiectivele de referință enumerate în anexa la Decizia MCV.

159. În schimb, Comisia și procurorul general au susținut că natura juridică a rapoartelor Comisiei în cadrul MCV nu este cea a unei recomandări în sensul articolului 288 al cincilea paragraf și al articolului 292 TFUE, fiind mai degrabă acte juridice *sui generis* adoptate în temeiul Deciziei MCV.

160. Din aceste considerații rezultă că, în cadrul rolului specific pe care îl joacă în sistemul instituit prin Decizia MCV, recomandările cuprinse în raportul MCV constituie mult mai mult decât niște recomandări „tradiționale”. Astfel cum au arătat guvernele neerlandez și suedez, rapoartele MCV sunt instrumente de evaluare. Rapoartele sunt adoptate în temeiul articolului 2 din Decizia MCV și, așa cum subliniază Comisia, se adresează Parlamentului și Consiliului. Potrivit acestei dispoziții, Comisia „va transmite […] Parlamentului European și Consiliului propriile comentarii și concluzii privind raportul

56 Dacă ceva poate fi *pus în aplicare*, acel ceva trebuie să fie în mod clar obligatoriu – a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punctele 120-122).

prezentat de România”. Rapoartele oferă, așadar, cadrul metodologic în care se evaluează acest progres. Măsurile cuprinse în recomandările făcute în rapoarte concretizează obiectivele de referință într-un mod care permite evaluarea progresului realizat de România, ceea ce va conduce în cele din urmă la încetarea întregului MCV.

161. Prin urmare, efectele juridice produse de rapoarte în privința României decurg din obligațiile care rezultă din principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE. Astfel, rapoartele constituie baza pentru a aprecia dacă România își respectă obligațiile în ceea ce privește obiectivele de referință ale MCV. Aceste rapoarte cuprind recomandări specifice pentru a ghida eforturile depuse de România. După cum evidențiază Comisia, scopul recomandărilor este acela de a susține România în eforturile sale de a atinge obiectivele Deciziei MCV. Dat fiind că obiectivele de referință concretizează condițiile Tratatului de aderare și întrucât Decizia MCV a fost adoptată pe baza acestui act, România este supusă unei *obligații de cooperare consolidată* în temeiul MCV. Cooperarea loială nu se limitează deci la a prezenta pur și simplu rapoarte privind progresele, ci include mai degrabă obligația de a ține seama de recomandări cu ocazia adoptării măsurilor legislative sau administrative în domeniile acoperite de obiectivele de referință ale Deciziei MCV.

162. În consecință, astfel cum susține guvernul belgian, pentru a se conforma obiectivelor de referință ale Deciziei MCV, România poate fie să adopte măsurile recomandate, fie să ia alte măsuri adecvate pentru atingerea acestor obiective. În orice caz, în lumina articolului 4 alineatul (3) TUE, acest stat membru este *obligat să țină seama de rapoartele Comisiei*. Obligația de cooperare loială implică în egală măsură obligația de a coopera cu Comisia în cadrul MCV și de a se abține de la orice măsură care ar putea pune în pericol atingerea obiectivelor prevăzute în obiectivele de referință.

163. Suntem de părere că a compara efectele juridice ale rapoartelor MCV cu cele ale recomandărilor formulate în temeiul articolului 288 TFUE și a discuta apoi care dintre ele este mai *sui generis* este, probabil, un exercițiu nu foarte util [57]. În considerațiile care urmează, preferăm, așadar, să prezentăm pe scurt care ar trebui să fie, în opinia noastră, rolul adecvat al rapoartelor MCV.

164. În primul rând, împărtășim abordarea globală a guvernelor belgian, danez și suedez. Suntem de asemenea de părere că rapoartele întocmite de Comisie sunt, în ceea ce privește conținutul lor specific, *lipsite de forță obligatorie*. Acestea ar trebui să fie citite și studiate și, în acest sens, *luate în considerare* de România atunci când urmărește să atingă obiectivele prevăzute în obiectivele de referință MCV. Însă aceasta nu înseamnă că trebuie urmată fiecare dintre recomandările specifice pe care le cuprind. Există o datorie de a coopera, însă nu o obligație de a copia literal.

165. În al doilea rând, aceasta include în mod natural *posibilitatea de a nu da curs*. România, ca orice alt stat membru, păstrează dreptul de a-și concepe după cum consideră de cuviință instituțiile și procedurile naționale. Cu toate acestea, la conceperea acestor alte modele și proceduri, România trebuie să fie în măsură să demonstreze modul în care aceste alte modele contribuie la realizarea obiectivelor de referință cuprinse în anexa la Decizia MCV sau cel puțin să indice o ipoteză plauzibilă în această privință.

166. În al treilea rând, contrar celor arătate deja cu privire la Decizia MCV [58], recomandările specifice cuprinse în rapoarte *nu sunt susceptibile să fie puse în aplicare* ca obligații juridice de sine stătătoare. În mod logic, întrucât rapoartele MCV nu conțin nicio obligație juridică, acestea nu pot fi, prin ele însele, valorificate nici în fața instanțelor Uniunii, nici în fața instanțelor naționale.

57 Mai ales din moment ce întinderea exactă a obligației autorităților naționale, în special a instanțelor naționale, de a lua în considerare recomandările în vederea soluționării litigiilor aflate pe rolul lor (Hotărârea din 13 decembrie 1989, Grimaldi, C-322/88, EU:C:1989:646, punctul 18) nu este destul de clară [a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Belgia/Comisia (C-16/16 P, EU:C:2017:959, punctele 97 -101)].

58 Punctul 155 din prezentele concluzii.

167. Aceasta nu se opune totuși posibilității ca rapoartele menționate, ca și alte tipuri de izvoare de drept, să fie luate în considerare și menționate atunci când se consideră că clarifică interpretarea unor măsuri ale Uniunii sau naționale. Aceasta se poate produce în mod firesc la fel ca în cazul oricărei alte surse cu caracter pur *persuasiv* (spre deosebire de caracterul obligatoriu), care poate varia de la inspirația căutată în procesul-verbal al Consiliului European, trecând prin lucrările lui Immanuel Kant, la – în culturile juridice mai discursive, pentru a nu le spune flecare – citatele memorabile din Terry Pratchett sau din „Alice în Țara Minunilor”.

168. Merită însă menționat în contextul prezentelor întrebări preliminare că, din cauza lipsei caracterului juridic obligatoriu al rapoartelor MCV, instanțele naționale nu se pot baza, în temeiul dreptului Uniunii, pe recomandările cuprinse în aceste rapoarte pentru a înlătura aplicarea prevederilor legislației naționale pe care le consideră contrare unor astfel de recomandări.

169. În sfârșit, cu privire la un aspect conex, a doua întrebare în cauza C-291/19 ridică problema obligației României de a efectua modificări legislative, care să fie conforme cu recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO.

170. Rapoartele Comisiei de la Veneția și ale GRECO sunt adesea menționate în rapoartele MCV ale Comisiei. *Din perspectiva dreptului Uniunii*, rapoartele respective sunt, în acest context, o sursă de informare utilă și oferă orientări cu caracter persuasiv cu privire la standardele relevante pentru evaluarea conformității cu obiectivele de referință ale MCV. Cele două organisme internaționale furnizează rapoarte care se bucură de autoritate în domenii strâns legate de obiectivele de referință privind eficiența sistemului judiciar și lupta împotriva corupției.

171. Totuși, în lumina considerațiilor care precedă, legate de lipsa efectelor juridice obligatorii ale rapoartelor MCV înseși, prin referirea la rapoartele acestor organisme, rapoartele MCV nu pot face obligatorii rapoartele întocmite de aceste alte organisme internaționale. Concluziile lor, *în măsura în care se face în mod specific trimitere la ele în rapoartele* Comisiei, nu pot decât să dea naștere aceluiași tip de obligații legate de cooperarea loială precum recomandările cuprinse în înseși rapoartele MCV [59].

172. Considerațiile care precedă furnizează însă răspunsul care trebuie să fie dat din perspectiva dreptului Uniunii. Acesta nici nu împiedică, nici nu aduce atingere posibilității ca unor astfel de rapoarte să li se recunoască un statut diferit, în temeiul dreptului național (constituțional), pentru respectarea unor *obligații de drept internațional* ale statelor membre asumate în mod autonom.

d) Măsurile naționale în discuție intră în domeniul de aplicare al MCV?

173. În sfârșit, astfel cum am arătat la punctul 117 din prezentele concluzii, trebuie clarificată o ultimă problemă referitoare la rolul Deciziei MCV în prezentele cauze: măsurile naționale în discuție în prezentele cauze intră în domeniul de aplicare al acestui instrument de drept al Uniunii?

174. Atunci când a fost întrebată cu privire la această problemă în ședință, Comisia a confirmat că, în opinia sa, toate modificările legilor justiției în discuție în prezentele cauze intră în domeniul de aplicare al Deciziei MCV.

175. Suntem de acord.

59 Argumentele cuprinse în aceste rapoarte având aceeași forță persuasivă la aprecierea conformității cu cerințele articolului 19 TUE și ale articolului 47 din cartă. A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 82).

176. Pentru a aprecia dacă măsurile naționale în discuție în prezentele cauze sunt acoperite de MCV, sunt relevante primul, al treilea și al patrulea obiectiv de referință din anexa la Decizia MCV: (1) „garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată, în special prin consolidarea capacităților și a responsabilizării [CSM] […]”, (3) „continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări profesioniste și imparțiale cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt” și (4) „adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției, în special în cadrul administrației locale”.

177. Textul primului obiectiv de referință este deosebit de larg. Practic toate problemele legate de structura instituțională a puterii judecătorești ar putea fi subsumate în formularea „garantarea unui proces judiciar mai transparent și mai eficient”. Întinderea extraordinară a acestui obiectiv de referință nu este totuși deloc surprinzătoare atunci când este luată în considerare în lumina situației particulare a statelor membre cărora li se aplică MCV [60].

178. În acest context și în special în lumina primului obiectiv de referință, este neîndoielnic că dispozițiile în discuție în prezentele cauze, cele referitoare la numirea în posturile de conducere din cadrul Inspecției Judiciare, precum și cele care privesc înființarea și funcționarea SIIJ, intră în domeniul de aplicare al Deciziei MCV. Aceste dispoziții au fost introduse prin modificarea anumitor aspecte instituționale fundamentale ale „legilor justiției”, care formează împreună cadrul legislativ central al organizării sistemului judiciar din România.

179. *Primo*, Inspecția Judiciară este un organism cu personalitate juridică în cadrul CSM, ale cărui responsabilizare și transparență sunt expres prevăzute ca o finalitate a primului obiectiv de referință. *Secundo*, Inspecția Judiciară joacă un rol esențial în procedurile disciplinare în cadrul puterii judecătorești, direct legat de obiectivul de consolidare a responsabilizării și, prin urmare, a eficienței sistemului judiciar. *Tertio*, organizarea instituțională actuală a Inspecției Judiciare este strâns legată de recomandările MCV. Astfel cum reiese din dosarul de care dispune Curtea, luându-se în considerare informațiile din rapoartele MCV din 2010 și din 2011 [61], Inspecția Judiciară a fost reorganizată în anul 2012 și înființată ca organ distinct cu personalitate juridică și independență operațională în cadrul CSM, condus de un inspector-șef și de un inspector-șef adjunct numiți în urma unui concurs [62].

180. Pentru motive similare, considerăm că înființarea SIIJ este acoperită în egală măsură de primul obiectiv de referință din anexa la Decizia MCV. Înființarea SIIJ afectează regimul răspunderii penale a judecătorilor, care, împreună cu procedurile disciplinare aplicabile judecătorilor, este nu numai intrinsec legat de răspunderea magistraților, ci și susceptibil să fie asociat cu eficiența procesului judiciar.

181. Mai mult, înființarea SIIJ este în egală măsură legată de al treilea și de al patrulea obiectiv de referință din anexa la Decizia MCV, potrivit cărora România acceptă continuarea, în baza progreselor realizate deja, a unor cercetări cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt și adoptarea unor măsuri suplimentare de prevenire și combatere a corupției. Astfel, una dintre preocupările centrale exprimate în deciziile de trimitere în cauzele C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/09 este tocmai aceea că, pe plan structural, înființarea SIIJ are efecte semnificative asupra competențelor secției anticorupție din cadrul Ministerului Public, și anume DNA. În această privință, așa cum a confirmat guvernul român în ședință, consolidarea DNA a fost o cerință în cadrul MCV și al celui de al treilea obiectiv de referință al său.

60 Astfel cum s-a arătat în cuprinsul punctelor 134, 135 și 152 din prezentele concluzii.

61 Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul Mecanismului de cooperare și verificare [COM(2010) 401 final] și Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare [COM(2011) 460 final].

62 Articolul 65 din Legea nr. 317/2004, în versiunea din 26 ianuarie 2012.

182. În concluzie, nu există nicio îndoială că cele două probleme de fond care fac obiectul prezentelor cereri de decizie preliminară intră sub incidența Deciziei MCV. Prin urmare, dreptul Uniunii devine aplicabil cauzelor în discuție, iar aceasta atrage competența Curții. Cu toate acestea, mai multe alte dispoziții ale dreptului Uniunii au fost de asemenea invocate de instanțele de trimitere ca fiind potențial aplicabile în prezentele cauze, o chestiune pe care o vom aborda în continuare.

2. Principiul independenței judecătorilor: articolul 47 din cartă și/sau articolul 19 alineatul (1) TUE

183. Diferitele întrebări formulate în cele cinci cereri de decizie preliminară care fac obiectul prezentelor concluzii urmează aceeași structură: după ce solicită clarificări cu privire la caracterul și la efectele juridice ale Deciziei MCV și ale rapoartelor adoptate în cadrul său, instanțele de trimitere ridică problema compatibilității dispozițiilor naționale cu diverse dispoziții ale dreptului Uniunii. Majoritatea întrebărilor adresate au identificat articolul 2, articolul 4 alineatul (3) și articolul 19 alineatul (1) TUE ca fiind dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii [63], numai câteva dintre întrebări referindu-se la articolul 47 din cartă [64]. Aceste întrebări reflectă incertitudinea cu privire la diferitele sfere de aplicare și la interacțiunea dintre articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, pe de o parte, și articolul 47 din cartă, pe de altă parte.

184. Persoanele interesate care au prezentat observații au exprimat poziții diferite în ceea ce privește dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii care trebuie să servească drept punct de referință. Divergența de opinii privește în principal aplicabilitatea articolului 47 din cartă. Toate persoanele interesate, cu excepția Poloniei, sunt de acord că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este aplicabil.

185. În continuare vom explica motivele pentru care considerăm că aplicabilitatea cartei, inclusiv a articolului 47 din aceasta, a fost atrasă de Decizia MCV, deschizându-se astfel posibilitatea de a se utiliza articolul 47 al doilea paragraf din cartă ca punct principal de referință (a). Nu se poate însă nega că modul în care articolul 19 alineatul (1) TUE a fost interpretat și aplicat până în prezent de Curte are drept consecință faptul că această dispoziție ar fi de asemenea aplicabilă în prezentele cauze (b). Concluzionăm însă prin câteva sugestii prudente care permit să se înțeleagă motivul pentru care a întemeia exclusiv pe articolul 19 alineatul (1) TUE întreaga examinare a acestor cauze ar putea să nu fie neapărat cea mai bună abordare (c).

a) Articolul 47 din cartă

186. Persoanele interesate au exprimat diferite poziții în ceea ce privește eventuala aplicabilitate a cartei și a articolului 47 din aceasta. Guvernul polonez și CSM au susținut în esență că prezentele cauze privesc aspecte legate de organizarea internă a puterii judecătorești, care intră în domeniul de competență exclusivă a statelor membre și pentru care Uniunea nu dispune de nicio competență [65]. Prin urmare, articolul 47 din cartă nu ar fi aplicabil, ținând în mod corespunzător seama de articolul 51 alineatele (1) și (2) din cartă și de articolul 6 alineatul (1) TUE.

63 A treia și a patra întrebare în cauza C-83/19, a treia, a patra și a cincea întrebare în cauza C-127/19, a doua întrebare în cauza C-195/19, a treia și a patra întrebare în cauza C-291/19 și a treia și a patra întrebare în cauza C-355/19.

64 A cincea întrebare în cauza C-127/19 și a patra și a cincea întrebare în cauza C-291/19.

65 În observațiile sale scrise, guvernul polonez a vizat numai a treia întrebare în cauza C-83/19, a patra și a cincea întrebare în cauza C-127/19, a doua întrebare în cauza C-195/19, a patra și a cincea întrebare în cauza C-291/19 și a patra întrebare în cauza C-355/19. Aceste argumente au fost în esență împărtășite de guvernul român în observațiile sale scrise cu privire la a patra și a cincea întrebare în cauza C-127/19, a patra și a cincea întrebare în cauza C-291/19, a doua întrebare în cauza C-195/19 și a patra întrebare în cauza C-355/19. Însă, și cu privire la aceste aspecte, guvernul român și-a modificat poziția în ședință, furnizând observații referitoare la temeinicia cauzelor menționate, aparent fără a menține motivele privind lipsa de competență a Curții.

187. Referitor la a cincea întrebare în cauza C-291/19, Comisia a arătat, fără a ridica însă excepții exprese cu privire la competența Curții, că articolul 47 din cartă ar fi aplicabil numai în ipoteza în care litigiile principale ar privi o punere în aplicare a dreptului Uniunii. Această situație s-ar regăsi de exemplu dacă ele ar viza infracțiuni armonizate conform unor măsuri adoptate în temeiul articolului 83 alineatele (1) și (2) TFUE sau dacă ar intra sub incidența articolului 325 TFUE.

188. În schimb, Asociația Forumul Judecătorilor, precum și guvernele belgian și suedez susțin poziția potrivit căreia Decizia MCV atrage aplicabilitatea cartei.

189. Suntem de acord cu această din urmă poziție.

190. În opinia noastră, aplicabilitatea cartei a fost atrasă în momentul în care măsurile naționale în discuție în cauzele cu care este sesizată Curtea au intrat în domeniul de aplicare al Deciziei MCV și al Actului de aderare. Astfel, adoptarea unor asemenea măsuri naționale, care, după cum s-a arătat la punctul 178 din prezentele concluzii, privesc anumite aspecte instituționale fundamentale ale cadrului legislativ central al organizării sistemului judiciar în România, constituie un exemplu de „punere în aplicare” a dreptului Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă.

191. După cum a subliniat guvernul belgian în ședință, chiar dacă România dispune de o marjă de apreciere considerabilă pentru a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul MCV, aceasta nu afectează cu nimic aplicabilitatea cartei. Potrivit unei jurisprudențe constante, domeniul de aplicare al cartei, astfel cum este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, acoperă și situațiile în care dreptul Uniunii acordă statelor membre o putere de apreciere care face parte integrantă din sistemul instituit prin acest act al Uniunii[66]. Caracterul MCV, bazat pe controlul obiectivelor de referință a căror îndeplinire este obligatorie, este un exemplu al unei asemenea „puteri de apreciere discreționare limitate”. Jurisprudența recentă a evidențiat, într-adevăr, că impunerea unei obligații specifice care își are originea în dreptul Uniunii este unul dintre elementele cele mai pertinente care conduc la aplicarea cartei[67]. Totuși, asemenea obligații sunt adesea definite în termeni largi și destul de vagi[68].

192. Prezentele cauze și aplicabilitatea cartei în privința lor se înscriu însă într-o logică oarecum diferită. Hotărârea Curții pronunțată în cauza Florescu este destul de revelatoare în această privință. În acea cauză, Curtea a constatat că adoptarea unor norme naționale în cadrul îndeplinirii unor condiții, definite în mod larg într-un Memorandum de înțelegere privind asistența financiară din partea Uniunii în favoarea unui stat membru, intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în scopul aplicării cartei[69].

193. La nivelul specificității angajamentelor (cum ar fi reducerea cheltuielilor salariale din sectorul public sau reforma sistemului de pensii pentru îmbunătățirea sustenabilității pe termen lung, care erau elemente-cheie pentru a se statua cu privire la aplicabilitatea cartei în cauza Florescu)[70], nu există efectiv o diferență importantă între Memorandumul de înțelegere din Hotărârea Florescu și obiectivele de referință cuprinse în Decizia MCV.

66 A se vedea de exemplu Hotărârea din 21 decembrie 2011, N. S. și alții (C-411/10 și C-493/10, EU:C:2011:865, punctele 65-68), Hotărârea din 9 martie 2017, Milkova (C-406/15, EU:C:2017:198, punctele 51 și 52), sau Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctul 48).

67 A se vedea printre altele Hotărârea din 19 noiembrie 2019, TSN și AKT (C-609/17 și C-610/17, EU:C:2019:981, punctul 53 și jurisprudența citată), precum și Ordonanța din 24 septembrie 2019, QR (Prezumția de nevinovăție) (C-467/19 PPU, EU:C:2019:776, punctele 34-37).

68 A se vedea printre altele Hotărârea din 26 februarie 2013 (Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 25 și 26), sau Hotărârea din 9 noiembrie 2017, Ispas (C-298/16, EU:C:2017:843, punctul 27).

69 Hotărârea din 13 iunie 2017, Florescu și alții (C-258/14, EU:C:2017:448, punctele 44-49).

70 A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punctele 52 și 53).

194. Astfel, atunci când adoptă măsuri strâns legate de atingerea obiectivelor de referință din anexa la aceasta, un stat membru acționează pentru „punerea în aplicare” a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă. Faptul că obligațiile impuse prin Decizia MCV sunt largi este consecința logică a caracterului, a obiectivelor și a conținutului actului juridic însuși. Astfel, dacă carta ar trebui să fie „umbra” dreptului Uniunii[71], această umbră corespunde în mod necesar dimensiunii și formei structurii pe care o reflectă.

195. Guvernul neerlandez a arătat însă că, deși carta poate fi *aplicabilă în general*, în temeiul criteriilor prevăzute la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, articolul 47 din cartă nu este aplicabil, pentru că această dispoziție impune pentru a fi aplicabilă existența unui drept material care să facă obiectul unei proceduri jurisdicționale. În prezentele cauze, cerința menționată nu ar fi îndeplinită.

196. Din câte înțelegem, acest argument se întemeiază pe faptul că articolul 47 primul paragraf din cartă prevede că „dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești” se aplică „[oricărei] persoane *ale cărei drepturi și libertăți* garantate de dreptul Uniunii au fost încălcate”. Astfel, după cum am sugerat în Concluziile noastre prezentate în cauza El Hassani, pentru ca articolul 47 primul paragraf din cartă să fie aplicabil unui anumit solicitant, trebuie să fie îndeplinite două condiții cumulative. *Primo*, situația respectivă trebuie să intre sub incidența dreptului Uniunii pentru a fi aplicabilă carta în întregul său, potrivit articolului 51 alineatul (1) din aceasta, și, *secundo*, solicitantul trebuie să aibă „un drept sau o libertate” concretă garantată de dreptul Uniunii, care să poată determina aplicarea dispoziției specifice de la articolul 47 primul paragraf[72].

197. Prin urmare, nu putem decât să fim de acord cu opinia guvernului neerlandez potrivit căreia, în cazul în care o persoană determinată dorește să se prevaleze de articolul 47 din cartă pentru a invoca un drept procedural garantat de această dispoziție, ea trebuie să aibă un „drept sau o libertate” concretă garantată de dreptul Uniunii, a cărei valorificare urmărește să o obțină în fața unei instanțe. Este dificil de înțeles cum ar putea fi invocat articolul 47 din cartă pentru valorificarea unui drept subiectiv inexistent.

198. Prezentele cauze sunt însă, din punct de vedere structural, destul de diferite. Carta nu este invocată ca izvor de drepturi subiective pentru justițiabili determinați. Aceasta este invocată drept criteriu obiectiv pentru controlul de constituționalitate cu privire la gama admisă de soluții normative adoptate de un stat membru în cadrul punerii în aplicare a obligațiilor lui în temeiul dreptului Uniunii, care decurg din Decizia MCV și din Actul de aderare.

199. Dispozițiile naționale în cauză au intrat în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii întrucât constituiau punerea în aplicare la nivel național, în principal, a Deciziei MCV și, în subsidiar, a Actului de aderare[73]. Astfel, carta este aplicabilă, monitorizarea și controlul exercitării puterii publice naționale efectuându-se în vederea îndeplinirii obligațiilor acestor state membre care decurg din dreptul Uniunii. Ceea ce, bineînțeles, nu înseamnă că Decizia MCV ori Actul de aderare, chiar dacă ele ar atrage aplicabilitatea cartei în temeiul articolului 51 alineatul (1) din aceasta, ar constitui temeiul unui „drept sau [al unei libertăți]” concrete pentru particulari.

71 Lenaerts, K., și Gutiérrez-Fons, J. A., „The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice”, în Peers, S., Hervey, T., Kenner, J., și Ward, A., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, p. 1560-1593, p. 1568. A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza Ispas (C-298/16, EU:C:2017:650 punctele 58-65).

72 În legătură cu această discuție, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, punctele 74-83). Pentru o opinie în sens contrar, a se vedea Prechal, S., „The Court of Justice and Effective Judicial Protection: What Has the Charter Changed?”, în Paulussen, C., și alții (editori), *Fundamental Rights in International and European Law*, TMC Asser Press, Haga, 2016, p. 143-157, sau Peers, S., și alții, *The EU Charter of Fundamental Rights A Commentary*, C. H. Beck, Hart, Nomos, Oxford, 2014, p. 1199. A se vedea și Hotărârea din 16 mai 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punctul 51), care identifică „dreptul” subiacent garantat de dreptul Uniunii în principiul „protecției împotriva intervențiilor puterii publice în sfera privată a unei persoane fizice sau juridice care ar fi arbitrare sau disproporționate”.

73 Punctele 173-182 din prezentele concluzii.

200. Însă, în acest cadru deschis prin Decizia MCV și Actul de aderare, carta, inclusiv articolul 47 din aceasta, poate servi cu siguranță drept *criteriu obiectiv și general* de constituționalitate la nivelul Uniunii. Rolul drepturilor fundamentale ca parametri de control obiectivi, utilizați în cadrul unui *control abstract* al constituționalității exercitat în mai multe sisteme juridice naționale, este prezent și în dreptul Uniunii. Nu numai că dreptul Uniunii poate fi invocat drept criteriu într-o procedură națională privind controlul abstract al dispozițiilor dreptului național[74], dar drepturile consacrate de cartă, care, în temeiul articolului 6 alineatul (1) TUE, are aceeași valoare cu cea a tratatelor, sunt utilizate ca parametri de control al actelor și dispozițiilor dreptului Uniunii[75] deopotrivă atunci când este vorba despre examinarea comportamentului statelor membre în domeniile reglementate de dreptul Uniunii[76].

201. În concluzie, există cel puțin două tipuri de cazuri în care dispozițiile cartei pot fi invocate. *Primo*, este vorba despre punerea în aplicare clasică, de natură ascendentă, a unui drept fundamental specific garantat unui particular determinat, care oglindește într-un fel ceea a fost denumit în mod tradițional *controlul concret* de constituționalitate. Există o încălcare a dreptului lui X în împrejurările unui caz concret? *Secundo*, este vorba despre examinarea abstractă, de natură descendentă, în cadrul căreia ceea ce se analizează este compatibilitatea anumitor soluții legislative, disociate în mare măsură de un caz particular. O anumită soluție legislativă este compatibilă cu unul sau cu altul dintre aceste drepturi fundamentale? Aceasta echivalează cu un *control abstract* de constituționalitate.

202. Ceea ce se solicită în realitate în prezentele cauze este un control abstract al constituționalității la nivelul Uniunii a două soluții legislative naționale, prin raportare la principiul independenței judecătorilor, astfel cum decurge în special din dreptul la un proces echitabil consacrat la articolul 47 al doilea paragraf din cartă. Aplicarea dreptului Uniunii fiind atrasă, iar aplicabilitatea cartei în temeiul articolului 51 alineatul (1) din aceasta fiind determinată de Decizia MCV și de Actul de aderare, întrucât toate aceste soluții naționale intră în mod clar în domeniul de aplicare al acestor din urmă instrumente, carta oferă un criteriu pentru respectiva examinare. Aceasta nu rezultă în mod necesar din vreun drept subiectiv al unei persoane determinate, ci mai degrabă din faptul că ea însoțește îndeaproape soluțiile legislative alese la nivel național în cadrul punerii în aplicare a dreptului Uniunii.

203. În orice caz, în ipoteza în care Curtea nu ar urma abordarea noastră și ar decide că articolul 47 din cartă nu este aplicabil în prezentele cauze, în lumina jurisprudenței recente, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE ar fi aplicabil, chestiune pe care o vom aborda în continuare.

b) Articolul 19 alineatul (1) TUE

204. În ceea ce privește articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, guvernul polonez a insistat asupra faptului că, spre deosebire de Hotărârea Curții pronunțată în cauza Associação Sindical dos Juízes Portugueses[77], în care instanța națională a statuat cu privire la o acțiune în anulare introdusă de particulari care invocau încălcarea principiului independenței judecătorilor prin anumite dispoziții naționale, cauzele de față au un caracter pur național. Un argument similar este prezentat în legătură cu articolul 2 TUE, menționându-se că principiile generale care decurg din această dispoziție sunt aplicabile numai în cazul aplicării dreptului Uniunii.

205. Argumentația guvernului polonez nu poate fi primită.

74 De exemplu, Hotărârea din 23 decembrie 2015, Scotch Whisky Association și alții (C-333/14, EU:C:2015:845, punctul 50), sau Hotărârea din 13 noiembrie 2019, Lietuvos Respublikos Seimo narių Grupė (C-2/18, EU:C:2019:962, punctele 70 și 82).

75 Pentru a da doar câteva exemple, a se vedea Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul/Consiliul (C-540/03, EU:C:2006:429, punctele 76, 90 și 108), Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert (C-92/09 și C-93/09, EU:C:2010:662, punctele 86-89), Hotărârea din 1 martie 2011, Association belge des Consommateurs Test-Achats și alții (C-236/09, EU:C:2011:100, punctele 30-33), sau Hotărârea din 8 aprilie 2014, Digital Rights Ireland și alții (C-293/12 și C-594/12, EU:C:2014:238, punctele 37 și 48-71).

76 A se vedea în special, în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, Hotărârea din 21 mai 2019, Comisia/Ungaria (Uzufruct pe terenurile agricole) (C-235/17, EU:C:2019:432, punctele 89 și 129).

77 Hotărârea din 27 februarie 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117).

206. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune statelor membre obligația de a stabili căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. Curtea a precizat că această dispoziție se aplică independent de aspectul dacă statele membre pun în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă [78]. În consecință, articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE se aplică atunci când un organ național *ar putea* fi chemat să se pronunțe, în calitate de instanță judecătorească, asupra unor chestiuni privind aplicarea sau interpretarea dreptului Uniunii și care intră astfel în domeniile reglementate de dreptul Uniunii [79].

207. Din moment ce ar fi destul de dificil de găsit o instanță judecătorească națională care, prin definiție, să nu poată fi niciodată chemată să se pronunțe cu privire la chestiuni de drept al Uniunii [80], s-ar părea că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este nelimitat atât *din punct de vedere instituțional* (în ceea ce privește toate instanțele judecătorești sau chiar organele care potențial aplică dreptul Uniunii), cât și *din punct de vedere material*.

208. În ceea ce privește întinderea sa materială, domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, cel puțin în stadiul actual al jurisprudenței, cuprinde ansamblul normelor și practicilor naționale care ar putea avea un efect negativ asupra obligației statelor membre de a stabili căi de atac efective, care include independența și imparțialitatea sistemelor lor judiciare. Mai mult, domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu pare să aibă limite interne și cantitative. Nu există o normă *de minimis*. Astfel, nu există nici o excludere bazată pe domeniu, nici o excludere în temeiul gravității. Totul și absolut orice, oricât de nesemnificativă ar fi problema, fie ea de organizare, de procedură sau de practică, intră în mod potențial în domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) TUE [81].

209. În prezent, singura condiție limitativă ține de admisibilitate: trebuie să existe o legătură funcțională. Decizia preliminară solicitată trebuie să fie necesară pentru a permite instanței de trimitere să pronunțe o hotărâre în cauza cu care este sesizată [82]. Trebuie să existe, prin urmare, „între litigiul menționat și dispozițiile de drept al Uniunii a căror interpretare este solicitată o legătură, astfel încât această interpretare să răspundă unei nevoi obiective pentru hotărârea pe care instanța de trimitere trebuie să o pronunțe” [83].

78 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 29), Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 50), Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 82), sau Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny zastępowany przez ProkuratureKrajowság (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 33).

79 Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 51), Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 83), sau Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny zastępowany przez ProkuratureKrajowság (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 34). Sublinierea noastră.

80 Aplicarea dreptului Uniunii la nivel național nu se limitează, în mod evident, la aplicarea *directă* a izvoarelor de drept al Uniunii, precum un regulament, ci implică și aplicarea reglementării naționale care transpune dreptul Uniunii, în general o directivă, cu alte cuvinte, aplicarea *indirectă* a unor norme care își au originea în dreptul Uniunii, aceste norme fiind luate în considerare în cadrul unei interpretări conforme.

81 A se vedea însă – poate cu privire la logica, dar nu neapărat la formularea acesteia –, recenta Ordonanță din 2 iulie 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523).

82 Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 45), și Ordonanța din 2 iulie 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punctul 43).

83 Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 48), și Ordonanța din 2 iulie 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punctul 45).

210. După cum s-a arătat deja în aceste concluzii în ceea ce privește admisibilitatea [84], soluționarea litigiului principal în prezentele cauze prezintă o legătură materială cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, la care se referă întrebările adresate [85].

211. În consecință, în ceea ce privește domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, considerăm că prezentele cauze trec atât testul admisibilității, cât și pe cel (inexistent) al competenței Curții în temeiul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Toate privesc diferite elemente ale sistemului judiciar român care sunt de aplicabilitate generală și care, aparent, implică riscuri pentru independența puterii judecătorești privite în ansamblu, afectând, prin urmare, instanțele judecătorești susceptibile să se pronunțe în domenii reglementate de dreptul Uniunii. Aceste cereri au fost formulate în cadrul unor proceduri pentru care răspunsul Curții în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE este efectiv în mod obiectiv necesar pentru ca instanța națională să se pronunțe.

c) Articolul 19 alineatul (1) TUE și pericolele porților prea larg deschise

212. Acestea fiind spuse, în împrejurările prezentelor cauze, am sfătui Curtea să nu se întemeieze exclusiv pe articolul 19 alineatul (1) TUE. Astfel, ar exista, în opinia noastră, argumente solide pentru a judeca aceste cauze mai degrabă pe baza Deciziei MCV coroborate cu Actul de aderare, analizate împreună cu carta, articolul 19 alineatul (1) TUE fiind menținut doar la periferie, cu alte cuvinte, numai dacă este absolut necesar.

213. În ceea ce privește normele aplicabile, această discuție poate părea destul de teoretică în cazuri privind elemente „structurale” care afectează independența puterii judecătorești. Astfel de cazuri structurale, în măsura în care îndeplinesc condiția admisibilității și a elementului de legătură, intră, în orice caz, în domeniul de aplicare al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, așa cum tocmai am arătat. Cerința ca instanțele să fie independente și ca judecătorii să fie imparțiali este, până la urmă, un element esențial al principiului protecției jurisdicționale efective, consacrat atât la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, cât și la articolul 47 din cartă. Mai mult, jurisprudența recentă arată că conținutul articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coincide cu garanțiile impuse la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, cel puțin în mod expres în ceea ce privește elementele de independență și de imparțialitate a puterii judecătorești [86]. Acest principiu este, la rândul său, esențial pentru protecția ansamblului drepturilor conferite de dreptul Uniunii, precum și pentru prezervarea valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, în special a statului de drept [87].

214. Există totuși în contextul prezentelor cauze elemente și consecințe practice ale faptului de a se întemeia în mod exclusiv pe articolul 19 alineatul (1) TUE care merită să fie subliniate.

215. În primul rând, în temeiul MCV, statele membre ocupă o poziție specifică ce se caracterizează prin supunerea lor unui cadru juridic destul de extins și detaliat, în special în ceea ce privește angajamentele lor legate de organizarea eficientă a puterii judecătorești și de lupta împotriva corupției. Această poziție specifică implică faptul că există temeiuri juridice largi, atât în dreptul primar, cât și în dreptul derivat, pentru a examina orice aspect al structurii lor jurisdicționale, în măsura în care se poate considera că se raportează direct la criteriile și la condițiile enunțate în Decizia MCV și în Actul de aderare.

84 Punctele 89-92, 99-104 și 106-109.

85 *A contrario*, Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuratursąg (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 49).

86 A se vedea suprapunerea standardului în ceea ce privește articolul 19 alineatul (1) TUE în Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctele 58, 72-74 și 112), și în Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctele 120-125).

87 Hotărârea din 26 martie 2020, Reexaminare Simpson și HG/Consiliul și Comisia (C-542/18 RX-II și C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punctul 71).

216. În al doilea rând, în mod similar, carta este un instrument mult mai elaborat și mai detaliat decât articolul 19 alineatul (1) TUE. Articolul 47 al doilea paragraf din cartă are un conținut solid care se referă în mod expres la independența instanțelor judecătorești. În plus, acest conținut juridic este consolidat prin legătura imperativă cu protecția conferită de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), întrucât, potrivit articolului 52 alineatul (3) din cartă, articolul 47 din aceasta trebuie să asigure un nivel de protecție care să nu fie mai redus decât nivelul garantat la articolele 6 și 13 din CEDO [88]. Mai mult, rolul esențial al articolului 47 din cartă în ceea ce privește cerința de independență a sistemului judiciar este confirmat de jurisprudența recentă, potrivit căreia conținutul normativ al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE este identificat prin referire la această dispoziție. De asemenea, din punctul de vedere al efectelor sale juridice, jurisprudența a confirmat efectul direct al articolului 47 din cartă [89].

217. În consecință, ni se pare inutil să insistăm asupra articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE ca principal sau chiar unic obiectiv de referință pentru o analiză care va conduce în final înapoi la aplicarea standardelor articolului 47 al doilea paragraf din cartă într-o situație în care această din urmă dispoziție este, în orice caz, aplicabilă în mod independent.

218. Este adevărat că utilizarea recentă a articolului 19 alineatul (1) TUE de către Curte a condus, pentru considerații de economie judiciară, la a statua că examinarea articolului 47 din cartă nu este necesară [90]. Această abordare este, în opinia noastră, de înțeles mai degrabă atunci când este vorba despre cauze care privesc măsuri transversale și orizontale care, prin definiție, urmează să afecteze fiecare operațiune a puterii judecătorești naționale în temeiul dreptului Uniunii [91].

219. Cu toate acestea, spre deosebire de situația în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Associação Sindical dos Juízes Portugueses, examinarea aplicabilității articolului 47 din cartă pare inevitabilă în prezentele cauze. Pe de o parte, ele cuprind o întrebare referitoare la un aspect specific al articolului 47 din cartă, cum este dreptul la un proces echitabil prin judecarea cauzei într-un termen rezonabil [92]. Ceea ce face ca examinarea aplicabilității articolului 47 din cartă în acestea să fie, în orice caz, inevitabilă. Pe de altă parte, analiza impusă de întrebările legate de caracterul, de domeniul de aplicare și de efectele juridice ale MCV în ceea ce privește dispozițiile naționale în discuție oferă deja o bază solidă pentru a susține aplicabilitatea cartei în prezentele cauze [93].

220. Pentru aceste motive, economia judiciară în cadrul prezentelor cauze pledează mai degrabă pentru a întemeia analiza pe cadrul juridic mai specific și mai solid, și anume cel al Deciziei MCV și al articolului 47 din cartă. Într-adevăr, după cum este ilustrat de jurisprudența recentă, atunci când o concluzie pozitivă cu privire la aplicabilitatea cartei este inevitabilă, articolul 47 din cartă trebuie să fie criteriul pertinent, făcând astfel inutilă o analiză distinctă în temeiul articolului 2 și al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [94].

88 A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctele 116-118).

89 A se vedea Hotărârea din 17 aprilie 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punctul 78), Hotărârea din 29 iulie 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punctul 56), și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 162).

90 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 52). A se vedea însă, pentru o abordare diferită, întemeiată pe cartă, Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în această cauză (EU:C:2017:395).

91 Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punctele 53-55).

92 A cincea întrebare în cauza C-291/19, referitoare la dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil.

93 Astfel cum s-a arătat la punctele 128-182 din prezentele concluzii.

94 A se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 169).

221. În al treilea și ultimul rând, pe lângă dublul argument al *lex specialis*, care face ca întemeierea (exclusivă) pe ceva mult mai general și bazic să nu fie necesară, se ridică în mod global problema dacă drumul care pare a fi cel mai ușor este efectiv și cel mai sigur, mai ales dacă drumul care pare a fi cel mai ușor nu este foarte bine cartografiat.

222. Întinderea articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, la ora actuală aparent nelimitată, nu este doar o forță a acestei dispoziții, ci și slăbiciunea ei. Va fi Curtea în viitor pregătită să controleze orice probleme sau elemente aduse la cunoștința sa de omologii săi naționali care vor susține că un anumit element al structurii sau al procedurii jurisdicționale naționale ar putea ridica, cu siguranță din punctul lor de vedere subiectiv, probleme în raport cu gradul de independență a judecătorilor pe care îl consideră adecvat? Gama de probleme este nesfârșită: de la nivelul de autoguvernare sau de autoadministrare dorit de puterea judecătorească, trecând prin sistemul de atribuire a cauzelor în cadrul unui sistem național și ajungând până la problema nepromovării anumitor judecători în postul de președinte de cameră sau la chestiunile, mereu favorite, referitoare la salariile judecătorilor, la sporuri, la avantaje și la primele de Crăciun. Toate aceste elemente trebuie formulate numai în termeni „structurali” pentru a intra sub incidența articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [95]? Este cu siguranță posibil. Este doar o problemă de formulare a unei întrebări adecvate. Sau este „legitima apărare judiciară” individuală [96] împotriva unei măsuri specifice sau chiar a unui președinte problematic al unei instanțe de asemenea admisibilă? În cazul unui răspuns negativ, cum trebuie stabilită o astfel de deficiență structurală, având în vedere faptul că, în trecut, Curtea a infirmat că asemenea mecanisme formalizate, precum procedura prevăzută la articolul 7 TUE [97], constituie o condiție necesară pentru constatarea unei deficiențe (sistemice) într-un caz concret?

223. Este mai degrabă probabil că Curtea va trebui să analizeze din nou întinderea nelimitată a articolului 19 alineatul (1) TUE, poate de această dată cu un ochi mai critic. Însă acest lucru nu face decât să sublinieze adevărata natură a articolului 19 alineatul (1) TUE, care ar trebui să rămână un instrument extraordinar pentru cazuri extraordinare. În schimb, MCV a abordat în mod expres o gamă largă de probleme (poate nu toate extraordinare) privind orice chestiune de eficiență a procesului judiciar și de independență a judecătorilor, desigur, în contextul luptei împotriva corupției.

224. Într-un astfel de context, recurgerea în principal la Deciziile MCV și la cartă constituie un temei solid pentru o examinare în detaliu a tuturor acestor aspecte, respectându-se în același timp egalitatea statelor membre în fața tratatelor. Desigur, toate statele membre trebuie să își respecte obligațiile care decurg din articolul 19 alineatul (1) TUE. Unele sunt însă supuse, ca urmare a condițiilor lor specifice de aderare, normelor mult mai detaliate și mai exigente ale MCV. Se consideră că există nedreptate nu numai atunci când situații similare sunt tratate în mod diferit, ci și atunci când situații diferite în mod obiectiv sunt tratate în același mod [98]. Statele membre supuse MCV pur și simplu nu se află, din punct de vedere obiectiv, în aceeași situație ca toate celelalte state membre.

225. În sfârșit, în numele exhaustivității, am adăuga că, pentru motive similare celor prezentate mai sus în ceea ce privește interacțiunea dintre articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și cartă, nu pare a fi necesar să se efectueze o analiză separată a articolului 2 TUE. Statul de drept, ca valoare pe care se întemeiază Uniunea, este protejat prin garantarea dreptului la protecție jurisdicțională efectivă și a

95 Ceea ce până în prezent nu pare să fie cazul. Totuși, a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauza Comisia/Polonia (Independența instanțelor ordinare) (C-192/18, EU:C:2019:529, punctul 115).

96 Recenta tendință fiind, desigur, mai strictă decât înainte. Pe lângă Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz and Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctele 43-49), examinată deja (punctele 209 și 210 de mai sus), a se vedea de asemenea Ordonanța din 2 iulie 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523, punctele 45-48). O astfel de tendință nu este imediat conciliabilă cu abordarea, într-adevăr destul de generoasă, a întrebărilor referitoare la compatibilitatea procedurilor sau instituțiilor naționale cu dreptul Uniunii, pe care le poate adresa în mod normal o instanță națională [a se vedea în special punctul 47 din această din urmă ordonanță prin comparație cu Hotărârea din 17 februarie 2011, Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punctele 41 și 42), acolo citată, precum și, de fapt, cu multe alte decizii ale Curții].

97 Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențe ale sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 68-79).

98 *Aristotle's Nicomachean Ethics. A New Translation*, de Bartlett R. C, și Collins S. D., University of Chicago Press, 2011, volumul 3.

dreptului fundamental la un proces echitabil, acestea având la rândul lor drept una dintre componentele lor esențiale intrinseci principiul independenței instanțelor [99]. Articolul 47 din cartă, precum și articolul 19 TUE concretizează, prin urmare, într-o manieră mai precisă valoarea statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE [100].

3. Cu privire la criteriile și la natura examinării

226. După ce am identificat Decizia MCV, împreună cu articolul 47 al doilea paragraf din cartă, eventual coroborat cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, drept cadru juridic relevant în prezentele cauze, mai rămân de clarificat elementele materiale care decurg din aceste dispoziții și care trebuie să servească drept criterii de examinare a dispozițiilor naționale în cauză, precum și natura acestei examinări.

a) Criteriile: aspecte de ordin extern ale independenței judecătorilor și doctrina aparențelor

227. Organizarea internă a puterii judecătorești, inclusiv modalitățile instituționale de înființare a unor organe disciplinare pentru judecători și de stabilire a procedurii acestora, intră în sfera de competență a statelor membre în temeiul principiului fundamental al autonomiei instituționale. Aceasta se aplică și unui stat membru supus MCV.

228. România este însă ținută să îndeplinească obligațiile care îi incumbă în temeiul Deciziei MCV, în special în ceea ce privește atingerea primului, a celui de al treilea și a celui de al patrulea obiectiv de referință din anexa la această decizie, și anume să garanteze un proces judiciar mai transparent și mai eficient, să continue cercetările profesioniste cu privire la acuzațiile de corupție la nivel înalt și să adopte măsuri de prevenire și de combatere a corupției.

229. În structurarea instituțiilor și a procedurilor lor judiciare pentru a atinge aceste obiective, acest stat membru este, în plus, ținut să își respecte obligațiile care îi incumbă în temeiul dreptului Uniunii care decurg din articolul 47 din cartă, ale cărui domeniu de aplicare și conținut trebuie interpretate în lumina articolului 6 primul paragraf din CEDO, precum și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [101].

230. Principiul independenței judecătorilor nu impune statelor membre să adopte un anumit model constituțional care să reglementeze raporturile și interacțiunea dintre diferitele puteri ale statului [102], cu condiția, bineînțeles, să fie menținută o anumită separare de bază a puterilor caracteristice statului de drept [103]. Nu există niciun model sau sistem valid preconceput sau unic. Subzistă o diversitate de sisteme și de structuri. Jurisprudența urmărește mai degrabă să identifice cerințele minime pe care trebuie să le respecte sistemele naționale. Aceste cerințe se raportează atât la aspectele *de ordin intern* și *extern* ale independenței judecătorilor, cât și la cerința *imparțialității*, întemeiată pe jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [denumită în continuare „Curtea EDO”].

99 A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 58 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 120).

100 A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 47 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 98).

101 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), precum și Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 115).

102 A se vedea, în ceea ce privește articolul 47 al doilea paragraf din cartă, Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 130 și jurisprudența citată).

103 *Ibidem*, punctele 124-126 și jurisprudența citată.

231. În special elementul *de ordin extern* al independenței judecătorilor, strâns legat de cerința imparțialității, este cel care impune ca „instanța respectivă să își exercite funcțiile în deplină autonomie, fără a fi supusă vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, fiind astfel *protejată de intervenții sau de presiuni exterioare* susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora” [104]. Aceasta include nu numai influența directă, sub formă de instrucțiuni, ci și „forme[le] de influență indirectă susceptibile să orienteze deciziile judecătorilor în discuție” [105].

232. Astfel cum a evidențiat Curtea, amintind jurisprudența Curții EDO referitoare la articolul 6 primul paragraf din CEDO, pentru a stabili elementul de „independență”, unele dintre aspectele relevante de care trebuie să se țină seama sunt, *inter alia*, modul de desemnare a judecătorilor și durata mandatului acestora, existența unei protecții împotriva presiunilor externe și aspectul dacă organul prezintă o „aparență de independență”, în discuție fiind încrederea însăși pe care instanțele trebuie să o inspire justițiabililor într-o societate democratică [106]. Aparențele sunt de asemenea un element important al criteriului obiectiv al imparțialității, potrivit căruia trebuie să se stabilească dacă, independent de conduita personală a judecătorului, anumite fapte care pot fi verificate permit să se pună la îndoială imparțialitatea acestuia din urmă [107].

233. Aspectul de ordin extern al independenței judecătorilor combinat cu doctrina aparențelor formează astfel temelia examinării, în cadrul a ceea ce reprezintă în mod efectiv un control abstract, a compatibilității modelelor jurisdicționale naționale alese cu aceste cerințe. Acest tip de examinare abordează adesea aspectul dacă există garanții adecvate integrate într-un sistem care împiedică ulterior, cel puțin într-o anumită măsură, exercitarea presiunii externe și a influenței politice.

234. Însă caracterul într-adevăr destul de vag al unor astfel de criterii coroborat cu caracterul abstract al controlului de compatibilitate care trebuie efectuat necesită claritate cu privire la ce anume trebuie examinat, cu ce grad de precizie și pe baza căror argumente, chestiune pe care o vom aborda în continuare.

b) Natura examinării: ceea ce trebuie stabilit

235. Mai întâi, tipul de cauză cu care este sesizată Curtea trebuie să fie clar. O primă precizare privește, așadar, diferențierea dintre două tipuri potențiale de cauze în care se pot pune probleme legate de independența judecătorilor.

236. Pe de o parte, o problemă de independență a judecătorilor poate fi ridicată de un particular ca aspect incident, constatat într-o situație care ține în mod tipic de încălcarea unor drepturi protejate de dreptul Uniunii într-un caz individual. Într-o asemenea situație, deficiențele în materie de independență a judecătorilor pot conduce la o încălcare a drepturilor prevăzute la articolul 47 din cartă în cazul respectiv. O astfel de situație poate indica un caracter disfuncțional general al normelor [108], însă nu în mod necesar: ea poate privi în egală măsură o disfuncționalitate individuală într-un sistem în rest funcțional.

104 *Ibidem*, punctul 121 și jurisprudența citată. Sublinierea noastră.

105 *Ibidem*, punctul 125 și jurisprudența citată.

106 Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 127), care face trimitere în acest sens la Curtea EDO, Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 și jurisprudența citată), precum și la Curtea EDO, Hotărârea din 21 iunie 2011, Fruni împotriva Slovaciei, (CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

107 Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 128), care face trimitere la Curtea EDO, Hotărârea din 6 mai 2003, Kleyn și alții împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 și jurisprudența citată), și la Hotărârea din 6 noiembrie 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 145, 147 și 149, precum și jurisprudența citată).

108 Aceasta a fost situația în Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982).

237. Pe de altă parte, există de asemenea cauze care privesc examinarea structurală a diferitor elemente ale unui sistem judiciar. O astfel de examinare privește în esență compatibilitatea anumitor soluții legislative adoptate în statele membre cu cerințele dreptului Uniunii. Această situație se poate regăsi, la fel ca în prezentele cauze, atunci când litigiile principale se referă la pretinse deficiențe ale unui sistem judiciar, însă nu sunt în mod necesar – cu siguranță nu toate – legate de un caz particular de încălcare a dreptului subiectiv la un proces echitabil într-o anumită cauză. Într-o asemenea situație, analiza necesită examinarea abstractă a compatibilității acestui sistem cu parametrii dreptului Uniunii [109].

238. Această a doua situație a fost prezentată recent Curții sub forma unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor [110]. Ea a apărut și în cauze în care, ca urmare a absenței unei legături cu problema de fond care trebuia soluționată de instanța de trimitere în procedura principală, cauza a fost declarată în cele din urmă inadmisibilă [111]. Cu toate acestea, este desigur adevărat că în trecut au existat și cauze în care un astfel de control abstract al elementelor structurale constituia miezul litigiului principal, pentru care un răspuns al Curții a fost considerat necesar [112].

239. Acest ultim tip de cazuri de control abstract al compatibilității anumitor soluții instituționale sau procedurale naționale cu cerințele dreptului Uniunii este cu siguranță posibil în cadrul MCV. Așa cum s-a explicat în detaliu mai sus [113], acest mecanism permite un control abstract al anumitor modele adoptate de România, fără să existe în mod necesar o pretinsă încălcare a unui drept subiectiv întemeiat pe dreptul Uniunii în fiecare cauză în parte. Rămâne de văzut care este în prezent situația în această privință în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE după pronunțarea recentei Hotărâri a Marii Camere în cauza Miasto Łowicz [114].

240. Ceea ce probabil ar putea fi de utilitate transversală în scopul prezentelor cauze, precum și al altor probleme potențiale privind gradul adecvat de independență a judecătorilor în statele membre este clarificarea tipurilor de argumente care trebuie supuse unui asemenea tip de control abstract, fie în temeiul Deciziei MCV și al cartei, fie chiar în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE. În această privință, distingem trei ipoteze diferite.

241. În primul rând, configurarea instituțională sau procedurală, analizată deja în mod general și abstract, este problematică. „Schema generală” însăși, privită separat și chiar în lipsa unor exemple specifice ale aplicării sale, pare eronată. Ea ar putea fi deturnată din moment ce e clar că nu poate să asigure gradul adecvat de independență externă ori să se conformeze cerințelor doctrinei aparențelor, astfel cum impune articolul 47 al doilea paragraf din cartă sau articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Această primă opțiune ar putea fi denumită „examinare pur teoretică”.

242. În al doilea rând, există situația în care configurarea instituțională nu este probabil problematică în sine, ci în prezența unor argumente clare sau chiar a unor probe prezentate în fața unei instanțe ori a Curții care demonstrează existența în practică a unor asemenea probleme sau a potențialului de deturnare. Această situație se poate regăsi în două ipoteze: pe de o parte, schema generală este plasată în cadrul altor scheme. Această situație apare atunci când o normă națională, analizată în mod izolat și teoretic, nu pare a fi problematică, însă devine extrem de problematică atunci când este combinată cu

109 Pentru aceste două tipuri de situații, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:339, punctul 53).

110 Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531), și Hotărârea din 5 noiembrie 2019, Comisia/Polonia (Independența instanțelor ordinare) (C-192/18, EU:C:2019:924).

111 Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuratura ság (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234).

112 Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), și Hotărârea din 7 februarie 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106).

113 Punctele 198-202 din prezentele concluzii.

114 A se vedea de asemenea Ordonanța din 2 iulie 2020, S. A. D. Maler und Anstreicher OG (C-256/19, EU:C:2020:523), deja citată.

alte norme din acest sistem. Pe de altă parte, defectele unui anumit model ar putea fi vizibile nu neapărat în teorie, ci în cadrul aplicării sale efective. Astfel, tema comună a celei de a doua ipoteze depășește simpla schemă generală, prin analizarea „teoriilor combinate” sau a „teoriei astfel cum este aplicată în practică”.

243. În al treilea rând, ar putea de asemenea să existe o situație în care configurarea instituțională astfel cum este imaginată „în teorie” pare să fie conformă cu cerințele legale prevăzute la articolul 47 al doilea paragraf din cartă sau la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Există totuși indicii că, în mediul specific și în legătură cu contextul juridic și instituțional particular al unui stat membru, un model altfel solid este de fapt deja utilizat în mod abuziv. Această ipoteză, care este într-adevăr cea mai problematică pentru examinarea efectuată de orice instanță internațională sau de o altă instituție internațională, se referă de fapt „exclusiv la practică” sau, din păcate, mai degrabă la „teoria fără valoare”.

244. Trebuie subliniat că, în a doua și în a treia ipoteză, contextul național și aplicarea practică au o relevanță specială în două privințe. *Primo*, trebuie să se examineze dispozițiile în cauză în cadrul peisajului instituțional al unui stat membru. În măsura posibilului, trebuie, așadar, să se analizeze cadrul instituțional și structural în ansamblul său și modul în care normele respective interacționează cu alte seturi de norme conexe. Astfel, chiar dacă o anumită dispoziție poate fi considerată corectă, în cazul în care este privită în mod izolat ea poate fi extrem de problematică atunci când este analizată în raport cu alte elemente pertinente ale sistemului [115].

245. *Secundo*, există, desigur, problema delicată a verificării declarațiilor cu privire la aplicarea reală și la practica națională reală, care se întemeiază pe dosarul cauzei și pe argumentele prezentate în fața Curții. Este cu siguranță posibil și necesar să se țină seama de practica națională. Astfel, jurisprudența Curții a confirmat în repetate ocazii că ceea ce prezintă relevanță în general pentru o analiză a compatibilității cu dreptul Uniunii nu este numai legislația națională ca atare, ci și jurisprudența și practica [116].

246. Cu toate acestea, dacă asemenea împrejurări bazate pe context și pe practică sunt invocate în fața instanțelor, și în special în fața Curții, ele trebuie să fie explicate, demonstrate și dezbătute în mod corespunzător, fie de instanța națională, fie de părți și de intervenienți în fața Curții. Cu alte cuvinte, dacă se susține că un anumit sistem sau o anumită configurare instituțională funcționează în realitate într-un mod diferit de ceea ce este indicat în legea „teoretică”, este necesar ca aceste argumente să fie stabilite în mod corespunzător într-o măsură rezonabilă.

247. Dorim să insistăm asupra măsurii „rezonabile”. Pe de o parte, ar fi absolut nerezonabil să se solicite unei instanțe naționale, care, de exemplu, sugerează în decizia sa de trimitere că sistemul național de proceduri disciplinare este deturnat pentru a exercita o presiune politică asupra judecătorilor, să furnizeze statistici exhaustive cu privire la toate procedurile disciplinare care se desfășoară în acest stat membru, precum și elemente de probă detaliate privind modul exact în care aceste presiuni sunt exercitate și în care influențează procesul decizional judiciar în cazuri individuale. Pe de altă parte, ar fi de asemenea problematic doar să se facă aluzie la modelul național și să se sugereze, *in abstracto*, că, dacă acel model nu este înlocuit cu un model diferit, *el ar putea* fi utilizat în mod abuziv.

115 Pentru această abordare, a se vedea Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctele 152 și 153). A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza PG (C-406/18, EU:C:2019:1055) (cu privire la termenul de 60 de zile de care dispune instanța pentru a statua, *atunci când este apreciat* în contextul altor norme procedurale și constrângeri instituționale pentru efectuarea unui control jurisdicțional eficient al deciziilor în materie de protecție internațională într-un stat membru).

116 A se vedea de exemplu, cu privire la jurisprudență, Hotărârea din 19 martie 2020, Sánchez Ruiz și alții (C-103/18 și C-429/18, EU:C:2020:219, punctul 80), sau, cu privire la practici administrative, Hotărârea din 11 iunie 2015, Zh. și O. (C-554/13, EU:C:2015:377, punctul 75), Hotărârea din 17 decembrie 2015, Viamar (C-402/14, EU:C:2015:830, punctele 31 și 46), sau Hotărârea din 20 iunie 2018, Enteco Baltic (C-108/17, EU:C:2018:473, punctul 100).

248. Totul poate fi utilizat în mod abuziv. Simplul potențial de utilizare abuzivă nu constituie un argument suficient pentru a desființa o întreagă structură sau un întreg model. Nu se interzice nici utilizarea cuțitelor, nici a automobilelor, chiar dacă, în mâini mai puțin responsabile, acestea pot fi utilizate pentru o serie de alte motive decât tăierea pâinii sau deplasarea la locul de muncă. Prin urmare, chiar și în lumea independenței și a aparențelor externe ale justiției, trebuie să existe câteva argumente convingătoare care să fie prezentate Curții în ceea ce privește modul concret și specific în care un anumit model poate fi utilizat abuziv sau, desigur, exemple care să ilustreze modul în care aceasta se efectuează deja în aplicarea în practică, constituind astfel o problemă structurală.

C. Aprecierea dispozițiilor naționale în cauză

249. Având în vedere această foaie de parcurs destul de detaliată, vom trece în continuare, în sfârșit, la examinarea celor două probleme instituționale în litigiu. Vom începe cu o prezentare generală a contextului juridic național (1). Vom examina apoi întrebările legate de numirea conducerii Inspecției Judiciare adresate în cauza C-83/19 (2), după care vom aborda întrebările, adresate în cauzele C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, referitoare la înființarea SIIJ (3).

1. Contextul general

250. Toate cauzele de față privesc diferite elemente ale așa-numitelor legi ale justiției: Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și Legea nr. 317/2004 privind CSM. Aceste legi au fost adoptate în cadrul negocierilor de aderare a României la Uniunea Europeană în scopul ameliorării independenței și eficienței sistemului judiciar [117].

251. Aceste legi și modificările lor ulterioare au făcut obiectul unei monitorizări atente după aderare, în temeiul MCV. Pe baza acestor legi și a modificărilor lor ulterioare, Comisia a raportat periodic progresul României în ceea ce privește independența și buna funcționare a sistemului judiciar, precum și progresele realizate în lupta împotriva corupției. Aceste progrese au determinat Comisia să stabilească anumite recomandări finale în Raportul MCV din 2017, care ar fi putut conduce la încheierea MCV [118]. Cu toate acestea, progresele au fost înlăturate în perioada 2017-2018, când toate legile justiției au fost modificate prin diferite legi [119], adoptate de Parlament potrivit unei proceduri accelerate, ceea ce a condus la o dezbatere limitată în cele două camere ale Parlamentului [120]. Aceste legi au fost adoptate în contextul unor mari controverse politice și proteste publice [121]. Ulterior, între luna septembrie a anului 2018 și luna martie a anului 2019, guvernul român a adoptat cinci ordonanțe de urgență care au modificat și au adăugat noi dispoziții la legile justiției [122].

252. Modificările cuprind și alte elemente, care nu fac obiectul prezentelor cauze, precum un sistem nou de pensionare anticipată, restricții privind libertatea de exprimare în cazul judecătorilor și motive extinse de revocare din funcție a membrilor CSM [123]. Ele au introdus de asemenea modificările care stau la baza cauzelor prezentate Curții, cum ar fi procedura de numire interimară a conducerii Inspecției Judiciare și înființarea SIIJ, precum și modificări ale dispozițiilor cu privire la răspunderea materială a judecătorilor, pe care le analizăm, în concluzii distincte, în cauza C-397/19.

117 Raportul periodic din 2004 asupra progreselor înregistrate de România în vederea aderării [SEC(2004) 1200], p. 19.

118 A se vedea Raportul MCV din 2018, p. 3.

119 Legea nr. 207/2018 (a se vedea punctul 20 din prezentele concluzii), precum și Legea nr. 234/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 317/2004 privind CSM (Monitorul Oficial nr. 850 din 8 octombrie 2018) și Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (Monitorul Oficial nr. 868 din 15 octombrie 2018).

120 Raportul MCV din 2018, p. 9.

121 A se vedea Raportul ad-hoc privind România (Regula 34), adoptat de GRECO la cea de a 79-a Reuniune Plenară din 23 martie 2018 (2018/2).

122 Ordonanța de urgență nr. 77/2018, Ordonanța de urgență nr. 90/2018, Ordonanța de urgență nr. 92/2018, Ordonanța de urgență nr. 7/2019 și Ordonanța de urgență nr. 12/2019. A se vedea punctele 18 și 27-34 din prezentele concluzii.

123 A se vedea de asemenea Raportul MCV din 2018, p. 3.

253. Modificările menționate au fost evaluate negativ în rapoartele MCV din 2018 și din 2019. Unele dintre ele au făcut totodată obiectul unor rapoarte ale mai multor organisme internaționale, printre care Comisia de la Veneția [124] și GRECO [125], care au avertizat cu privire la riscurile pe care aceste elemente le pot prezenta, și anume să aducă atingere independenței, precum și eficienței și calității sistemului judiciar. Comisia de la Veneția s-a arătat de asemenea îngrijorată de utilizarea intensivă a ordonanțelor de urgență [126].

254. O caracteristică comună importantă care merită să fie menționată în acest context general este rolul preponderent al *ordonanțelor de urgență* adoptate de guvernul român pentru modificarea unor aspecte importante ale diferitor legi ale justiției. Problema dacă o astfel de utilizare a unui instrument, cel puțin la prima vedere, extraordinar este admisibilă în temeiul dreptului constituțional național nu intră în sfera de competență a Curții, ci a instanței sau instanțelor (constituționale) naționale.

255. Însă faptul că, astfel cum a recunoscut guvernul român în ședință, tehnica legislativă a ordonanțelor de urgență a fost utilizată în largă măsură în sfera reformei judiciare fără să existe în realitate întotdeauna o justificare clară a acestei practici în termeni de urgență constituie deja un element important al contextului general. Într-un sistem care respectă o veritabilă separare a puterilor, legile menite să reglementeze din punct de vedere structural cea de a treia putere în stat ar trebui să fie adoptate numai în urma unei reflecții și a unei dezbateri, dând cuvântul tuturor organelor legislative și judiciare corespunzătoare în mod normal implicate în elaborarea unei legislații. În definitiv, asemenea legi ar trebui în mod ideal să aibă o viață mai lungă decât cea a unei efemeride.

256. În concluzie, deși „reglementarea sistemului judiciar prin ordonanțe de urgență” nu constituie în sine o încălcare a dreptului Uniunii, aceasta furnizează, desigur, un element contextual important care trebuie luat în considerare la examinarea dispozițiilor naționale în cauză.

2. Numirea interimară a conducerii Inspecției Judiciare

a) Decizia de trimitere și poziția părților

257. În decizia de trimitere sunt exprimate mai multe preocupări cu privire la procedura legală și la împrejurările contextuale ale adoptării Ordonanței de urgență nr. 77/2018, precum și la consecințele acesteia.

258. În primul rând, se arată că ordonanța de urgență menționată nu are ca efect acoperirea unei pretinse „lacune legislative”, cum se indică în preambulul său, ci mai degrabă privarea CSM de una dintre competențele asociate rolului său constituțional de garant al independenței justiției. În plus, ordonanța de urgență face posibilă ocuparea unei funcții de conducere pe o perioadă nelimitată, prin prelungirea automată, ca efect al aplicării nediferențiate a legii, a unui mandat expirat, fără nicio posibilitate de exercitare de către CSM a marjei de apreciere care ține de esența rolului său constituțional.

124 Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția cu privire la propunerile de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (România) [CDL-AD(2018) 017].

125 Raportul ad-hoc privind România (Regula 34), adoptat de GRECO la cea de a 79-a Reuniune Plenară din 23 martie 2018 (2018/2).

126 Avizul nr. 950/2019 al Comisiei de la Veneția privind Ordonanțele de urgență nr. 7 și nr. 12 de modificare a legilor justiției (România) [CDL-AD(2019) 014].

259. În al doilea rând, instanța de trimitere precizează că, în temeiul articolului 133 alineatul (1) din Constituția României, CSM este însărcinat cu garantarea independenței justiției. De asemenea, se sugerează că soluția reținută în Ordonanța de urgență nr. 77/2018 constituie o excepție nejustificată de la norma generală a numirilor interimare, care constă în delegarea unei persoane într-o funcție de conducere, aducând astfel atingere competențelor CSM.

260. În fața Curții, Asociația Forumul Judecătorilor a arătat, în continuarea argumentației prezentate deja în fața instanței de trimitere și confirmate de aceasta, că Ordonanța de urgență nr. 77/2018 are ca efect amputarea unei atribuții a CSM, în virtutea rolului său constituțional de garant al independenței justiției. În ședință, reclamanta a precizat de asemenea că sistemul de delegare fusese utilizat în trecut pentru postul de inspector-șef al Inspecției Judiciare. Mai mult, adoptarea unor norme referitoare la statutul judecătorilor și procurorilor, inclusiv organizarea și funcționarea Inspecției Judiciare, necesită un aviz al CSM. Nu s-a solicitat niciun aviz de acest tip în ceea ce privește ordonanța de urgență în cauză.

261. Guvernele neerlandez și suedez sunt de acord că procedura disciplinară aplicabilă judecătorilor, care include procedura de numire a Inspecției Judiciare, trebuie să respecte principiul independenței justiției, în conformitate cu jurisprudența Curții și a Curții EDO. Guvernul neerlandez arată că Ordonanța de urgență nr. 77/2018, astfel cum este descrisă în decizia de trimitere, nu pare să respecte acest principiu. Guvernul suedez subliniază că instanța de trimitere este cea care trebuie să efectueze această apreciere.

262. Comisia a susținut în ședință că o intervenție a guvernului român în numirea conducerii Inspecției Judiciare este susceptibilă să suscite îndoieli cu privire la garanțiile de independență a justiției, în special ținând seama de faptul că o astfel de numire este de competența CSM. Există, așadar, indicii ale unei încălcări a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

263. Guvernul român a susținut în ședință că articolul 19 TUE se opune unor dispoziții naționale potrivit cărora conducerea Inspecției Judiciare este desemnată, *fie și ad interim*, printr-o ordonanță de urgență, în măsura în care aceasta poate da impresia unei influențe politice sau a unor presiuni politice. Acest guvern nu contestă urgența, însă arată că posibilitatea de delegare prevăzută la articolul 57 din Legea nr. 303/2004 nu ar fi putut fi utilizată întrucât vizează exclusiv delegarea în cadrul instanțelor judecătorești și al parchetelor. Guvernul român actual susține totuși că guvernul precedent ar fi putut adopta un alt mecanism pentru a preveni blocajul instituțional, de exemplu printr-o numire provizorie pe termen scurt, incluzând CSM în procedură.

264. În schimb, Inspecția Judiciară a arătat că, astfel cum menționează preambulul acestui instrument, măsura își găsește rațiunea de a fi în situația creată de faptul că mandatul conducerii anterioare expirase la 1 septembrie 2018 fără ca un nou concurs să fi fost deschis de organul competent. În plus, acest act prevede că pot fi numite numai persoanele care au susținut deja un concurs și care au exercitat deja funcția de inspector-șef și de inspector-șef adjunct. În sfârșit, după ce concursul a fost efectiv organizat de CSM, același inspector-șef a obținut postul, cu un calificativ foarte bun.

b) Analiză

265. Nici articolul 47 al doilea paragraf din cartă, nici articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu impun un model specific în ceea ce privește organizarea sistemelor disciplinare pentru magistrați. Totuși, cerința de independență impune ca normele care reglementează regimul disciplinar al judecătorilor „să prezinte garanțiile necesare pentru a evita orice risc de utilizare a unui astfel de regim ca sistem de control politic al conținutului deciziilor judiciare” [127]. Pentru acest motiv, Curtea a considerat că intervenția unei entități independente și instituirea unei proceduri care să garanteze pe

127 Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 77).

deplin drepturile consacrate la articolele 47 și 48 din cartă, în special dreptul la apărare, constituie garanții esențiale pentru menținerea independenței puterii judecătorești [128]. Această afirmație implică fără echivoc faptul că standardele prevăzute la articolele 47 și 48 din cartă se aplică procedurilor disciplinare împotriva magistraților [129].

266. Trebuie să se constate că aceste standarde se aplică organelor disciplinare înseși (în general, camera disciplinară se pronunță asupra abaterii disciplinare), iar nu entității care le sesizează (și anume „procurorul disciplinar”). Inspecția Judiciară nu este învestită cu competența de a decide cu privire la existența unei abateri disciplinare. Aceasta este rezervată secției competente a CSM, care este organul disciplinar.

267. Cu toate acestea, așa cum a precizat guvernul român în ședință și cum a arătat reclamanta, Inspecția Judiciară joacă un rol esențial în cadrul procedurii disciplinare. Ea efectuează ancheta preliminară și decide dacă este necesar să inițieze o cercetare disciplinară. Ea efectuează această cercetare înainte de a decide, în cele din urmă, să formuleze sau nu o acțiune disciplinară în fața secției competente a CSM [130]. Ea are de asemenea atribuții importante în declanșarea procedurii care conduce la determinarea existenței unei erori judiciare [131]. În plus, astfel cum a explicat instanța de trimitere, inspectorul-șef dispune de atribuții-cheie, care au fost de asemenea consolidate prin modificări recente [132]: desemnează inspectorii cu funcții de conducere, gestionează activitatea Inspecției și procedurile disciplinare, organizează repartizarea dosarelor, stabilește domeniile specifice de activitate cu privire la care se exercită controlul, este principalul emitent de instrucțiuni și are capacitatea de a iniția el însuși o procedură disciplinară.

268. Într-un astfel de context, este destul de clar că asemenea competențe de cercetare și de „declanșare” a cercetărilor disciplinare sunt deja susceptibile, independent de garanțiile oferite de organul care se pronunță definitiv cu privire la procedura disciplinară, să exercite presiuni asupra persoanelor care au sarcina de a judeca un litigiu [133]. *A fortiori*, această situație se regăsește atunci când competența de a iniția o cercetare și de a exercita o acțiune disciplinară pare a fi atribuită unei singure instituții, care este efectiv specializată în inspectarea și în cercetarea disciplinară a judecătorilor.

269. Pentru acest motiv, un organ însărcinat cu deschiderea procedurilor disciplinare, precum Inspecția Judiciară, ar trebui cel puțin să demonstreze un anumit grad de independență operațională și de anchetă. Și în acest caz, gradul de independență așteptat nu poate fi, cu siguranță, cel impus de organele disciplinare înseși. Însă, având în vedere atât rolul Inspecției Judiciare în cadrul CSM, cât și competențele inspectorului-șef, procedura de numire în acest post nu poate fi de natură să dea naștere unor preocupări cu privire la utilizarea atribuțiilor și a funcțiilor acestui organ ca instrumente de control politic și de presiune asupra activității judiciare.

128 A se vedea Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 77).

129 În această privință, s-ar părea că, într-adevăr, carta asigură efectiv un standard de protecție mai ridicat decât Curtea EDO, în pofida evoluției recente a jurisprudenței acesteia din urmă, de exemplu, în Curtea EDO, Hotărârea din 9 ianuarie 2013, Volkov împotriva Ucrainei (CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, § 87-91), Curtea EDO, Hotărârea din 23 iunie 2016, Baka împotriva Ungariei [CE:ECHR:2016:0623JUD002026112 (Marea Cameră), § 107 și următoarele], Curtea EDO, Hotărârea din 23 mai 2017, Paluda împotriva Slovaciei, [CE:ECHR:2017:0523JUD003339212 (Secția a treia), § 33-35], Curtea EDO, 25 septembrie 2018, Denisov împotriva Ucrainei [CE:ECHR:2018:0925JUD007663911 (Marea Cameră), § 44 și următoarele].

130 Potrivit precizărilor făcute de guvernul român în ședință, competențele inspectorilor judiciari sunt enumerate la articolul 74 alineatul (1) din Legea nr. 317/2004. În temeiul articolului 45 alineatul (1) din Legea nr. 317/2004, Inspecția Judiciară se poate sesiza din oficiu sau la cererea oricărei persoane interesate, inclusiv CSM. Potrivit articolului 44 alineatul (3^1) din această lege, ministrul justiției poate sesiza Inspecția Judiciară pentru a se stabili dacă există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare de către procurori.

131 În conformitate cu articolul 74 din Legea nr. 317/2004 și cu articolul 94 din Legea nr. 303/2004. A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza C-397/19.

132 Din dosarul de care dispune Curtea reiese că aceste atribuții au fost consolidate prin Legea nr. 234 din 4 octombrie 2018 (Monitorul Oficial nr. 850 din 8 octombrie 2018), care a modificat articolul 69 din Legea nr. 317/2004 în ceea ce privește atribuțiile inspectorului-șef.

133 A se vedea, în ceea ce privește efectele asupra independenței justiției ale simplei deschideri eventuale a unei proceduri disciplinare, Curtea EDO, Hotărârea din 9 februarie 2012, Kinský împotriva Republicii Cehe (CE:ECHR:2012:0209JUD004285606, § 97-99).

270. Cum se încadrează în această imagine o normă care prevede un sistem de numire interimară ce constă în prelungirea mandatului persoanei interesate? Privită *in abstracto* și detașată de orice context, o astfel de normă ar putea fi cu greu considerată contrară, în sine, cerințelor de independență a justiției impuse de dreptul Uniunii.

271. În primul rând, nu orice caz de participare a puterii executive la numirea în posturile din cadrul puterii judecătorești dă naștere în mod automat unui raport de subordonare care încalcă principiul independenței dacă există garanții care îi protejează pe cei numiți de o influență sau de o presiune în exercițiul funcției lor după numire [134]. Dimpotrivă, în realitate, separarea puterilor se manifestă în ambele sensuri.

272. Această concluzie se aplică, în opinia noastră, și în cazul numirii în posturile de conducere ale unui organ precum Inspecția Judiciară. În această privință, astfel cum susține Inspecția Judiciară, guvernul român nu a numit în mod direct, prin decizie individuală, inspectorul-șef al Inspecției Judiciare. Ordonanța de urgență nr. 77/2018 reglementează o procedură prin care se urmărește asigurarea conducerii *ad interim* a Inspecției Judiciare.

273. În al doilea rând, articolul 47 al doilea paragraf din cartă nu se opune, în principiu, nici unui regim potrivit căruia conducerea interimară a unui organ precum Inspecția Judiciară este asigurată de inspectorul-șef și de inspectorul-șef adjunct în funcție până când este desemnată o nouă conducere pe calea procedurii ordinare. Astfel cum afirmă tot Inspecția Judiciară, în acest fel se poate asigura efectiv că persoanele care ocupă postul *ad interim* au susținut deja concursul prevăzut de lege și că au experiență în funcție. Un asemenea sistem poate fi efectiv necesar și se regăsește în mai multe instanțe în ceea ce privește anumite posturi-cheie, inclusiv numirile judiciare [135].

274. Totuși, în speță, diavolul nu se ascunde în detalii, ci în context. Cele două elemente aparent neproblematice care tocmai au fost evocate își pierd rapid caracterul necontroversat atunci când se analizează sistemul specific de numire interimară a conducerii Inspecției Judiciare astfel cum este prevăzut de Ordonanța de urgență nr. 77/2018 și rezultatul specific la care s-a ajuns în cazul individual.

275. Potrivit articolului II din această ordonanță, sistemul de numire interimară se aplică și situațiilor în care conducerea Inspecției Judiciare *este vacantă* la data intrării în vigoare a acestei ordonanțe de urgență, situație care s-a regăsit tocmai la adoptarea Ordonanței de urgență nr. 77/2018 [136]. În termeni practici, aceasta înseamnă că norma introdusă prin ordonanță de urgență, fără a consulta organul care trebuie consultat în mod normal cu privire la o astfel de numire, nu este concepută doar pentru a asigura continuitatea funcției, ci are ca efect practic reintegrarea *ex post facto* în funcție a unei persoane al cărei mandat a expirat deja, prin intermediul unei proceduri diferite de cea instituită de lege și prin eludarea actorilor implicați în mod normal în această procedură.

276. Acest element contextual și de funcționare practică a unei norme aparent neutre este suficient în sine pentru a concluziona că sistemul de numire interimară a conducerii Inspecției Judiciare instituit prin Ordonanța de urgență nr. 77/2018 este susceptibil să dea naștere unor îndoieli cu privire la interesul guvernului român de a numi o anumită persoană în fruntea organului însărcinat cu

134 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 133), care citează în acest sens Hotărârea din 31 ianuarie 2013, D. și A. (C-175/11, EU:C:2013:45, punctul 99), și Curtea EDO, Hotărârea din 28 iunie 1984, Campbell și Fell împotriva Regatului Unit (CE:ECHR:1984:0628JUD000781977, § 79), Curtea EDO, Hotărârea din 2 iunie 2005, Zolotas împotriva Greciei (CE:ECHR:2005:0602JUD003824002, § 24 și 25), Curtea EDO, Hotărârea din 9 noiembrie 2006, Sacilor Lormine împotriva Franței (CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 67), precum și Curtea EDO, Hotărârea din 18 octombrie 2018, Thiam împotriva Franței (CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 80 și jurisprudența citată).

135 Pentru a cita doar exemplul cel mai evident, a se vedea articolul 5 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

136 Mandatul inițial al domnului Netejoru expirase la 1 septembrie 2018, iar Ordonanța de urgență nr. 77/2018 a fost adoptată la 5 septembrie 2018.

efectuarea cercetărilor disciplinare împotriva magistraților. În consecință, un astfel de sistem nu pare să cuprindă garanții de natură să înlăture orice îndoială rezonabilă în percepția justițiabililor cu privire la impenetrabilitatea organelor judiciare față de factorii externi și la neutralitatea lor în raport cu interesul cu care sunt sesizate.

277. În opinia noastră, analiza poate și chiar ar trebui să se oprească aici. Instanța de trimitere și mai ales părțile (naționale) din prezenta procedură au prezentat alte argumente contextuale, cu privire nu numai la problema repartizării (naționale) a competențelor, ci și la persoanele în sine și la organismele implicate, precum și la pretinsele lor interese particulare. Nu considerăm că ar fi necesar sau adecvat ca Curtea să examineze fiecare dintre aceste alte elemente contextuale în parte, având în vedere faptul că argumentul prezentat mai sus este în sine clar și concludent.

278. În concluzie, o normă neutră din punctul de vedere al persoanei, stabilită *ex ante*, care, în numele continuității instituțiilor, prevede că o persoană rămâne în funcție până când un succesor este desemnat în mod corespunzător este bună și rezonabilă. Utilizarea unei astfel de norme aparent neutre având ca unic efect reintegrarea unei anumite persoane într-o funcție după expirarea mandatului său, cu încălcarea procedurilor normale de numire, nu este nici bună, nici rezonabilă.

c) Concluzie intermediară

279. Propunem, prin urmare, să se răspundă la a treia întrebare în cauza C-83/19 după cum urmează: articolul 47 al doilea paragraf din cartă, precum și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții naționale prin care guvernul adoptă, prin derogare de la normele juridice aplicabile în mod normal, un sistem pentru numirea interimară în posturile de conducere ale organului însărcinat cu efectuarea cercetărilor disciplinare în cadrul puterii judecătorești al cărui efect practic este reintegrarea în funcție a unei persoane al cărei mandat a expirat deja.

3. Secția pentru investigarea infracțiunilor din justiție

a) Deciziile de trimitere și pozițiile părților

280. Patru dintre cele cinci cauze examinate în prezentele concluzii privesc dispozițiile legale pentru înființarea și reglementarea SIIJ. În litigiile principale în cauzele C-127/19 și C-355/19, care fac obiectul unei trimiteri preliminare ale aceleiași instanțe naționale, se află în discuție legalitatea diferitor acte administrative de punere în aplicare a dispozițiilor legale de înființare a SIIJ. Cauzele C-195/19 și C-291/19 au fost prezentate în cadrul unor proceduri penale pendinte împotriva unor judecători și procurori, la care SIIJ este chemată să participe.

281. În acest context, a patra și a cincea întrebare în cauza C-127/19, a patra întrebare în cauza C-291/19 și a patra întrebare în cauza C-355/19 urmăresc în esență să se stabilească dacă principiul independenței judecătorilor consacrat la articolul 19 alineatul (1) TUE și la articolul 47 din cartă, precum și obligația de a respecta valorile statului de drept prevăzute la articolul 2 TUE se opun înființării SIIJ. A cincea întrebare în cauza C-291/19 urmărește să se stabilească dacă articolul 47 al doilea paragraf din cartă, referitor la dreptul la un proces echitabil prin judecarea cauzei într-un termen rezonabil, se opune înființării SIIJ, având în vedere numărul limitat de posturi din cadrul acestei secții.

282. Deciziile de trimitere ridică astfel, reluând în mare măsură argumentele părților din litigiile principale, diferite probleme legate de înființarea și de funcționarea SIIJ. Aceste argumente au fost dezvoltate suplimentar de unele dintre persoanele interesate care au prezentat observații în fața Curții, în special Asociația Forumul Judecătorilor, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, procurorul general și OL.

283. În lumina elementelor prezentate în deciziile de trimitere, guvernele neerlandez și suedez, precum și Comisia au constatat existența unor elemente importante care demonstrează că normele care reglementează înființarea și funcționarea SIIJ nu sunt conforme cu cerințele de independență și de imparțialitate a judecătorilor.

284. Guvernul român, care în observațiile sale scrise a susținut compatibilitatea SIIJ cu aceste standarde, și-a modificat poziția în ședință. Acesta a informat Curtea că, pentru motivele expuse într-un memorandum aprobat de guvern la 27 decembrie 2019, poziția guvernului actual susține desființarea SIIJ, în conformitate cu recomandările din rapoartele MCV, precum și cu rapoartele Comisiei de la Veneția și ale GRECO.

285. Acest guvern a oferit explicații cu privire la anumite elemente pe care se întemeiază noua sa poziție. Vom aminti doar trei dintre ele, evocate de guvernul român și dezbătute de persoanele interesate în fața Curții. *Primo*, dispozițiile referitoare la compunerea comisiilor de concurs, cu modificările ulterioare, par să contravină principiului separării carierelor judecătorilor și procurorilor prevăzut în dreptul român, potrivit căruia numirea procurorilor este de competența Secției pentru procurori din cadrul CSM. *Secundo*, se pare că înființarea SIIJ a determinat un risc de impunitate *de facto* a procurorilor care aparțin acestei secții. *Tertio*, norma referitoare la conceptul de „procuror ierarhic superior” este controversată având în vedere principiul constituțional al controlului ierarhic.

286. Astfel, în cele din urmă, rezultă că numai CSM apără înființarea și funcționarea SIIJ. CSM a explicat că înființarea SIIJ este justificată de necesitatea de a proteja magistrații [137]. SIIJ urmărește să ofere garanții suplimentare unei categorii specifice de persoane, având în vedere rolul important pe care îl au acestea în societate, și să asigure un grad sporit de profesionalism al celor care sunt învestiți cu soluționarea cauzelor. SIIJ ar consolida, așadar, independența sistemului de justiție prin asigurarea protecției împotriva presiunilor și a abuzurilor care rezultă din sesizări și din denunțuri arbitrare împotriva magistraților.

287. În ședință, CSM a subliniat că sistemul este de asemenea motivat de excesele împotriva magistraților săvârșite de DNA, care, înainte de înființarea SIIJ, anchetase mai mult de jumătate din judecătorii României, după cum a fost evidențiat într-un raport întocmit de Inspecția Judiciară și aprobat de CSM în luna octombrie a anului 2019 [138]. În plus, acest obiectiv „de protecție” a fost reținut de Curtea Constituțională în Decizia nr. 33/2018 [139].

288. Totodată, CSM a susținut că înființarea SIIJ a fost însoțită de un sistem de garanții de natură să înlăture orice îndoială cu privire la independența sa în raport cu presiunile politice. Garanții suplimentare au consolidat procedurile de numire a procurorului-șef al SIIJ și de selecție a procurorilor din cadrul acestei secții [140]. Procurorul-șef al SIIJ este numit de Plenul CSM, spre deosebire de șefii altor structuri de parchet, care sunt numiți prin concurs organizat de ministrul justiției, lăsând CSM numai posibilitatea de a da un aviz consultativ. Acesta a precizat de asemenea, în ceea ce privește procurorii din cadrul SIIJ, că garanțiile de independență suplimentare constau în cerința unei vechimi de cel puțin 18 ani în funcția de procuror, că selecția se face, fără influență politică, în cadrul unei proceduri transparente, că se efectuează o evaluare riguroasă a ultimilor cinci ani ai activității profesionale a procurorilor și că nu există nicio posibilitate de delegare în această secție.

137 Aceasta a fost și poziția susținută de guvernul român în observațiile sale scrise.

138 Guvernul român a citat Rapoartele Inspecției Judiciare 5488/IJ/1365/DIP/2018 și 5488/IJ/2510/DIJ/2018.

139 Punctul 141 din această decizie.

140 Aceasta este și poziția susținută de guvernul român în observațiile sale scrise.

b) Analiză

289. Argumentele prezentate de instanțele de trimitere, precum și preocupările exprimate de persoanele care au prezentat observații Curții sunt ample și complexe. Acestea vizează diferite elemente ale normelor naționale care reglementează înființarea SIIJ, compunerea și atribuțiile acesteia, selecția conducerii sale, efectele sale instituționale mai largi în ceea ce privește impactul său asupra competenței altor structuri de parchet și modul în care acest organ își exercită atribuțiile în practică.

290. În conformitate cu jurisprudența recentă a Curții [141], suntem de părere că aceste elemente, chiar dacă se pot sustrage criticii atunci când sunt luate în considerare în mod individual, trebuie să facă obiectul unei aprecieri de ansamblu în vederea stabilirii impactului înființării și funcționării SIIJ asupra cerințelor de independență a judecătorilor.

291. Ca punct de plecare, având în vedere efectele pe care înființarea unei secții de parchet specifice „pentru judecători” le poate avea asupra percepției publice cu privire la puterea judecătorească, este neapărat necesar ca înființarea unei astfel de secții să corespundă unei justificări deosebit de importante, transparente și reale (i). Odată îndeplinit acest criteriu, este, în plus, imperativ ca compunerea, organizarea și funcționarea unei asemenea secții să se conformeze unor garanții de natură să evite riscul unor presiuni exterioare asupra puterii judecătorești (ii). În sfârșit, împrejurările particulare legate de înființarea SIIJ, precum și descrierea modului în care acest organ și-a exercitat atribuțiile sunt de asemenea pertinente pentru identificarea contextului relevant (iii).

i) Justificare

292. În mod similar cu ceea ce s-a arătat deja [142], cerințele de imparțialitate și de independență a puterii judecătorești la nivelul Uniunii, consacrate la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, precum și la articolul 19 alineatul (1) TUE, nu impun statelor membre obligația de a adopta o anumită structură sau un anumit model în ceea ce privește arhitectura instituțională a Ministerului Public. Astfel, structura Ministerelor Publice în statele europene este extraordinar de variată [143].

293. Cu toate acestea, înființarea unei structuri de parchet dedicate, cu competență *exclusivă* pentru infracțiunile săvârșite de magistrați, are un impact potențial clar asupra percepției publice cu privire la independența și imparțialitatea judecătorilor. Aceasta individualizează magistrații ca grup profesional care necesită o structură administrativă separată a Ministerului Public. Astfel cum a subliniat Comisia, acest aspect este susceptibil să creeze impresia unei infracționalități extinse sau chiar a unei corupții în sistemul judiciar. Ea are ca efect plasarea infracțiunilor săvârșite de judecători (care pot fi de orice natură) la un nivel de gravitate echivalent cu cel al corupției, al criminalității organizate sau al terorismului, singurele alte materii pentru care există structuri specializate în cadrul Ministerului Public român [144]. Această „impresie de infracționalitate” afectează unul dintre elementele esențiale ale evaluării impactului unei anumite măsuri asupra independenței judecătorilor, și anume încrederea pe care instanțele dintr-o societate democratică trebuie să o inspire publicului [145].

141 Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctele 141-144). A se vedea și punctele 242-244 din prezentele concluzii.

142 Punctele 227-230 (general), precum și punctul 265.

143 Cu privire la această diversitate, a se vedea de exemplu Raportul privind normele europene referitoare la independența sistemului judiciar, Partea a II-a – Ministerul Public, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de a 85-a reuniune plenară (Veneția, 17-18 decembrie 2010) [CDL-AD(2010) 040].

144 În această privință a se vedea de asemenea Avizul Comisiei de la Veneția nr. 924/2018 cu privire la propunerile de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (România) [CDL-AD(2018) 017].

145 Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 128 și jurisprudența Curții EDO citată).

294. Din nou, este dificil să se susțină că înființarea unor secții de parchet speciale sau chiar a unor structuri de parchet distincte este, *per se*, interzisă. Astfel, există în statele membre structuri de parchet dedicate, care fie sunt bazate pe necesități specifice de protecție a unui anumit grup de persoane (precum minorii) ori pe un statut special al anumitor persoane (precum serviciile de procurori militari), fie vizează o chestiune deosebit de avansată, care necesită expertiză sau cunoștințe speciale (precum infracțiunile economice complexe, securitatea cibernetică etc.).

295. Cu toate acestea, având în vedere impactul semnificativ al unei astfel de măsuri instituționale asupra percepției cu privire la puterea judecătorească, este vital ca justificarea ei să fie întemeiată pe motive reale și suficient de importante care trebuie, în plus, să fie aduse la cunoștința publicului într-un mod lipsit de ambiguitate și accesibil.

296. Au existat asemenea motive suficient de importante pentru a justifica înființarea SIIJ? CSM a explicat că înființarea SIIJ este justificată de necesitatea de a proteja magistrații.

297. Necesitatea de a proteja puterea judecătorească împotriva presiunilor nejustificate ar putea într-adevăr să constituie în general un motiv legitim și suficient de important pentru a înființa o structură de parchet concepută în vederea atenuării acestui risc, ținând seama de împrejurările specifice ale unui anumit stat membru și având în vedere cerințele de independență și de imparțialitate a puterii judecătorești.

– O justificare lipsită de ambiguitate și accesibilă?

298. Însă, atunci când înființarea unei secții precum SIIJ nu are legătură cu motive referitoare la combaterea infracționalității, ci mai degrabă cu necesitatea de a proteja însăși puterea judecătorească, este imperativ ca o asemenea justificare să fie făcută publică într-un *mod lipsit de ambiguitate și accesibil*, astfel încât să nu se aducă atingere încrederii justițiabililor în puterea judecătorească.

299. Guvernul român a subliniat în ședință că motivele înființării SIIJ nu au fost explicate în preambulul Legii nr. 207/2018. Raportul Inspecției Judiciare privind excesele DNA, pe care se bazează CSM pentru a justifica înființarea SIIJ, nu a fost adoptat decât *după publicarea legii*, care a intrat în vigoare la 23 iulie 2018. Prin urmare, este dificil de înțeles cum ar putea acesta să constituie motivarea sa. În sfârșit, guvernul român a subliniat în ședință că o justificare întemeiată pe necesitatea de a proteja anumite persoane ca urmare a naturii și a importanței rolului lor nu este convingătoare, în condițiile în care același sistem nu se aplică și altor persoane importante, precum senatorii sau deputații.

300. Având în vedere aceste elemente, este dificil de determinat dacă obiectivul care constă în protejarea puterii judecătorești împotriva presiunilor nejustificate a fost, în definitiv, obiectivul care a motivat înființarea SIIJ. Prin urmare, în opinia noastră, nu se poate stabili că înființarea acestei secții de parchet a fost explicată publicului printr-o justificare lipsită de ambiguitate și accesibilă.

– O justificare reală?

301. Aspectul esențial și cel mai controversat al dezbaterii dintre persoanele care au prezentat observații în fața Curții se referă la chestiunea dacă justificarea înființării SIIJ întemeiată pe „protecție” este *reală*. Asociația Forumul Judecătorilor, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, procurorul general și OL au prezentat o argumentație destul de detaliată în susținerea afirmației potrivit căreia înființarea SIIJ a fost în realitate inspirată de motive diferite. În acest scop, persoanele menționate s-au întemeiat pe consecințele practice ale înființării SIIJ. Astfel cum a arătat procurorul general în ședință, aceste elemente pot da publicului impresia că scopul înființării SIIJ a fost în realitate acela de a slăbi lupta împotriva corupției.

302. În primul rând, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” și procurorul general au contestat caracterul real al obiectivului de „protecție”. *Primo*, datorită numărului redus de cauze în care au fost urmăriți penal magistrați înainte de înființarea SIIJ [146]. În plus, numărul de cauze împotriva magistraților mai degrabă a crescut decât să scadă de la momentul în care SIIJ a devenit operațională. *Secundo*, înființarea SIIJ nu a fost însoțită de instituirea niciunei garanții suplimentare. SIIJ aplică aceleași norme procedurale precum celelalte structuri de parchet și este obligată, în temeiul principiului legalității, să procedeze la înregistrarea și la examinarea oricărei sesizări depuse în conformitate cu cerințele de formă prevăzute de Codul de procedură penală. Dimpotrivă, lipsesc instrumente adecvate, ceea ce înseamnă mai puține garanții, mai ales din cauza numărului limitat de procurori și ținând seama de faptul că, spre deosebire de alte secții de parchet, nu există o structură teritorială adecvată la nivel național, toți procurorii SIIJ fiind localizați în București.

303. În ședință, guvernul român a achiesat la acest din urmă aspect. El a arătat că competența exclusivă a SIIJ pentru orice tip de infracțiune săvârșită de magistrați nu garantează că procurorii au specializarea necesară, în special în materia infracțiunilor de corupție, acest fapt fiind și mai alarmant având în vedere că SIIJ nu dispune de nicio structură teritorială.

304. În al doilea rând, mai multe elemente sugerează că înființarea SIIJ conduce *în realitate* la slăbirea luptei împotriva corupției la nivel înalt. Potrivit articolului 88^1 alineatele (1) și (2) din Legea nr. 304/2004, SIIJ are competență exclusivă pentru cauzele referitoare la magistrați și păstrează această competență în situația în care sunt cercetate și alte persoane. Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” și procurorul general au explicat că, pentru simplul motiv că sunt formulate sesizări fictive împotriva unui magistrat, cauzele soluționate de alte structuri de parchet vor fi transferate la SIIJ. Se susține și că aceasta ar afecta în principal cauzele care intră în competența DNA, întrucât anumite cauze de corupție pot de asemenea să implice judecători. În ședință, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” a precizat că SIIJ ar putea solicita orice dosar invocând elemente de conexitate cu unul dintre dosarele care fac obiectul anchetei desfășurate de SIIJ. În plus, potrivit modificării introduse la articolul 88^8 alineatul (1) litera d) prin Ordonanța de urgență nr. 7/2009, SIIJ are competența să dispună retragerea căilor de atac deja formulate de alte structuri de parchet. OL a susținut în ședință că primele acțiuni întreprinse de SIIJ au fost retragerea unor cauze importante de corupție care se aflau în etapa apelului.

305. De asemenea, merită precizat că riscul ca SIIJ să fie percepută ca organ a cărui înființare și funcționare au fost motivate de considerații politice a fost evidențiat de rapoartele MCV, de Comisia de la Veneția și de GRECO [147]. Acest risc a fost recunoscut în mod expres în ședință și de guvernul român.

306. Având în vedere aceste considerații, în pofida legitimității teoretice și a importanței obiectivului de protecție invocat de CSM, ni se pare dificil de susținut că înființarea SIIJ a fost justificată în mod clar, neechivoc și accesibil, astfel încât să nu se aducă atingere încrederii publice în sistemul judiciar. În plus, și sub rezerva verificării de către instanța națională, elementele prezentate mai sus referitoare la efectele negative sistematice asupra competenței celorlalte structuri de parchet nu numai că dau naștere unor îndoieli serioase cu privire la caracterul real al justificării prezentate de CSM, ci sunt de asemenea de natură să suscite neîncredere în imparțialitatea sistemului de justiție și în impenetrabilitatea sa față de presiunile exterioare, în special prin crearea impresiei că înființarea și funcționarea SIIJ sunt motivate de considerente politice.

146 A se vedea de asemenea Avizul Comisiei de la Veneția nr. 924/2018 cu privire la propunerile de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (România) [CDL-AD(2018) 017], punctul 88.

147 A se vedea de exemplu Raportul tehnic MCV din 2018, p. 24, Avizul Comisiei de la Veneția nr. 950/2019 privind Ordonanțele de urgență nr. 7 și nr. 12 pentru modificarea legilor justiției (România) [CDL-AD(2019) 014], punctul 40, și Raportul ad-hoc privind România (Regula 34), adoptat de GRECO la cea de a 79-a Reuniune Plenară din 23 martie 2018 (2018/2), punctul 34.

307. Mai simplu spus, atunci când se așază laolaltă toate amenințările, imaginea care se conturează nu este neapărat cea a unei protecții sporite a judecătorilor. Ceea ce apare, de manieră îngrijorătoare, în prim plan este o superstructură atotputernică ce ar putea, bineînțeles, să protejeze, dar care ar putea la fel de bine și să controleze și, prin urmare, să influențeze. Poate că în aceasta constă paradoxul întregii idei: întrucât judecătorii fac se pare obiectul unor presiuni cauzate de nenumărate denunțuri, este necesară crearea unei unități centralizate cu competență exclusivă în această materie. Însă, în termeni de *potențial* structural *de utilizare abuzivă*, faptul de a dispune de o unitate centralizată și specializată devine și mai periculos. Sistemele deconcentrate, descentralizate sunt probabil uneori necoordonate, dar sunt în general mult mai reziliente. În schimb, în sistemele centralizate este suficient să se preia controlul asupra centrului de comandă.

ii) Garanții

308. În pofida concluziei care tocmai a fost desprinsă, CSM a susținut că înființarea SIIJ a fost însoțită de un sistem de garanții de natură să înlăture orice îndoială cu privire la independența acesteia față de presiunile politice [148].

309. Nu considerăm necesară deschiderea unei lungi discuții cu privire la elementele detaliate ale dreptului național, a căror apreciere revine, în orice caz, instanței naționale. Vom remarca doar că, referitor la acest aspect, CSM a fost contrazis de guvernul român, care a recunoscut în ședință că multe dintre garanțiile la care se referă CSM au fost slăbite în mod substanțial prin reformele ulterioare adoptate de guvern într-o perioadă scurtă prin intermediul unor ordonanțe de urgență.

310. Astfel cum a admis guvernul român în ședință, urgența în adoptarea ordonanțelor de urgență pentru modificarea dispozițiilor referitoare la SIIJ nu a fost întotdeauna stabilită. Deși anumite motive au fost prezentate în ceea ce privește Ordonanțele de urgență nr. 90/2018 [149] și nr. 12/2019 [150], guvernul român a arătat că Ordonanțele de urgență nr. 92/2018 și nr. 7/2019 nu conțin niciun fel de justificare cu privire la urgența sau la necesitatea de a modifica dispozițiile referitoare la SIIJ.

311. Din observațiile prezentate Curții reiese că ordonanțele de urgență au modificat în repetate rânduri dispozițiile referitoare la procedura de selecție, simplificând cerințele privind compunerea comisiei de concurs [151]. În ședință, guvernul român a subliniat că, în pofida faptului că a susținut în observațiile sale scrise că procedura de numire a procurorilor din cadrul SIIJ a reprezentat o garanție suplimentară, a omis orice mențiune cu privire la modificările ulterioare introduse prin Ordonanța de urgență nr. 90/2018. În plus, articolul II din Ordonanța de urgență nr. 90/2018 a derogat de la dispozițiile privind procedura de numire în vederea asigurării numirii interimare a procurorului-șef și a cel puțin unei treimi din procurorii SIIJ.

312. Pe lângă modificarea procedurii de selecție menționată mai sus, aceste ordonanțe de urgență au introdus și au modificat dispoziții esențiale referitoare la atribuțiile și la structura instituțională a secției. *Primo*, Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 7/2019 a adăugat un nou alineat (6) la articolul 88^1. Potrivit acestei modificări, ori de câte ori Codul de procedură penală sau alte legi speciale fac trimitere la „procurorul ierarhic superior” în cazul infracțiunilor de competența SIIJ, prin

148 A se vedea punctul 288 de mai sus.

149 Ordonanța de urgență nr. 90/2018 (punctul 27 de mai sus), care a modificat garanțiile procedurii de selecție pentru a asigura o numire interimară a conducerii și a unei treimi din numărul procurorilor din cadrul SIIJ, a stabilit un termen de trei luni, până la 23 octombrie 2018, pentru ca SIIJ să devină operațională. Guvernul român a explicat în ședință că, pe baza preambulului acestei ordonanțe, începând de la această dată, celelalte structuri de parchet nu mai erau competente pentru infracțiunile care intrau în sfera de competență a SIIJ. Prin urmare, s-a considerat necesară instituirea prin ordonanță de urgență a unei proceduri derogatorii pentru a asigura numirea interimară a conducerii secției și a unei treimi din numărul procurorilor.

150 Urgența Ordonanței de urgență nr. 12/2019 (punctul 34 de mai sus) era justificată de necesitatea de a stabili norme referitoare la statutul și la atribuțiile ofițerilor de poliție și ale specialiștilor care acționează în cadrul SIIJ.

151 Articolul 88^5 alineatul (5) a fost modificat prin Ordonanța de urgență nr. 92/2018 (reprodusă la punctul 30 de mai sus), iar Ordonanța de urgență nr. 7/2019 a adăugat două noi alineate la articolul 88^5 (punctul 32 de mai sus).

acesta se înțelege procurorul șef al SIIJ, inclusiv în cazul soluțiilor dispuse anterior operaționalizării acestei secții[152]. *Secundo*, această ordonanță modifică și articolul 88^8, prevăzând la alineatul (1) litera d) o competență nouă a SIIJ care constă în exercitarea și retragerea căilor de atac în cauzele de competența secției, inclusiv în cauzele aflate pe rolul instanțelor sau soluționate definitiv anterior operaționalizării acesteia.

313. Rezultă, așadar, că, într-o perioadă scurtă, guvernul român a adoptat în mod succesiv nu mai puțin de patru ordonanțe de urgență de modificare a unor aspecte ale dispozițiilor introduse prin Legea nr. 207/2018 în ceea ce privește SIIJ. Acest lucru s-a întâmplat în special în privința procedurii de numire și de selecție a procurorului-șef și a procurorilor secției, dar și în privința altor elemente importante ale atribuțiilor acesteia și ale statutului său în cadrul Ministerului Public, fără ca urgența intervenției guvernului să fie justificată întotdeauna.

314. Astfel cum susține Comisia, aceste elemente confirmă existența unui risc serios de atingere adusă independenței sistemului de justiție, agravat de intervenția rapidă și directă a guvernului prin intermediul ordonanțelor de urgență, care afectează, așadar, negativ și percepția publicului cu privire la influența politică asupra puterii judecătorești.

315. Toate aceste elemente ne determină să concluzionăm că, contrar celor susținute de CSM, reglementarea SIIJ nu oferă garanții suficiente pentru a înlătura orice risc de influență politică asupra funcționării și a compunerii sale. În ceea ce privește conținutul lor, garanțiile menționate de CSM au fost ulterior slăbite prin intermediul ordonanțelor de urgență, care au modificat de asemenea în mod repetat structura instituțională a secției, normele de numire a procurorilor din cadrul acesteia, precum și raporturile sale cu alte structuri de parchet. În sfârșit, toate acestea s-au produs în cadrul înființării, deja destul de contestabile, a SIIJ, care, pentru motivele expuse în secțiunea precedentă, nu era foarte solidă din perspectiva percepției exterioare de independență a acesteia.

iii) Contextul și funcționarea practică

316. În opinia noastră, considerațiile care precedă sunt suficiente pentru a răspunde în mod util la întrebările preliminare adresate Curții. Cu toate acestea, instanțele naționale, atunci când statuează în mod definitiv cu privire la compatibilitatea dreptului național cu dreptul Uniunii, sunt de asemenea îndreptățite să țină seama, la examinarea gradului suficient al garanțiilor care trebuie asigurate, astfel cum s-a menționat mai sus, de împrejurările factuale și contextuale în care SIIJ și-a exercitat atribuțiile ulterior înființării sale.

317. În primul rând, în ceea ce privește efectele practice ale normelor (adesea modificate) referitoare la selecția și la numirea procurorului-șef și a procurorilor SIIJ, OL a subliniat în ședință că competența de numire și de revocare a fost limitată în practică la un grup mic de membri ai CSM care erau susținători ai guvernului din acel moment. Mai precis, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” a subliniat că atât procurorul-șef interimar, cât și procurorul-șef numit ulterior sunt persoane cu legături speciale cu guvernul de la acea dată.

318. În al doilea rând, în ceea ce privește acțiunile întreprinse de SIIJ de la înființarea sa, Asociația Forumul Judecătorilor și Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor” au furnizat o descriere detaliată a modului în care SIIJ și-a exercitat atribuțiile. Aceste persoane interesate au arătat că SIIJ a deschis anchete și a repus pe rol cauze închise împotriva unor magistrați care s-au opus în

152 Astfel cum a arătat guvernul român în ședință, articolul 88^1 alineatul (5) prevede că procurorul general soluționează conflictele de competență. Comisia de la Veneția a declarat că nu este sigur că această garanție este eficientă, ținând seama de numărul potențial de conflicte și de resursele de care dispune procurorul general pentru a analiza toate cauzele [Avizul Comisiei de la Veneția nr. 950/2019 privind Ordonanțele de urgență nr. 7 și nr. 12 pentru modificarea legilor justiției (România), CDL-AD(2019) 014, punctul 40].

mod public modificărilor legislative, inclusiv judecători și procurori de rang înalt [153]. Ele precizează de asemenea că au fost inițiate anchete împotriva unor procurori care deschiseseră anchete ce vizau membri ai partidului de guvernământ de la momentul adoptării normelor privind SIIJ. Se arată și că SIIJ a retras, fără furnizarea vreunor motive, apeluri în cauze de corupție, precum și în alte cauze privind membri importanți ai partidului de guvernământ precedent și a urmărit să obțină competența de a soluționa dosare aflate în soluționarea altor structuri de parchet cu privire la membri ai acestui partid. Alte elemente, precum scurgerile de informații, publicarea unor anunțuri fără o anonimizare corespunzătoare sau divulgarea oficială de informații eronate au fost de asemenea invocate ca argumente care confirmă premisa utilizării SIIJ în alte scopuri decât efectuarea unei urmăriri penale imparțiale.

319. Nu revine Curții sarcina de a examina elementele de fapt prezentate mai sus. Cu toate acestea, în cadrul criteriilor de apreciere generală a dispozițiilor naționale în cauză [154], considerăm că instanțele naționale sunt îndreptățite să ia în considerare elemente obiective cu privire la împrejurările în care a fost înființată SIIJ, precum și funcționarea sa practică, cu titlu de elemente susceptibile să confirme sau să infirme riscurile unei influențe politice. Confirmarea unui asemenea risc poate să dea naștere unor îndoieli legitime în percepția particularilor în ceea ce privește independența judecătorilor, în măsura în care compromite impresia de neutralitate a judecătorilor în raport cu interesul cu care sunt sesizați, în special atunci când este vorba despre cazuri de corupție.

iv) Termenul rezonabil

320. În sfârșit, a cincea întrebare în cauza C-291/19 urmărește să se stabilească dacă articolul 47 al doilea paragraf din cartă, potrivit căruia „orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil”, se opune înființării SIIJ, în lumina normelor care reglementează exercitarea activității în cadrul ei și a modul în care este stabilită competența acesteia, în corelație cu numărul redus de posturi al acestei secții.

321. Instanța de trimitere consideră că există riscul ca dosarele să nu fie soluționate într-un termen rezonabil ca urmare a activității de urmărire penală a SIIJ, în esență pentru că, în raport cu volumul de activitate, există un număr redus de posturi în această secție. Pe de o parte, la data de 5 martie 2019, din numărul, deja limitat, de 15 posturi de procuror, erau ocupate numai 6. Pe de altă parte, la momentul la care SIIJ a devenit operațională, pe rolul său erau deja înregistrate 1 422 de dosare.

322. Instanța de trimitere precizează de asemenea că anual se înregistrează mii de sesizări fictive împotriva magistraților, în care trebuie efectuat un minim de anchetă. Acest volum de activitate, împreună cu instrumentarea altor dosare generale, precum și cu posibilitatea (deja materializată) de a prelua cauzele altor unități de parchet, dă naștere unor îndoieli serioase cu privire la capacitățile SIIJ de a efectua o anchetă eficientă într-un termen rezonabil.

323. În aceeași ordine de idei, Asociația Forumul Judecătorilor, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, procurorul general și OL susțin că numărul limitat de procurori din cadrul SIIJ conduce în mod inevitabil la supraîncărcarea acesteia. Procurorul general a adăugat că, la momentul desfășurării ședinței, SIIJ avea șapte procurori și că existau aproximativ 4 000 de dosare pendinte, în timp ce în anul 2019 această secție nu a putut examina decât 400 de dosare.

153 Printre care figurează fostul procuror general, fostul procuror-șef al DNA, președintele Înaltei Curți de Casație și Justiție, membri ai CSM și judecători care au adresat Curții întrebări preliminare.

154 Punctele 241-247 din prezentele concluzii.

324. Trebuie să precizăm de la bun început că această întrebare se distinge de celelalte întrebări examinate în prezenta secțiune întrucât privește exclusiv drepturile procedurale ale magistraților, independent de incidența asupra independenței sau a imparțialității lor. Pentru acest motiv, Comisia arată că este necesar să se reformuleze întrebarea în sensul că urmărește să se stabilească dacă, în împrejurările specifice ale litigiului principal, articolul 47 din cartă se opune ca instanța de trimitere să restituie o cauză la SIIJ în ipoteza în care plângerea ar fi admisă [155]. Comisia arată că, într-o situație în care o instanță națională trebuie să restituie o cauză la parchet, articolul 47 al doilea paragraf din cartă trebuie interpretat în sensul că interzice instanței menționate să procedeze astfel dacă este foarte probabil ca urmărirea penală să nu fie finalizată într-un termen rezonabil.

325. Nu considerăm că este necesar să se efectueze o asemenea reformulare. În opinia noastră, problema ridicată de instanța de trimitere demonstrează încă o dată dublul aspect al funcției de control a dispozițiilor cartei deja discutate mai sus [156]: articolul 47 al doilea paragraf din cartă servește drept criteriu pentru controlul concret al compatibilității în cazuri individuale, ceea ce nu împiedică însă carta să servească de asemenea drept criteriu pentru controlul abstract al normelor naționale privind SIIJ.

326. În plus, cele două aspecte menționate se confundă efectiv în cadrul acestei cauze. Abordarea specifică (subiectivă) a articolului 47 al doilea paragraf din cartă trebuie să fie efectuată în speță și prin referire la o examinare abstractă (obiectivă) a incidenței normelor care reglementează SIIJ asupra duratei potențiale a procedurilor. Astfel, instanța de trimitere nu solicită să se stabilească dacă, în cazul individual al petentului, o procedură a atins deja o durată nerezonabilă, ci mai degrabă dacă faptul că structura instituțională a SIIJ este de natură să conducă la un asemenea rezultat constituie o încălcare a garanțiilor prevăzute la articolul 47 al doilea paragraf din cartă.

327. Articolul 47 al doilea paragraf din cartă corespunde articolului 6 primul paragraf din CEDO. Domeniul de aplicare și conținutul acestuia trebuie să primească, în conformitate cu articolul 52 alineatul (3) din cartă, o interpretare care să asigure o protecție care să nu fie mai redusă decât ce asigurată de standardele CEDO.

328. Potrivit jurisprudenței Curții EDO, „termenul rezonabil” prevăzut la articolul 6 primul paragraf din CEDO începe să curgă din momentul în care o persoană este „acuzată” [157]. Noțiunea de „acuzare” a fost interpretată de Curtea EDO în mod flexibil și substanțial. Momentul la care se raportează include momentul în care i s-a adus la cunoștință persoanei de către o autoritate competentă, prin notificare oficială, faptul că este acuzată de săvârșirea unei infracțiuni, dar și momentul în care situația acestei persoane a fost afectată în mod substanțial de măsurile luate de autorități ca urmare a unei suspiciuni [158]. Astfel cum a precizat Comisia, această interpretare poate, așadar, să acopere perioada de anchetă preliminară [159].

155 Amintim că, astfel cum s-a menționat la punctul 187 din prezentele concluzii, Comisia consideră că articolul 47 este aplicabil numai în cazul în care litigiul principal privește o situație de „punere în aplicare a dreptului Uniunii”.

156 A se vedea punctele 198-202 de mai sus.

157 A se vedea de exemplu Curtea EDO, Hotărârea din 5 octombrie 2017, Kalēja împotriva Letoniei (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 36 și jurisprudența citată).

158 A se vedea de exemplu Curtea EDO, Hotărârea din 11 iunie 2015, Tychko împotriva Rusiei (CE:ECHR:2015:0611JUD005609707, § 63). A se vedea de asemenea, în contextul Directivei 2013/48/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 octombrie 2013 privind dreptul de a avea acces la un avocat în cadrul procedurilor penale și al procedurilor privind mandatul european de arestare, precum și dreptul ca o persoană terță să fie informată în urma privării de libertate și dreptul de a comunica cu persoane terțe și cu autorități consulare în timpul privării de libertate (JO 2013, L 294, p. 1), Hotărârea din 12 martie 2020, VW (Dreptul de a avea acces la un avocat în caz de neînfățișare) (C-659/18, EU:C:2020:201, punctele 24 și 27).

159 Curtea EDO, Hotărârea din 22 mai 1998, Hozee împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:1998:0522JUD002196193, § 43), Curtea EDO, Hotărârea din 18 ianuarie 2007, Šubinski împotriva Sloveniei (CE:ECHR:2007:0118JUD001961104, § 65-68), sau Curtea EDO, Hotărârea din 5 octombrie 2017, Kalēja împotriva Letoniei (CE:ECHR:2017:1005JUD002205908, § 37-40 și jurisprudența citată).

329. Desigur, Curtea EDO examinează caracterul rezonabil al duratei procedurii în raport cu împrejurările proprii fiecărei cauze prin referire la complexitatea cauzei, la comportamentul reclamantului și al autoritățile competente, precum și la miza pentru reclamant [160]. Acest lucru nu se opune însă, în opinia noastră, examinării soluțiilor instituționale care pot conduce, în mod cvasiinevitabil, la o încălcare a cerinței „termenului rezonabil” în procedurile în curs.

330. În cadrul prezentelor cauze, în care în discuție este examinarea conformității unei structuri instituționale a Ministerului Public, elementele relevante pentru examinare vor fi luate în considerare *in abstracto*. Examinarea în acest context implică în special „comportamentul autorităților competente”. Articolul 6 primul paragraf din CEDO impune statelor obligația de a-și organiza sistemul judiciar astfel încât instanțele acestora să răspundă fiecăreia dintre cerințele sale [161]. Printre aceste cerințe figurează, desigur, funcționarea și acțiunile Ministerului Public [162]. Întârzierile determinate de stocul de cauze nesoluționate nu constituie, așadar, o justificare, întrucât statele pot fi considerate responsabile nu numai pentru întârzierea într-un anumit caz concret, „ci și pentru incapacitatea de a crește resursele ca răspuns la un număr de cauze nesoluționate sau pentru deficiențele structurale ale sistemului lor judiciar care cauzează întârzieri” [163].

331. În opinia noastră, din aceste elemente rezultă că articolul 47 al doilea paragraf din cartă include obligația statelor membre de a-și organiza sistemele judiciare astfel încât să le facă să respecte cerințele legate, printre altele, de durata rezonabilă a procedurilor. În consecință, această dispoziție se opune ca statele membre să înființeze o structură de parchet care să dispună de un număr insuficient de procurori, prin raportare la volumul de activitate care rezultă din competența sa, așa încât funcționarea sa operativă să conducă cu siguranță la o durată nerezonabilă a procedurilor penale, inclusiv cele care îi vizează pe judecători.

c) Concluzie intermediară

332. Având în vedere considerațiile care precedă, sugerăm să se răspundă la a patra și la a cincea întrebare în cauza C-127/19, la a patra întrebare în cauza C-291/19 și la a patra întrebare în cauza C-355/19 după cum urmează: articolul 47 al doilea paragraf din cartă, precum și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun înființării unei secții de parchet specifice cu competență exclusivă pentru infracțiunile săvârșite de magistrați dacă înființarea unei astfel de secții nu este justificată de motive reale și suficient de importante aduse la cunoștința publicului într-un mod lipsit de ambiguitate și accesibil și dacă ea nu este însoțită de garanții suficiente pentru a înlătura orice risc de influență politică asupra funcționării și compunerii sale. La examinarea aspectului dacă aceasta este într-adevăr situația, instanțele naționale sunt îndreptățite să ia în considerare elemente obiective cu privire la împrejurările în care a fost înființată o astfel de secție de parchet, precum și funcționarea sa practică ulterioară.

333. La a cincea întrebare în cauza C-291/19 trebuie să se răspundă în sensul că articolul 47 al doilea paragraf din cartă, referitor la dreptul la un proces echitabil prin judecarea cauzei într-un termen rezonabil, se opune ca statele membre să înființeze o secție de parchet care să dispună de un număr insuficient de procurori, prin raportare la volumul de activitate care rezultă din competența sa, astfel încât funcționarea sa să conducă la o durată nerezonabilă a procedurilor penale. Revine instanțelor de trimitere sarcina de a aprecia, având în vedere toate elementele relevante de care dispun, dacă dispozițiile naționale referitoare la înființarea, la compunerea și la funcționarea SIIJ îndeplinesc aceste cerințe.

160 Printre altele, Curtea EDO, Hotărârea din 10 septembrie 2010, McFarlane împotriva Irlandei (CE:ECHR:2010:0910JUD003133306, § 140).

161 Curtea EDO, Hotărârea din 25 noiembrie 1992, Abdoella împotriva Țărilor de Jos (CE:ECHR:1992:1125JUD001272887, § 24).

162 A se vedea, printre numeroasele cazuri în care comportamentul Ministerului Public a condus la durata nerezonabilă a procedurii, Curtea EDO, Hotărârea din 26 noiembrie 1992, Francesco Lombardo împotriva Italiei (CE:ECHR:1992:1126JUD001151985, § 22).

163 Curtea EDO, Hotărârea din 10 mai 2011, Dimitrov și Hamanov împotriva Bulgariei (CE:ECHR:2011:0510JUD004805906, § 72). A se vedea de asemenea Curtea EDO, Hotărârea din 13 iulie 1983, Zimmermann și Steiner împotriva Elveției (CE:ECHR:1983:0713JUD000873779, § 29-32).

V. Concluzie

334. Propunem Curții să statueze după cum urmează:

– A doua întrebare în cauza C-195/19, în măsura în care se referă la articolul 9 TUE și la articolul 67 alineatul (1) TFUE, precum și a treia întrebare din această cauză sunt inadmisibile.

– La primele întrebări în cauzele C-83/19, C-127/19, C-291/19 și C-355/19 trebuie să se răspundă după cum urmează:

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, precum și rapoartele întocmite de Comisia Europeană pe baza acestei decizii constituie acte adoptate de o instituție a Uniunii, în sensul articolului 267 TFUE, și, prin urmare, pot fi supuse interpretării Curții.

– Examinarea primei părți a celei de a doua întrebări adresate în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-355/19 nu a evidențiat niciun element de natură să pună la îndoială faptul că Decizia 2006/928, în forma sa actuală, a fost adoptată în mod valabil în temeiul Tratatului de aderare.

– La a doua parte a celei de a doua întrebări adresate în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-355/19, la prima întrebare în cauza C-195/19 și la a doua întrebare în cauza C-291/19 ar trebui să se răspundă astfel:

Decizia 2006/928 este obligatorie din punct de vedere juridic. Rapoartele adoptate de Comisie în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare nu sunt obligatorii din punct de vedere juridic pentru România. Totuși, aceste rapoarte trebuie luate în considerare în mod corespunzător de acest stat membru în eforturile sale de a-și îndeplini obligațiile care îi revin în vederea atingerii obiectivelor de referință prevăzute în anexa la Decizia 2006/928/CE, ținând seama de cerințele principiului cooperării loiale, prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE.

– La a treia întrebare în cauza C-83/19 ar trebui să se răspundă astfel:

Articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții naționale prin care guvernul adoptă, prin derogare de la normele juridice aplicabile în mod normal, un sistem pentru numirea interimară în posturile de conducere ale organului însărcinat cu efectuarea cercetărilor disciplinare în cadrul puterii judecătorești al cărui efect practic este reintegrarea în funcție a unei persoane al cărei mandat a expirat deja.

– La a patra și la a cincea întrebare în cauza C-127/19, la a patra întrebare în cauza C-291/19 și la a patra întrebare în cauza C-355/19 ar trebui să se răspundă după cum urmează:

Articolul 47 al doilea paragraf din cartă, precum și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun înființării unei secții de parchet specifice cu competență exclusivă pentru infracțiunile săvârșite de magistrați dacă înființarea unei astfel de secții nu este justificată de motive reale și suficient de importante aduse la cunoștința publicului într-un mod lipsit de ambiguitate și accesibil și dacă ea nu este însoțită de garanții suficiente pentru a înlătura orice risc de influență politică asupra funcționării și compunerii sale. La examinarea aspectului dacă aceasta este într-adevăr situația, instanțele naționale sunt îndreptățite să ia în considerare elemente obiective cu privire la împrejurările în care a fost înființată o astfel de secție de parchet, precum și funcționarea sa practică ulterioară.

– Răspunsul la a cincea întrebare în cauza C-291/19 este că articolul 47 al doilea paragraf din cartă, referitor la dreptul la un proces echitabil prin judecarea cauzei într-un termen rezonabil, se opune ca statele membre să înființeze o secție de parchet care să dispună de un număr insuficient de procurori, prin raportare la volumul de activitate care rezultă din competența sa, astfel încât funcționarea sa să conducă la o durată nerezonabilă a procedurilor penale. Revine instanțelor de trimitere sarcina de a aprecia, având în vedere toate elementele relevante de care dispun, dacă dispozițiile naționale privind înființarea, compunerea și funcționarea Secției pentru investigarea infracțiunilor din justiție pot efectiv să conducă la acest rezultat.