



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 3 decembrie 2020¹

Cauza C-650/18

**Ungaria
împotriva**

Parlamentului European

„Acțiune în anulare – Articolul 7 alineatul (1) TUE – Propunere motivată a Parlamentului European – Competența Curții – Articolul 263 TFUE – Articolul 269 TFUE – Rezoluție referitoare la o propunere prin care Consiliul este invitat să stabilească existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor comune ale Uniunii – Reguli privind calcularea voturilor în conformitate cu articolul 354 TFUE și cu articolul 178 din Regulamentul de procedură al Parlamentului – Noțiunea de vot exprimat – Excluderea abținerilor”

I. Introducere

1. La 12 septembrie 2018, Parlamentul European a adoptat o rezoluție referitoare la o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea (denumită în continuare „rezoluția atacată”) ². Prin prezenta acțiune, Ungaria solicită anularea acestei rezoluții în temeiul articolului 263 TFUE.

2. Acțiunea ridică două probleme juridice cheie. În primul rând, propunerile motivate adoptate potrivit articolului 7 alineatul (1) TUE sunt supuse controlului jurisdicțional în conformitate cu articolul 263 TFUE, în special având în vedere articolul 269 TFUE? În al doilea rând, în cazul unui răspuns afirmativ, cum trebuie luate în calcul abținerile din Parlament pentru a se stabili dacă a fost atinsă majoritatea de două treimi din voturile exprimate, după cum impune articolul 354 TFUE?

¹ Limba originală: engleza.

² Rezoluția P8_TA-PROV (2018) 0340 [2017/2131(INL)].

II. Cadrul juridic

A. Tratatul UE

3. Articolul 7 TUE prevede că:

„(1) La propunerea motivată a unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, Consiliul, hotărând cu o majoritate de patru cincimi din membrii săi, poate să constate existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru. Înainte de a proceda la această constatare, Consiliul audiază statul membru în cauză și îi poate adresa recomandări, hotărând după aceeași procedură.

Consiliul verifică cu regularitate dacă motivele care au condus la această constatare rămân valabile.

(2) Consiliul European, hotărând în unanimitate la propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei Europene și cu aprobarea Parlamentului European, poate să constate existența unei încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2, de către un stat membru, după ce a invitat acel stat membru să-și prezinte observațiile.

(3) În cazul în care a fost făcută constatarea menționată la alineatul (2), Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide să suspende anumite drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului celui stat membru. Procedând în acest fel, Consiliul ține seama de eventualele consecințe ale unei astfel de suspendări asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice.

Obligațiile care îi revin statului membru în cauză în temeiul tratatelor rămân obligatorii în orice situație pentru statul membru respectiv.

(4) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate decide ulterior să modifice sau să revoce măsurile luate în temeiul alineatului (3), ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile respective.

(5) Modalitățile de vot care, în înțelesul prezentului articol, se aplică Parlamentului European, Consiliului European și Consiliului sunt prevăzute la articolul 354 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.”

4. În conformitate cu articolul 263 TFUE, Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor Parlamentului European menite să producă efecte juridice față de terți.

5. În continuare, potrivit articolului 269 TFUE:

„Curtea de Justiție este competentă să se pronunțe în privința legalității unui act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană numai la solicitarea statului membru care face obiectul unei constatări a Consiliului European sau a Consiliului și numai în privința respectării dispozițiilor de procedură prevăzute de respectivul articol.

Această cerere trebuie prezentată în termen de o lună de la data respectivei constatări. Curtea hotărăște în termen de o lună de la data cererii.”

6. Norma generală privind votul în Parlamentul European, prevăzută la articolul 231 TFUE, prevede că, în cazul în care tratatele nu dispun altfel, Parlamentul European hotărăște cu majoritatea voturilor exprimate. Cvorumul se stabilește prin regulamentul de procedură.

7. În conformitate cu articolul 354 TFUE:

„În înțelesul articolului 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, în ceea ce privește suspendarea anumitor drepturi care decurg din apartenența la Uniune, membrul Consiliului European sau al Consiliului care reprezintă statul membru în cauză nu participă la vot, iar statul membru în cauză nu este luat în considerare la calcularea treimii sau a patru cincimi din statele membre prevăzute la alineatele (1) și (2) din articolul menționat anterior. Abținerea membrilor prezenți sau reprezentați nu împiedică adoptarea deciziilor menționate la alineatul (2) din articolul menționat anterior.

Pentru adoptarea deciziilor prevăzute la articolul 7 alineatele (3) și (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană, majoritatea calificată se definește în conformitate cu dispozițiile articolului 238 alineatul (3) litera (b) din prezentul tratat.

În cazul în care, ca urmare a unei decizii de suspendare a drepturilor de vot adoptate în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, Consiliul hotărăște cu majoritate calificată, pe baza uneia dintre dispozițiile tratatelor, această majoritate calificată se definește în conformitate cu articolul 238 alineatul (3) litera (b) din prezentul tratat sau, în cazul în care Consiliul acționează la propunerea Comisiei sau a Înalțului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, în conformitate cu articolul 238 alineatul (3) litera (a).

În înțelesul articolului 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Parlamentul European hotărăște cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, reprezentând majoritatea membrilor care îl compun.”

8. Potrivit „Articolului unic” din Protocolul (nr. 24) privind dreptul de azil pentru resortisanții statelor membre ale Uniunii Europene:

„Având în vedere nivelul de protecție a drepturilor fundamentale și a libertăților fundamentale în statele membre ale Uniunii Europene, acestea sunt considerate ca reprezentând țări de origine sigure unele față de celelalte în privința tuturor chestiunilor juridice și practice conexe problemelor de azil. În consecință, orice cerere de azil formulată de către un resortisant al unui stat membru poate fi luată în considerare sau declarată admisibilă spre a fi analizată de către un alt stat membru numai în cazurile următoare:

- (a) în cazul în care statul membru al cărui resortisant este solicitantul, invocând articolul 15 din Convenția de la Roma privind apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, ia, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Amsterdam, măsuri de derogare, pe teritoriul său, de la obligațiile care îi revin în temeiul acestei convenții;
- (b) în cazul în care a fost declanșată procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană și până când Consiliul sau, după caz, Consiliul European adoptă o decizie în această privință;
- (c) în cazul în care Consiliul a adoptat o decizie în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană în privința statului membru al cărui resortisant este solicitantul sau în cazul în care Consiliul European a adoptat o decizie în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din tratatul menționat în privința statului membru al cărui resortisant este solicitantul;

[...]”

B. Regulamentul de procedură al Parlamentului European

9. Potrivit articolului 83 din Regulamentul de procedură al Parlamentului European (denumit în continuare „Regulamentul de procedură”)³, intitulat „Încălcarea principiilor și valorilor fundamentale de către un stat membru”:

„(1) Pe baza unui raport specific al comisiei competente, întocmit în temeiul articolelor 45 și 52, Parlamentul poate:

- (a) să supună la vot o propunere motivată prin care invită Consiliul să acționeze în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană;
- (b) să supună la vot o propunere prin care invită Comisia sau statele membre să prezinte o propunere în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană;
- (c) să supună la vot o propunere prin care invită Consiliul să acționeze în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) sau, ulterior, cu articolul 7 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană.

(2) Orice cerere de aprobare introdusă de Consiliu cu privire la o propunere prezentată în conformitate cu articolul 7 alineatele (1) și (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană, însoțită de observațiile transmise de statul membru în cauză, se comunică Parlamentului și se transmite comisiei competente, în conformitate cu articolul 99. Parlamentul se pronunță, cu excepția cazurilor urgente și justificate, la propunerea comisiei competente.

(3) În conformitate cu articolul 354 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, deciziile prevăzute la alineatele (1) și (2) necesită o majoritate de două treimi din voturile exprimate, constituind majoritatea membrilor care compun Parlamentul.

[...]”

10. Potrivit articolului 178 din Regulamentul de procedură, intitulat „Votul”:

„(1) Ca regulă generală Parlamentul votează prin ridicarea mâinii.

Totuși, Președintele poate hotărî în orice moment ca procedura de vot să se desfășoare prin utilizarea sistemului electronic de votare.

[...]

(3) Pentru adoptarea sau respingerea unui text se iau în calcul numai voturile exprimate «pentru» și «împotrivă», cu excepția cazului în care tratatul prevede o majoritate specifică.

[...]”

11. Articolul 226 alineatul (1), care privește aplicarea Regulamentului de procedură, prevedea că:

„În cazul unor îndoieli cu privire la aplicarea sau interpretarea prezentului regulament, Președintele poate trimite chestiunea spre examinare comisiei competente.

Președinții de comisie pot să procedeze în același mod atunci când astfel de îndoieli apar în timpul lucrărilor comisiei și sunt legate de acestea.”

³ În versiunea sa aplicabilă pentru legislatura 2014-2019, astfel cum a fost modificată prin decizia Parlamentului European din 13 decembrie 2016 privind revizuirea generală a Regulamentului de procedură al Parlamentului European.

III. Situația de fapt și procedura în fața Curții

12. La 17 mai 2017, Parlamentul European (denumit în continuare „pârâtul”) a adoptat o rezoluție prin care a însărcinat Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (denumită în continuare „Comisia LIBE”) să pregătească un raport special în vederea organizării unui vot în plen asupra unei propuneri motivate prin care Consiliul să fie invitat să acționeze în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE referitor la Ungaria (denumită în continuare „reclamanta”)⁴.

13. La 4 iulie 2018, Comisia LIBE a adoptat raportul⁵, cunoscut și sub denumirea „Raportul Sargentini”, după numele raportorului său.

14. La 7 septembrie 2018, la cererea președintelui Parlamentului European, Serviciul juridic al Parlamentului a prezentat celui dintâi un aviz juridic care urmărește clarificarea normelor privind luarea în calcul a voturilor aplicabile procedurii în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, în special a aspectului dacă abținerile trebuiau să fie luate în calcul ca voturi exprimate pentru a se stabili dacă a fost obținută majoritatea necesară de două treimi din voturile exprimate.

15. Prin scrisoarea din 10 septembrie 2018, reprezentantul permanent al Ungariei pe lângă Uniunea Europeană a comunicat secretarului general al Parlamentului că, potrivit guvernului maghiar, abținerile trebuie luate în calcul cu ocazia votului asupra rezoluției atacate a Parlamentului.

16. În aceeași zi, secretarul general adjunct al Parlamentului i-a informat pe membrii Parlamentului European (numiți în continuare „MPE”) prin e-mail că numai voturile exprimate în favoarea și cele exprimate împotriva rezoluției atacate vor fi luate în considerare.

17. La 12 septembrie 2018, Parlamentul European a adoptat rezoluția atacată. 448 de voturi exprimate au fost în favoarea rezoluției, iar 197 au fost exprimate împotriva. Au fost 48 de abțineri.

18. Prin intermediul prezentei acțiuni, reclamanta solicită Curții anularea rezoluției atacate și obligarea pârâtului la plata cheltuielilor de judecată.

19. Pârâtul solicită Curții respingerea cererii introductive ca vădit inadmisibilă sau, în subsidiar, ca nefondată și obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

20. Prin Ordonanța din 14 mai 2019, la cererea Parlamentului, Curtea a dispus înlăturarea din dosar a avizului Serviciului juridic al Parlamentului, cuprins în anexa 5 la cererea introductivă. De asemenea, Curtea a respins cererea de divulgare a acestui document formulată de Ungaria⁶.

21. Prin Decizia Curții din 22 mai 2019, s-a admis cererea de intervenție în susținerea reclamantei formulată de Polonia (denumită în continuare „intervenienta”).

22. Reclamanta, pârâtul și intervenienta au participat la ședința care a avut loc la 29 iunie 2020.

⁴ P8_TA(2017)0216.

⁵ Raportul A8-0250/2018 referitor la o propunere prin care invită Consiliul să stabilească, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, existența unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea [2017/2131(INL)].

⁶ Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438).

IV. Aprecieri

23. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom examina mai întâi admisibilitatea prezentei acțiuni în anulare. Pe scurt, acest aspect impune să se stabilească dacă propunerile motivate care implică utilizarea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE pot fi atacate în temeiul dispozițiilor de drept comun ale articolului 263 TFUE și dacă articolul 269 TFUE poate afecta într-un fel sau altul regula generală respectivă (A). Vom aborda apoi fondul cauzei, concentrându-ne în special pe primul și al treilea motiv ale acțiunii: cum trebuie luate în calcul abținerile MPE pentru a se stabili dacă rezoluția atacată a obținut majoritatea de două treimi din voturile exprimate impusă la articolul 354 TFUE? (B) Întrucât considerăm că nu este nimic eronat în interpretarea normelor relevante și în practica Parlamentului European în această privință în contextul prezentei cauze, propunem respingerea acțiunii ca nefondată.

A. Admisibilitatea

1. Argumentele părților

a) Reclamanta

24. Potrivit reclamantei, rezoluția atacată poate fi atacată în temeiul articolului 263 TFUE întrucât produce efecte legale și politice semnificative în trei privințe. În primul rând, rezoluția atacată nu doar stigmatizează statul membru în cauză, ci deschide totodată posibilitatea efectuării de către Consiliu a unei constatări cu privire la statul membru respectiv în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE. În al doilea rând, rezoluția implică pierderea automată a statutului de țară de origine sigură în cazurile de azil. În al treilea rând, aceasta afectează executarea instrumentelor de cooperare între statele membre, precum mandatele europene de arestare.

25. Mai mult, reclamanta consideră că rezoluția atacată stabilește poziția definitivă a Parlamentului. Implicarea ulterioară a Parlamentului în cursul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, prin aprobarea dată de acesta Consiliului pentru a face o constatare, este diferită de propunerea sa inițială. Ea privește un alt act, adoptat de altă instituție, care are un conținut și un obiect diferit. Procedura prevăzută la articolul 7 TUE nu poate fi comparată cu o procedură legislativă. Astfel, rezoluția atacată nu este similară cu propunerile legislative ale Comisiei. Procedura prevăzută la articolul 7 este o procedură de sancționare unică, în cazul căreia toate etapele produc efecte juridice chiar dacă etapa următoare nu are loc. Nu este deloc cert dacă nelegalitatea identificată de rezoluția atacată poate fi remediată într-o etapă ulterioară întrucât nu există nicio garanție că, în final, Consiliul va adopta o decizie.

26. În opinia reclamantei, articolul 269 TFUE nu face ca acțiunea în anulare împotriva rezoluției atacate să fie inadmisibilă. Această dispoziție se aplică doar acțiunilor juridice menționate în cuprinsul său. Prin urmare, nu este aplicabilă rezoluției atacate. Articolul 269 TFUE conține o excepție de la normele procedurale generale și, așadar, este necesar să fie interpretat în sens strict. Dispoziția respectivă trebuie interpretată din perspectiva modificărilor constituționale aduse prin Tratatul de la Lisabona, care a extins competența Curții la toate domeniile acoperite de dreptul Uniunii. Fiecare etapă a procedurii prevăzute la articolul 7 TUE trebuie să respecte toate dispozițiile relevante din dreptul Uniunii. Astfel, articolul 269 TFUE nu poate fi interpretat în sensul că exclude rezoluția atacată din sfera controlului jurisdicțional, în special în cadrul unei proceduri prin care se urmărește protejarea statului de drept, cel puțin în raport cu normele de competență și de procedură.

b) Pârâtul

27. Potrivit pârâtului, acțiunea în anulare împotriva rezoluției atacate este inadmisibilă. Acesta susține că articolul 269 TFUE, care este o *lex specialis* în raport cu articolul 263 TFUE, *lex generalis*, este aplicabil în prezenta cauză. Articolul 269 TFUE constituie una dintre dispozițiile care limitează competența Curții în domenii speciale. El exclude exercitarea de către Curte a controlului jurisdicțional al rezoluției atacate. Autorii tratatelor nu au intenționat să stabilească un domeniu de aplicare larg al controlului jurisdicțional pentru actele care intră sub incidența procedurii prevăzute la articolul 7 TUE.

28. Procedura prevăzută la articolul 7 TUE constituie o garanție politică extraordinară, care este izolată în mare măsură de competența Curții. Printre diferitele acte care pot fi adoptate potrivit articolului 7 TUE, numai constatarea efectuată de Consiliul European sau de Consiliu poate face obiectul controlului jurisdicțional în temeiul articolului 269 TFUE. În special, ar fi illogic să existe un control jurisdicțional complet al actelor pregătitoare în temeiul articolului 263 TFUE, iar constatările să fie supuse unui control restrâns în temeiul articolului 269 TFUE. Aceasta ar însemna ca dezbaterea politică care ar trebui să aibă loc în cadrul Consiliului să se desfășoare atunci în sala de judecată. Curtea poate examina presupuse nereguli procedurale săvârșite în cursul adoptării unui act, precum rezoluția în litigiu, dar într-o etapă ulterioară, cu ocazia controlului jurisdicțional al constatării efectuate de Consiliu sau de Consiliul European.

29. În cazul în care Curtea va adopta o abordare diferită, pârâtul consideră în continuare că rezoluția atacată nu poate fi contestată întrucât este lipsită de efecte juridice. În primul rând, rezoluția nu implică nicio modificare a situației juridice a reclamantei. Consiliul este pe deplin liber să urmeze sau să nu urmeze propunerea Parlamentului European. În al doilea rând, chiar dacă rezoluția atacată ar afecta posibilitatea resortisanților maghiari de a depune o cerere de azil în alt stat membru, aceasta nu poate determina conținutul deciziei finale care ar fi luată de acel stat membru în această privință. În orice caz, rezoluția atacată este o măsură intermediară care nu poate face obiectul unei acțiuni în justiție. Aceasta nu conține poziția finală a Parlamentului, întrucât acesta din urmă trebuie să aprobe constatarea efectuată de Consiliu în conformitate cu articolul 7 TUE într-un stadiu ulterior al procedurii. Ea este comparabilă cu propunerile Comisiei din cadrul procesului legislativ de drept comun.

c) Intervenienta

30. Intervenienta susține că acțiunea în justiție introdusă împotriva rezoluției atacate este admisibilă potrivit articolului 263 TFUE. Acest act nu este un act pregătitor față de constatarea efectuată de Consiliu în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE. Astfel, neregulile procedurale despre care se susține că au afectat adoptarea rezoluției atacate nu pot fi invocate ulterior în susținerea unor afirmații potrivit cărora Consiliul a încălcat cerințele procedurale prin efectuarea constatării sale în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE. Propunerea motivată a Parlamentului efectuată în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE nu poate fi asimilată propunerilor Comisiei din cadrul procesului legislativ. În cadrul acestui din urmă proces, propunerile Comisiei limitează puterea de apreciere a Consiliului. Situația este diferită în cazul propunerilor motivate ale Parlamentului efectuate în temeiul articolului 7 TUE. Caracterul autonom al propunerilor motivate este confirmat de faptul că Parlamentul este implicat de asemenea într-o etapă ulterioară a procedurii.

31. Posibilitatea de a supune rezoluția atacată controlului jurisdicțional potrivit articolului 263 TFUE nu este contrară nici interpretării istorice, nici celei teleologice a articolului 269 TFUE. Spre deosebire de fostul articol 46 TUE, articolul 269 TFUE nu limitează competența Curții la o listă exhaustivă de acte. Articolul 269 TFUE are drept scop limitarea controlului jurisdicțional doar în cazul actelor cu marjă de apreciere semnificativă din punct de vedere politic, precum constatările menționate la articolul 7 alineatul (1) TUE. Celelalte acte adoptate în temeiul articolului 7 TUE pot fi astfel atacate în conformitate cu articolul 263 TFUE.

32. În ceea ce privește propunerile motivate, acestea nu pot fi scutite de controlul jurisdicțional, cel puțin în ceea ce privește respectarea normelor de procedură, având în vedere efectele lor politice și juridice importante. Lipsa limitării în timp a efectelor negative ale propunerilor motivate justifică de asemenea controlul jurisdicțional. Dacă propunerile motivate ar fi excluse de la controlul jurisdicțional în temeiul articolului 263 TFUE, nici alte acte, precum deciziile Consiliului adoptate potrivit articolului 7 alineatul (3) TUE, care suspendă drepturile unui stat membru, nu ar fi supuse căilor de atac. Scopul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, care este încurajarea statelor membre să respecte valorile Uniunii, ar fi compromis în totalitate dacă măsurile prin care se urmărește realizarea acestui obiectiv ar putea ele însele să amenințe drepturile individuale, inclusiv pe cele care decurg din cetățenia Uniunii.

2. Analiză

a) Punctul de plecare: Un sistem complet de căi de atac

33. Potrivit unei jurisprudențe constante, Uniunea Europeană este o uniune de drept în care actele instituțiilor sale sunt supuse controlului conformității în special cu tratatele, cu principiile generale de drept și cu drepturile fundamentale⁷. În acest scop, TFUE a stabilit un sistem complet de căi de atac și de proceduri destinat să asigure controlul legalității actelor Uniunii, încredințându-l instanțelor Uniunii⁸.

34. Desigur, un asemenea sistem complet de căi de atac se află la dispoziția oricărui reclamant, indiferent dacă este vorba despre un particular, o instituție sau un stat membru. Astfel, statele membre pot invoca de asemenea, în interes propriu, principiul protecției jurisdicționale efective⁹. În plus, potrivit articolului 263 al doilea paragraf TFUE, în calitate de reclamant privilegiat, un stat membru nu trebuie să dovedească faptul că este vizat direct și individual. Tot ceea ce un stat membru trebuie să demonstreze pentru ca acțiunea sa în temeiul articolului 263 TFUE să fie admisibilă este, în principiu, aspectul că un act – în prezenta cauză, unul al Parlamentului European – era destinat să producă efecte juridice față de terți. Astfel, un stat membru poate ataca un act al Uniunii chiar dacă acest act nu produce efecte juridice în special cu privire la statul membru respectiv¹⁰.

7 A se vedea de exemplu Hotărârea din 26 iunie 2012, Polonia/Comisia (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punctul 36 și jurisprudența citată), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, punctul 60), și Hotărârea din 29 mai 2018, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen și alții (C-426/16, EU:C:2018:335, punctul 38).

8 A se vedea de exemplu Hotărârea din 3 octombrie 2013, Inuit Tapiriit Kanatami și alții/Parlamentul și Consiliul (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punctele 91 și 92), Hotărârea din 13 martie 2018, Industrias Químicas del Vallés/Comisia (C-244/16 P, EU:C:2018:177, punctul 102), și Hotărârea din 5 noiembrie 2019, ECB și alții/Trasta Komerčbanka și alții (C-663/17 P, C-665/17 P și C-669/17 P, EU:C:2019:923, punctul 54).

9 A se vedea în acest sens de exemplu Hotărârea din 5 decembrie 2017, Germania/Consiliul (C-600/14, EU:C:2017:935, punctul 108), și Hotărârea din 9 iulie 2020, Republica Cehă/Comisia (C-575/18 P, EU:C:2020:530, punctul 52).

10 A se vedea de exemplu Ordonanța din 27 noiembrie 2001, Portugalia/Comisia (C-208/99, EU:C:2001:638, punctul 23).

35. Existența unui sistem complet de căi de atac are o consecință importantă. De la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, Curtea deține competență *din oficiu* în privința tuturor actelor adoptate de instituțiile Uniunii, cel puțin în privința celor care sunt destinate să producă efecte juridice. Reiese că numai atunci când tratatele stabilesc în mod expres anumite excepții Curtea nu este competentă. De exemplu, articolul 275 primul paragraf TFUE și articolul 276 TFUE prevăd astfel de excepții în ceea ce privește politica externă și de securitate comună și, respectiv, operațiunile de menținere a ordinii publice realizate în statele membre.

36. Totuși, chiar și în aceste ipoteze, Curtea a insistat asupra faptului că articolul 19 TUE i-a conferit o competență generală pentru a asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor. În consecință, orice derogare de la această normă de competență generală trebuie să fie interpretată restrictiv¹¹.

37. Pe scurt, potrivit Tratatului de la Lisabona, norma de drept comun este de o simplitate absolută: în afară de cazul în care tratatul exclude în mod expres aceasta, Curtea este competentă în privința tuturor actelor Uniunii. Mai mult, orice asemenea excludere expresă trebuie interpretată restrictiv.

b) Articolul 7 TUE și actele adoptate în temeiul său

38. Articolul 7 TUE, inițial articolul F.1 TUE, a intrat în vigoare în urma Tratatului de la Amsterdam în anul 1997. Articolul 7 alineatul (1) TUE constituie etapa inițială a procedurii în cazul unui risc clar de încălcare gravă de către un stat membru a valorilor comune consacrate la articolul 2 TUE. Articolul 7 alineatul (2) TUE reglementează etapa următoare în care se poate constata o încălcare gravă și persistentă de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. Articolul 7 alineatul (3) TUE prevede în final stabilirea unor sancțiuni împotriva statului membru în cauză.

39. Pentru fiecare dintre aceste etape, articolul 7 TUE prevede adoptarea unui anumit număr de acte juridice de către instituția sau instituțiile competente. În primul rând, este necesar ca articolul 7 alineatul (1) TUE să se aplice în urma unei *propuneri motivate* provenite din partea unei treimi din statele membre, a Parlamentului European sau a Comisiei Europene care invită Consiliul să acționeze. În al doilea rând, Consiliul poate face apoi *recomandări* statului membru în cauză. În al treilea rând, Consiliul poate efectua o *constatare* în sensul că există un risc clar de încălcare gravă de către un stat membru a valorilor menționate la articolul 2 TUE, sub rezerva *aprobării* Parlamentului.

40. Articolul 7 alineatul (2) TUE urmează în mare măsură același tipar (deși cu câteva diferențe minore), însă conduce la constatarea că există deja o încălcare. La propunerea unei treimi din statele membre sau a Comisiei, Consiliul European poate *să constate* existența unei încălcări grave și persistente de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. Parlamentul trebuie să își dea *aprobarea*, iar acel stat membru este invitat să își prezinte observațiile.

41. În sfârșit, articolul 7 alineatul (3) TUE poate fi considerat ca fiind punctul culminant al celor două etape precedente, permițând în final adoptarea unei *decizii* de suspendare a anumitor drepturi ale statului membru în cauză, inclusiv a dreptului său de vot. Articolul 7 alineatul (4) TUE completează toate acestea permițând adoptarea unei *decizii* de modificare sau de revocare ulterioară a măsurilor de suspendare ca răspuns la modificarea situației.

¹¹ A se vedea de exemplu în ceea ce privește articolul 275 primul paragraf TFUE, Hotărârea din 24 iunie 2014, Parlamentul/Consiliul (C-658/11, EU:C:2014:2025, punctul 70), Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 40), și Hotărârea din 25 iunie 2020, SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, punctul 66). Pentru o examinare aprofundată a întinderii competenței Curții în domeniul politicii externe și de securitate comune, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza SatCen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, punctele 51-89).

42. Rezultă că, în afară de propunerile motivate prevăzute la articolul 7 alineatul (1) TUE, instituțiile pot adopta o gamă largă de acte juridice prin utilizarea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE înainte de a se ajunge eventual la adoptarea unor măsuri de sancționare de către Consiliu în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE. Este destul de clar, la prima vedere, că procedura prevăzută la articolul 7 TUE constituie un demers care nu este nici rapid, nici simplu; dar structura acestei dispoziții are o anumită logică. În special, fiecare dintre cascadele de decizii respectă un anumit tipar care se reflectă și în terminologia aleasă.

c) Articolul 269 TFUE: o clauză care exclude competența?

43. Ce loc ocupă articolul 269 TFUE, care se află în centrul prezentei acțiuni în anulare împreună cu articolul 263 TFUE, în cadrul sistemului complet de căi de atac al Uniunii în ceea ce privește procedura specifică prevăzută la articolul 7 TUE descrisă mai sus? Aceasta este, după cum susține pârâtul, o *lex specialis* care se aplică pe parcursul întregii proceduri prevăzute la articolul 7 TUE și exclude controlul jurisdicțional al oricărui act adoptat în cadrul procedurii respective, cu excepția actelor prevăzute în mod expres la articolul 269 TFUE? Sau dimpotrivă, după cum susțin reclamanta și intervenienta, este o excepție de la normele generale privind litigiile, care justifică un anumit tip de control doar pentru această din urmă categorie de acte, fără a exclude controlul altor acte adoptate în temeiul articolului 7 TUE?

44. Textul (1), contextul istoric (2) și mai ales sistemul și logica (3) articolului 269 TFUE ne determină să concluzionăm că dispoziția menționată nu constituie de fapt o clauză de excludere a competenței. În cadrul sistemului și al logicii calității procesuale active în temeiul articolului 263 TFUE, în special având în vedere excluderea actelor pregătitoare din sfera controlului jurisdicțional, articolul 269 TFUE are mai degrabă efectul opus: cel de a confirma în mod expres și astfel de a atribui Curții competență (chiar dacă într-adevăr limitată) în cazul unor tipuri specifice de acte (constatări efectuate de Consiliul European sau de Consiliu) care, dacă ar fi aplicabile normele obișnuite, ar putea să fie excluse. Astfel, articolul 269 TFUE *nu* reglementează – și, în consecință, nici nu exclude – inițierea acțiunilor în anulare împotriva *altor* acte în temeiul articolului 7 TUE, și anume a celor la care nu se referă articolul 269 TFUE, inclusiv propunerea motivată prezentată de Parlamentul European în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE. Pentru acele acte se aplică normele obișnuite prevăzute la articolul 263 TFUE.

1) Textul

45. Modul de redactare a articolului 269 TFUE face referire la controlul jurisdicțional al „unui act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 [TUE]”. Pe lângă această limitare instituțională referitoare la domeniul de aplicare, controlul respectiv mai este limitat și în alte două moduri: în primul rând, în ceea ce privește reclamantul potențial (cererile de control jurisdicțional pot fi introduse doar de statul membru în cauză) și, în al doilea rând, în ceea ce privește întinderea controlului menționat (limitat la chestiuni de procedură în măsura în care Curtea trebuie să examineze doar respectarea dispozițiilor de procedură cuprinse în articolul 7 TUE).

46. În ceea ce privește domeniul de aplicare *pozitiv* precis al articolului 269 TFUE, tipurile de acte care sunt incluse în cadrul acestei dispoziții acoperă, la prima vedere, o sferă destul de largă – „un act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 [TUE]”. Astfel, articolul 269 TFUE ar putea să includă, potrivit primei teze a acestei dispoziții, *orice* act al oricăreia dintre instituții adoptat potrivit procedurii prevăzute la articolul 7 TUE: nu doar constatările [în temeiul articolului 7 alineatele (1) și (2) TUE] și recomandările [în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE], ci și actele care nu sunt menționate în mod expres la articolul 7 TUE și care ar putea fi adoptate fie de Consiliul European, fie de Consiliu.

47. Totuși, dacă prima și a doua teză ale articolului 269 TFUE sunt coroborate, devine destul de clar că articolul 269 TFUE se aplică numai în cazul *constatărilor* efectuate de Consiliul European sau de Consiliu. Astfel, această dispoziție impune în continuare ca cererea de control jurisdicțional să fie formulată de „statul membru care face obiectul unei *constatări* [...] în termen de o lună de la data *respectivei constatări*”.

48. În schimb, în ceea ce privește domeniul de aplicare *negativ* al articolului 269 TFUE, în mod cert în raport cu textul său, alte acte adoptate eventual în temeiul articolului 7 TUE, *altele decât constatările*, adoptate de *alte instituții decât Consiliul European sau Consiliul*, pur și simplu nu intră sub incidența articolului 269 TFUE. Astfel, articolul 269 TFUE nu menționează nimic despre actele Parlamentului sau ale Comisiei care ar putea fi adoptate în temeiul articolului 7 TUE.

2) Contextul istoric

49. Modul de redactare a actualului articol 269 TFUE reflectă în mare parte articolul inițial III-371 din Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa. Totuși, nu pare să existe nicio discuție specifică referitoare la această dispoziție concretă în lucrările pregătitoare ale convenției¹².

50. O altă paralelă istorică a fost dezbătută între părți și a fost invocată în special de pârât pentru a susține argumentul potrivit căruia actualul articol 269 TFUE trebuia să excludă întreaga procedură prevăzută la articolul 7 TUE din sfera controlului jurisdicțional. Ea privește predecesorul articolului 269 TFUE, fostul articol 46 litera (e) TUE.

51. Potrivit Tratatului de la Nisa, fostul articol 46 litera (e) TUE prevedea după cum urmează: „Dispozițiile [tratadelor] privind competențele Curții de Justiție a Comunităților Europene și exercitarea acestor competențe se aplică numai în cazul [...] prevederilor pur procedurale de la articolul 7 [TUE], Curtea pronunțându-se la cererea statului membru în cauză în termen de o lună de la data constatării efectuate de Consiliu care este prevăzută la articolul respectiv” [traducere neoficială].

52. Desigur, modul de redactare a acestui articol prezintă o anumită asemănare cu cel al articolului 269 TFUE. Cele două dispoziții limitează controlul jurisdicțional la prevederile procedurale cuprinse în articolul 7 TUE. Ambele dispoziții impun că acest control să aibă loc, la cererea statului membru în cauză, în termen de o lună de la data unei constatări. Totuși, asemănările se opresc aici.

53. În primul rând, la nivel textual, singura caracteristică evidentă care decurge din conținutul fostului articol 46 litera (e) TUE este aceea că, în temeiul articolului 7 TUE, Curtea își putea exercita competențele (și astfel în special competențele sale de control jurisdicțional și de anulare în temeiul predecesorului articolului 263 TFUE) numai în ceea ce privește prevederile pur procedurale ale articolului 7 TUE. Astfel, domeniul de aplicare material al fostului articol 46 litera (e) TUE nu era pe deplin clar, întrucât nu preciza *în cazul căror acte mai exact* se va aplica și dacă alte acte decât constatările ar putea să intre sub incidența dispoziției menționate (și să fie supuse tipului de control prevăzut în cuprinsul său). În schimb, după cum s-a arătat mai sus¹³, domeniul de aplicare al articolului 269 TFUE nu este doar mai restrâns, ci este și mai clar decât cel al fostului articol 46 litera (e) TUE. Spre deosebire de acesta din urmă, articolul 269 TFUE nu menționează nimic despre eventualul control (sau lipsa acestuia), în temeiul altui criteriu de competență precum articolul 263 TFUE, al *altor* tipuri de acte adoptate în temeiul articolului 7 TUE.

¹² În special, Cercul de Discuții privind Curtea de Justiție a abordat doar excluderea controlului jurisdicțional în materie de politică externă și de securitate comună (CONV 689/1/03 REV 1).

¹³ Punctele 45-48 din prezentele concluzii.

54. În al doilea rând, rațiunea care a stat la baza fostului articol 46 TUE *în ansamblul său*, care a fost introdus inițial în Tratatul de la Maastricht odată cu crearea *Uniunii Europene*¹⁴, lipsește din Tratatul de la Lisabona. Acel articol era strâns legat de „structura pe piloni”: acesta a stabilit competența Curții și a limitat-o în ceea ce privește chestiunile interguvernamentale reglementate anterior de Tratatul privind Uniunea Europeană, prevăzând astfel mai multe excepții de la competența Curții¹⁵. La momentul respectiv, natura specifică a *Uniunii Europene*, spre deosebire de cea a *Comunității Europene*, a impus limitarea competenței Curții în cazul unor chestiuni precum procedura prevăzută la articolul 7, care se afla în afara pilonului comunitar.

55. Intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona a determinat o schimbare de paradigmă, făcând inutilă orice discuție despre posibilele asemănări textuale între actualul articol 269 TFUE și fostul articol 46 litera (e) TUE. Nu se poate considera că articolul 269 TFUE este pur și simplu succesorul fostului articol 46 litera (e) TUE, preluând astfel eventual domeniul de aplicare, finalitatea și spiritul său, întrucât întregul fundament pe care era așezat fostul articol 46 TUE a dispărut. Astfel, nu mai există o dispoziție generală care să enumere diferitele criterii în cazul cărora Curtea nu este competentă în ceea ce privește structura pilonului. În locul acesteia, Tratatul de la Lisabona a introdus o normă de competență generală, în cazul căreia se aplică doar excepții specifice și enumerate în mod concret¹⁶.

56. Pe scurt, argumentul întemeiat pe fostul articol 46 TUE și pe ceea ce era înainte domeniul de aplicare al unei excepții paralele nu este convingător. De fapt, ar putea să fie cel mult un argument prin contrast, însă cu siguranță nu prin analogie.

3) Sistemul

57. Există argumente sistemice care explică de ce articolul 269 TFUE nu poate fi interpretat în sensul că ar exclude ceva din sfera competenței Curții. Această dispoziție atribuie mai degrabă în mod pozitiv competența, incluzând expres ceva.

58. În primul rând, articolul 269 TFUE nu figurează printre excepțiile de la competența Curții din partea a șasea titlul I capitolul 1 secțiunea 5 TFUE, alături de articolele 274, 275 și 276 TFUE. Articolul 269 TFUE este, dimpotrivă, una dintre dispozițiile care atribuie competență Curții: el se află *după* articolul 268 TFUE (care conferă competență Curții în domeniul răspunderii extracontractuale a Uniunii) și *înaintea* articolului 270 TFUE (care atribuie competență Curții în domeniul litigiilor dintre Uniune și agenții săi).

59. În al doilea rând, această poziție sistemică este confirmată totodată de analiza limbajului utilizat. În contrast cu modul de redactare utilizat în excepțiile veritabile („Curtea [...] nu este competentă” la articolul 275 TFUE sau „Curtea [...] nu este competentă” la articolul 276 TFUE), articolul 269 TFUE este o dispoziție care atribuie în mod pozitiv competența („Curtea [...] este competentă”)¹⁷.

60. În al treilea rând și cel mai important, aceasta ridică întrebarea: de ce a fost necesar atunci să se atribuie în mod pozitiv sau mai degrabă să se confirme competența cu privire la constatările Consiliului sau ale Consiliului European adoptate în temeiul articolului 7 alineatul (1) sau (2) TUE, limitându-se totodată domeniul de aplicare al acestei competențe?

¹⁴ Pe atunci articolul L TUE.

¹⁵ Nu doar în ceea ce privește procedura prevăzută la articolul 7 TUE, ci și în special în ceea ce privește al doilea și al treilea pilon necomunitar (politică externă și de securitate comună și cooperarea în materie de justiție și afaceri interne).

¹⁶ A se vedea punctul 37 de mai sus din prezentele concluzii.

¹⁷ Articolul 269 TFUE este formulat ca o clauză de imputernicire în majoritatea versiunilor lingvistice, de exemplu în cehă, germană, spaniolă, engleză sau italiană. Deși este redactată în termeni negativi („la Cour de justice n'est compétente [...] que [...]”), versiunea franceză nu sugerează nicidecum necompetența Curții pentru alte acte decât cele adoptate de Consiliul European sau de Consiliu. Textul său precizează doar faptul că Curtea își exercită controlul jurisdicțional în modul concret și limitat prevăzut la articolul 269 TFUE.

61. În opinia noastră, confirmarea expresă respectivă era necesară tocmai ca urmare a jurisprudenței mai tradiționale privind calitatea procesuală activă și accesul la controlul jurisdicțional în temeiul articolului 263 TFUE. Potrivit jurisprudenței menționate¹⁸, constatările efectuate în temeiul articolului 7 alineatele (1) și (2) TUE puteau fi considerate măsuri pregătitoare pentru decizia finală de suspendare în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) TUE. Pe acest temei, ele puteau fi considerate excluse de la controlul jurisdicțional. Astfel, pentru înlăturarea oricărei asemenea incertitudini, *a fortiori* în domeniul politic sensibil în care Curtea ar avea probabil o anumită reticență în exercitarea controlului său¹⁹, ar fi oportun să se prevadă în mod clar un control limitat al actelor care au fost alese ca fiind cele care ar trebui să fie supuse în orice situație controlului jurisdicțional.

62. Astfel, analizat în termeni atât de sistemici, articolul 269 TFUE este într-adevăr un tip de *lex specialis*, dar unul foarte diferit de cel sugerat de pârât. Nu este vorba și în mod logic nu poate fi vorba pur și simplu despre o excludere din sfera controlului jurisdicțional a oricăror acte care nu sunt menționate în mod expres în cuprinsul său, dar care au fost adoptate totuși în temeiul articolului 7 TUE. El este o confirmare sau o atribuire specială de competență pentru anumite tipuri de acte prevăzute în cuprinsul său și a căror excludere era probabilă. Totuși, aceasta înseamnă totodată că actele care nu sunt menționate în mod expres în dispoziția respectivă nu sunt reglementate de aceasta din urmă și intră sub incidența normelor generale ale articolului 263 TFUE.

4) Logica globală

63. Există un argument sistemic suplimentar care merită să fie amintit. El privește consecințele (i)logice la care ar conduce interpretarea propusă de pârât.

64. Presupunând că pârâtul are dreptate și că este necesară interpretarea conținutului articolului 269 TFUE, în pofida modului său de redactare, a contextului și a logicii sale sistemice, în sensul că precizează în esență că, „exceptând constatările efectuate de Consiliul European sau de Consiliu, Curtea de Justiție nu este competentă să controleze niciun act adoptat în temeiul articolului 7 TUE”, problema de ordin logic care se ridică în continuare este cum rămâne cu controlul jurisdicțional al eventualelor decizii de suspendare adoptate în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) TUE de către Consiliu?

65. În ședință, pârâtul a confirmat că, în opinia sa, orice acte adoptate în temeiul articolului 7 TUE, altele decât constatările, ar fi scutite de controlul jurisdicțional, inclusiv deciziile adoptate de Consiliu în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE. Pârâtul a susținut în esență că, dacă statul membru în cauză poate, potrivit articolului 269 TFUE, să atace constatările, inclusiv o constatare efectuată de Consiliul European în conformitate cu articolul 7 alineatul (2) TUE, orice eventuală nelegalitate ar trebui să fie demonstrată în această etapă. În cazul în care Curtea anulează o constatare în temeiul articolului 7 alineatul (2) TUE, nu se poate lua nicio decizie de suspendare potrivit articolului 7 alineatul (3) TUE. În cazul în care constatarea nu este anulată, atunci ea va constitui un temei juridic solid pentru o decizie de suspendare în conformitate cu articolul 7 alineatul (3) TUE, aceasta din urmă fiind în esență doar o decizie politică, neputând fi atacată.

66. În opinia noastră, o astfel de interpretare nu poate fi admisă.

¹⁸ Analizat tocmai în acest context în continuare, la punctele 82-102 din prezentele concluzii.

¹⁹ A se vedea, cu privire la întinderea în funcție de domeniu a controlului jurisdicțional exercitat de Curte, Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppink și alții/Comisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punctele 87-97). A se vedea totodată de exemplu, referitor la un alt tip de act politic al Parlamentului European, Hotărârea din 9 decembrie 2014, Schönberger/Parlamentul (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, punctul 24), în care Curtea a constatat că Parlamentul dispunea de o largă putere de apreciere, de natură politică, în ceea ce privește modul în care petiția respectivă ar trebui să fie soluționată. În consecință, Curtea a statuat că o decizie adoptată în această privință nu era supusă controlului jurisdicțional.

67. În primul rând, trebuie amintit din nou că Uniunea Europeană este o Uniune „de drept, întrucât *nici statele sale membre, nici instituțiile sale* nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu carta constituțională fundamentală, reprezentată de [tratat]”²⁰. Articolul 7 TUE a stabilit o procedură care urmărește în mod special respectarea ordinii de drept de către statele membre. Protecția jurisdicțională este unul dintre cele mai importante principii ale ordinii de drept. După cum a amintit recent Curtea în temeiul articolului 2 TUE, existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii este inerentă existenței unui asemenea stat de drept²¹. Acest argument structural are o importanță deosebită în contextul articolului 7 alineatul (3) TUE.

68. În al doilea rând, ar fi illogic să fie supuse controlului jurisdicțional limitat, potrivit interpretării articolului 269 TFUE propuse de pârâtă, constatări care ar putea fi considerate acte pregătitoare pentru o suspendare de drepturi, dar să fie scutit de orice control actul final (de exemplu însăși decizia de suspendare). Mai mult, spre deosebire de etapele anterioare ale procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, puterea de apreciere (politică) a Consiliului este de fapt limitată în mod expres de tratat în această etapă specifică: la adoptarea deciziei sale de suspendare (și alegerea în fapt a drepturilor care decurg din aplicarea tratatelor, altele decât dreptul de vot în cadrul Consiliului), „Consiliul ține seama de eventualele consecințe ale unei astfel de suspendări asupra drepturilor și obligațiilor persoanelor fizice și juridice”.

69. Astfel, în etapele în care Consiliul dispune, *prima facie*, de o marjă de apreciere politică nelimitată, deciziile sale ar putea fi controlate. Dar ulterior, atunci când marja de apreciere a Consiliului devine limitată și începe să aibă un impact real, nu ar exista niciun control. Aceasta ar răsturna întreaga logică (aplicabilă în mod normal) a controlului jurisdicțional: actele pregătitoare (în esență politice, într-adevăr) (sub formă de constatări) ar putea fi contestate, însă nu și decizia finală (sau deciziile finale) (cu un conținut probabil mai juridic), care chiar poate/pot „afecta” în mod clar terții și care este supusă/sunt supuse anumitor criterii materiale dincolo de considerațiile politice.

70. În al treilea rând, este destul de clar că deciziile prevăzute la articolul 7 alineatul (3) TUE ar fi, la rândul lor, acte juridice definitive care pot produce efecte juridice nu numai pentru statul membru în cauză, ci și pentru terți, particulari, menționați în mod expres de această dispoziție. Articolul 7 alineatul (3) TUE lasă o marjă largă de apreciere Consiliului pentru a decide care dintre drepturile statelor membre vor fi suspendate, cum se va proceda în acest sens și în ce măsură. Din nou, fără a presupune modul în care sau măsura în care un asemenea control inițiat în mod individual ar putea avea loc, ar fi într-adevăr destul de ciudat dacă, de exemplu, înghețarea activelor și alte măsuri restrictive luate împotriva unui particular ar fi supuse controlului jurisdicțional în temeiul alineatului (2) al articolului 275 TFUE, dar deciziile luate în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE, care ar putea să genereze în final efecte juridice la fel de defavorabile sau chiar mai puternice pentru particulari, nu ar putea fi contestate.

71. Desigur, suntem de acord că, după cum a susținut pârâtul în ședință, prezenta cauză nu privește admisibilitatea controlului jurisdicțional al unei decizii de suspendare prevăzute la articolul 7 alineatul (3) TUE. Totuși, aspectul respectiv contribuie la evidențierea netemeinicii poziției globale a pârâtului referitoare la interpretarea propusă a articolului 269 TFUE. În această privință, atât soarta actelor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) TUE adoptate *înaintea* unei constatări în temeiul dispoziției menționate, cât și cea a oricăror acte suplimentare adoptate *după* o constatare în temeiul articolului 7 alineatul (2) TUE, precum și logica generală a articolului 7 TUE trebuie să constituie cel puțin într-o anumită măsură un ansamblu coerent.

20 A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166, punctul 23), și Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 281). Sublinierea noastră.

21 A se vedea de exemplu Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 41), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 72 și 73), care au confirmat competența Curții în pofida alineatului (1) al articolului 275 TFUE.

72. Pentru acest motiv, se impune ca aceeași logică să se aplice în cazul relației dintre articolul 269 TFUE și articolul 263 TFUE, care trebuie să se aplice atunci și în privința articolului 7 TUE *analizat în întregul său*. Ajungând la această concluzie, nu este necesar să se ia măsuri curajoase pentru instituirea unor noi căi de atac, precum Hotărârea Les Verts/Parlamentul²², invocată în mod repetat de reclamantă și de intervenientă. În prezenta cauză este suficient pur și simplu să nu se cadă în capcana logicii compartimentării în ceea ce privește accesul la controlul jurisdicțional care este susținută de părți și care ar echivala efectiv cu divizarea articolului 7 TUE din perspectiva accesului la controlul jurisdicțional în verigi deconectate, reglementate de norme diferite sau mai degrabă nereglementate de niciun fel de norme.

5) Concluzie intermediară: articolul 269 TFUE în calitate de clauză care atribuie (un anumit tip de) competență

73. În urma unei interpretări textuale, istorice, sistemice și logice, susținem că articolul 269 TFUE clarifică și reglementează competența Curții doar în ceea ce privește controlul jurisdicțional al *constatărilor*. Orice alte acte adoptate în temeiul articolului 7 TUE și care nu sunt menționate în mod expres la articolul 269 TFUE intră sub incidența regimului controlului jurisdicțional obișnuit, și anume articolul 263 TFUE, și trebuie examinate în consecință.

74. Înainte de a efectua o asemenea examinare în contextul specific al propunerii motivate în cauză în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, am dori să încheiem cu mai multe considerații generale privind motivele pentru care o astfel de concluzie este improbabil să determine inundarea bruscă a Curții cu cauze în chintesență politice, conducând astfel orice procedură în temeiul articolului 7 TUE la un blocaj efectiv.

75. În primul rând, în temeiul articolului 263 TFUE, este probabil ca mai multe dintre „celelalte acte” care nu sunt menționate la articolul 269 TFUE să fie considerate acte pregătitoare în sensul jurisprudenței clasice referitoare la articolul 263 TFUE. Prin urmare, aceste acte vor fi excluse în totalitate de la controlul jurisdicțional.

76. În al doilea rând, pentru a putea contesta actele în cauză, în măsura în care nu sunt doar acte pregătitoare, orice reclamant care nu sunt privilegiați în conformitate cu articolul 263 TFUE vor trebui să demonstreze că sunt vizați în mod individual și direct de actele respective. Este greu de imaginat că aceste criterii, în special cel referitor la afectarea directă, vor fi îndeplinite de reclamantii individuali în cazul altor acte decât eventuala decizie finală de suspendare în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE.

77. În al treilea rând, controlul jurisdicțional nu implică în mod necesar un control exhaustiv. Aceasta este situația nu numai având în vedere cele patru motive enumerate la alineatul (2) al articolului 263 TFUE, care conturează eventualul obiect al unei acțiuni, ci și având în vedere caracterul specific și politic al articolului 7 TUE. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante, instituțiilor Uniunii trebuie să li se recunoască o largă putere de apreciere atunci când adoptă măsuri în domenii care implică din partea lor alegeri, în special de natură politică, și aprecieri complexe²³.

78. Pe scurt, considerațiile anterioare ne determină să concluzionăm că este foarte improbabil ca presupusul pericol de a transfera o dezbatere în esență politică din sălile Consiliului în sala de judecată, stânenjind astfel buna desfășurare și eficacitatea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE în ansamblul său, să se concretizeze în urma interpretării relației dintre articolele 263 și 269 TFUE care este propusă aici.

²² Hotărârea din 23 aprilie 1986, Les Verts/Parlamentul (294/83, EU:C:1986:166).

²³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctele 123 și 124, precum și jurisprudența citată), și Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppink și alții/Comisia (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punctul 95).

d) Controlul jurisdicțional al propunerilor motivate în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE și al articolului 263 TFUE

79. Rezoluția atacată este o propunere motivată, în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE, care a fost adoptată de pârât la 12 septembrie 2018. Prin intermediul propunerii respective, etapa inițială prevăzută la articolul 7 TUE a fost declanșată, permițând astfel ca, eventual, Consiliul să facă o constatare în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, prin care să se recunoască existența unui risc clar de încălcare gravă a valorilor Uniunii. Totuși, la data introducerii prezentei acțiuni în anulare, precum și, după cunoștințele noastre, la data prezentării acestor concluzii, Consiliul nu a acționat într-un fel sau altul pe baza acestei propuneri motivate.

80. Propunerea motivată prevăzută la articolul 7 alineatul (1) TUE face parte din etapa inițială prevăzută la articolul 7 TUE. Mai multe etape o despart de adoptarea unei decizii de suspendare în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE sau chiar de o constatare în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE. O propunere motivată în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE nu trebuie, așadar, să fie considerată ca fiind un simplu act preliminar, care nu poate face obiectul unui control jurisdicțional în temeiul articolului 263 TFUE?

81. În opinia noastră, răspunsul este negativ. O propunere motivată în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE nu este nici un simplu act pregătitor, nici nu este lipsită de efecte juridice (proprii, autonome). Pe lângă faptul că aceasta stabilește în mod definitiv poziția Parlamentului (i), eventualele deficiențe din cadrul acestei proceduri nu pot fi remediate în etape ulterioare (ii). Totuși, mai ales, propunerea motivată nu doar urmărește, ci și produce în mod efectiv și clar efecte juridice (autonome) (față de terți) în sensul primului paragraf al articolului 263 TFUE (iii).

1) Stabilirea definitivă a poziției Parlamentului

82. Potrivit unei jurisprudențe constante, în cazul actelor sau deciziilor adoptate prin intermediul unei proceduri în mai multe etape, un act este atacabil numai dacă stabilește definitiv poziția instituției care l-a adoptat²⁴. În timp ce reclamanta și intervenienta consideră că aceasta este situația, pârâtul susține punctul de vedere contrar. În opinia sa, rezoluția atacată este comparabilă cu o propunere legislativă a Comisiei.

83. Nu suntem de acord cu pârâtul.

84. Mai întâi, trebuie să se admită faptul că jurisprudența citată a fost elaborată în primul rând în cauze privind proceduri administrative complexe, în special economice, care implică aprecieri de ordin tehnic, în special din partea Comisiei. Prin urmare, nu este imediat evident că aceleași norme s-ar aplica procedurilor legislative – și *a fortiori* constituționale. Cu toate acestea, întrucât această linie jurisprudențială a fost invocată și dezbătută în continuare în ședință, s-ar putea admite eventual ca punct de plecare și ca regulă generală aplicabilă în cazul oricărui tip de procedură faptul că un act poate face obiectul controlului jurisdicțional doar atunci când stabilește o poziție definitivă a instituției care l-a adoptat²⁵.

²⁴ A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 22 iunie 2000, Țările de Jos/Comisia (C-147/96, EU:C:2000:335, punctul 26), și Hotărârea din 17 iulie 2008, Athinaïki Techniki/Comisia (C-521/06 P, EU:C:2008:422, punctul 42).

²⁵ A se vedea, de exemplu, în acest sens, în ceea ce privește procedura bugetară, Hotărârea din 27 septembrie 1988, Parlamentul/Consiliul (302/87, EU:C:1988:461, punctele 23 și 24).

85. La nivel formal, rezoluția atacată ar putea aminti de propunerile legislative ale Comisiei, care nu sunt supuse controlului jurisdicțional, cel puțin potrivit Tribunalului²⁶. Anexa la rezoluția atacată conține într-adevăr un proiect de „Propunere de decizie a Consiliului de stabilire, în temeiul articolului 7 alineatul (1) din Tratatul privind Uniunea Europeană, a existenței unui risc clar de încălcare gravă de către Ungaria a valorilor pe care se întemeiază Uniunea”.

86. Totuși, analogia cu propunerile legislative ale Comisiei se oprește aici. În primul rând, propunerile motivate nu trebuie să ia forma rezoluției atacate, cu un proiect complet de constatare a Consiliului în anexă. Ele ar putea lua pur și simplu forma unei rezoluții fără un asemenea proiect anexat, ci doar cu o simplă declarație explicativă²⁷: textul articolului 7 alineatul (1) TUE impune să existe o propunere motivată, nu neapărat un proiect de constatare.

87. În al doilea rând și în termeni mai structurali, rezoluția atacată pur și simplu nu este comparabilă cu un proiect de propunere legislativă al Comisiei. Astfel, articolul 7 TUE prevede o procedură de aplicare a unor sancțiuni cu caracter *constituțional* împotriva unui anumit stat membru. Acest lucru este foarte diferit de o procedură *legislativă* generală care urmărește concretizarea unor politici²⁸. În plus și chiar mai important, este clar că propunerile legislative ale Comisiei nu stabilesc poziția definitivă a acestora din urmă. Dimpotrivă, pe baza unor asemenea propuneri trebuie să se desfășoare întreaga dezbateră legislativă între mai multe instituții, printre care și Comisia.

88. O propunere motivată în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE este un lucru foarte diferit. Ea nu este o invitație la negociere, la deliberare colectivă privind textul și dispozițiile sale individuale, care ilustrează procesul tipic înainte și înapoi din cadrul unei proceduri legislative. O propunere motivată în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE reflectă poziția definitivă a autorului său: ștafeta metaforică în procedura în mai multe etape de la articolul 7 TUE este predată de la o instituție la alta. Aceasta este poziția definitivă (și, așadar, irevocabilă) a unuia dintre participanții la proba de ștafetă. Procedura este inițiată (iar nu doar provizoriu).

89. Totuși, spre deosebire de o propunere motivată a Comisiei în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE, în cazul căreia Comisia nu este implicată, cel puțin nu în mod explicit, în etapele următoare ale procedurii, Parlamentul este, în schimb, invitat să își dea aprobarea pentru orice posibile constatări, atât în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, cât și în temeiul articolului 7 alineatul (2) TUE.

90. În opinia noastră, această cerință de aprobare ulterioară nu schimbă cu nimic caracterul definitiv al propunerii motivate inițiale a Parlamentului. Înainte de toate, prin oricare aprobare, Parlamentul nu este invitat să își revizuiască propunerea motivată, dacă a prezentat efectiv o asemenea propunere. Obiectele celor două acte sunt diferite: în timp ce propunerea motivată privește declanșarea articolului 7 alineatul (1) TUE, aprobarea necesară privește conținutul preconizat al constatării Consiliului și constatarea de către acesta din urmă fie a unui risc clar de încălcare gravă a valorilor Uniunii de către un stat membru, fie a existenței unei astfel de încălcări.

91. Mai mult, Parlamentul este doar unul dintre cei trei posibili actori prevăzuți la articolul 7 alineatul (1) TUE, care ar putea, prin adoptarea unei propuneri motivate, să inițieze procedura prevăzută la articolul 7 TUE. Este rezonabil să se presupună că o propunere motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE ar trebui să aibă aceeași valoare, indiferent de organismul care a adoptat-o. Astfel, faptul că unul dintre cele trei organisme care pot iniția acea procedură joacă un rol ulterior prin aprobarea pe care o dă nu ar trebui să fie relevant. Ar fi oarecum illogic să se ia în

26 A se vedea, referitor la propunerea de regulament prezentată Consiliului de către Comisie, Ordonanța din 15 mai 1997, Berthu/Comisia (T-175/96, EU:T:1997:72, punctul 21).

27 De exemplu, propunerea motivată a Comisiei privind statul de drept în Polonia conținea o expunere de motive foarte lungă urmată de un foarte scurt proiect de propunere [COM(2017) 835 final].

28 Este diferit *a fortiori* de o procedură *administrativă*. În consecință și de exemplu, considerăm că jurisprudența privind ajutoarele de stat [de exemplu, Hotărârea din 9 octombrie 2001, Italia/Comisia (C-400/99, EU:C:2001:528, punctele 62 și 63)] are o relevanță limitată în această privință.

considerare aspectul mai degrabă circumstanțial că, în prezenta cauză, Parlamentul, iar nu Comisia sau o treime din statele membre, a fost cel care a inițiat procedura, să se combine aspectul respectiv cu ceea ce pare să fie intenția autorului tratatului de a atribui Parlamentului un loc special în ansamblul procedurii, pentru a ajunge în final la rezultatul opus celui urmărit: în loc ca rolul Parlamentului în procedură să fie sporit, acesta să fie de fapt redus. Or, acesta ar fi rezultatul dacă s-ar sugera că propunerea motivată a Parlamentului este oarecum de „mai mică valoare” sau este „mai puțin definitivă” decât cea a Comisiei sau a unei treimi din statele membre și poate fi revizuită sau chiar anulată în mod indirect prin necesitatea aprobării de către instituția respectivă a unei propuneri diferite în procedura menționată într-o etapă ulterioară.

92. În plus, această din urmă situație este puțin probabilă: să presupunem, pur ipotetic, că Parlamentul ar emite o propunere motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, invitând Consiliul să constate existența unui risc clar de încălcare gravă de către un stat membru. Totuși, atunci când se solicită ulterior aprobarea sa în temeiul aceleiași dispoziții, Parlamentul refuză să îl furnizeze pentru orice motive: acesta ar putea să nu fie de acord cu textul constatării propuse; este posibil să nu mai aibă convingerea, după obținerea unor informații suplimentare sau poate și în urma audierii statului membru în cauză în Consiliu, că există în fapt un risc; sau majoritatea Parlamentului ar putea considera că un ansamblu de recomandări propuse de Consiliu este suficient pentru remedierea pentru moment a situației. În fiecare dintre situațiile respective și poate și în altele, refuzul aprobării ar avea repercusiuni asupra caracterului definitiv al propunerii motivate emise anterior? Ar face ca poziția anterioară a Parlamentului să fie „mai puțin definitivă”? Considerăm că răspunsul este negativ.

93. Rezultă că, prin adoptarea unei propuneri motivate în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE, Parlamentul își stabilește poziția *definitivă* în ceea ce privește inițierea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE.

2) Se poate remedia într-o etapă ulterioară?

94. Potrivit unei jurisprudențe de asemenea constante, un act intermediar nu poate face obiectul unei acțiuni nici în cazul în care se stabilește că nelegalitatea acestuia va putea fi invocată în susținerea unei acțiuni îndreptate împotriva deciziei finale în elaborarea căreia constituie o etapă pregătitoare. În astfel de condiții, acțiunea introdusă împotriva deciziei prin care se pune capăt procedurii va asigura o protecție jurisdicțională suficientă. Totuși, în cazul în care această ultimă condiție nu este îndeplinită, se va considera că actul intermediar – independent de aspectul dacă acesta exprimă o opinie provizorie a instituției vizate – produce efecte juridice autonome și, în consecință, trebuie să poată face obiectul unei acțiuni în anulare²⁹.

95. Această linie jurisprudențială, acceptată și în procedurile administrative (economice), constituie o excepție internă de la situația descrisă în subsecțiunea anterioară a prezentelor concluzii. Ea deschide posibilități de control jurisdicțional în cazul actelor care *nu* stabilesc o poziție definitivă, dar produc totuși efecte juridice *autonome*. Întrucât am sugerat, la punctul precedent, că rezoluția atacată stabilește poziția definitivă a Parlamentului și astfel nu constituie un act pur pregătitor, avem în vedere acest aspect doar pentru a fi exhaustivi, deoarece acesta a fost invocat și discutat de părți.

96. În cadrul unei proceduri constituționale în mai multe etape precum cea în temeiul articolului 7 TUE, poate părea într-adevăr rezonabil, desigur în mod general și abstract, să se aștepte până la adoptarea unei decizii de închidere a acestei proceduri pentru a contesta orice neregulă anterioară săvârșită pe parcursul procedurii respective.

97. Totuși, la o examinare mai aprofundată, o astfel de teză devine de neconceput în prezenta cauză.

²⁹ A se vedea de exemplu Hotărârea din 13 octombrie 2011, Deutsche Post și Germania/Comisia (C-463/10 P și C-475/10 P, EU:C:2011:656, punctele 53 și 54).

98. În primul rând, pentru început, este dificil de imaginat cum s-ar putea imputa nelegalități *în rândul* actorilor constituționali, *in casu* formulând reproșuri Consiliului European sau Consiliului pentru o neregulă procedurală pretins săvârșită de Parlament atunci când acesta a adoptat propunerea sa motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, iar apoi solicitând anularea, de exemplu, a unei decizii de suspendare a Consiliului în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE pentru această neregulă anterioară a Parlamentului. Acest lucru nu face decât să arate faptul că abordarea de tipul „revizuirii holistice” a controlului jurisdicțional ar putea funcționa bine în cazul unor proceduri complexe în cadrul aceleiași instituții sau în cadrul aceluiași tip de instituție, de exemplu atunci când există diferite decizii individuale ale administrației publice în lanț care conduc la o decizie definitivă integrată. Totuși, logica respectivă pur și simplu nu poate fi aplicată unei serii de decizii distincte, autonome și, în ceea ce privește natura lor, diferite, adoptate de actori constituționali diferiți.

99. În al doilea rând, nu este foarte clar ce anume este de fapt „decizia de închidere a procedurii” în contextul articolului 7 TUE. Pe de o parte, examinând articolul 7 TUE *în ansamblul său*, decizia de închidere a procedurii inițiate prin intermediul unei propuneri motivate ar putea fi constatarea efectuată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE sau al articolului 7 alineatul (2) TUE, după cum sugerează pârâul (ciclu intern). Pe de altă parte, ea ar putea totodată să fie, și poate este mai rezonabil astfel, decizia definitivă de aplicare a sancțiunilor pe baza articolului 7 alineatul (3) TUE (ciclu extern)³⁰. Mai mult, în funcție de aceea dintre deciziile menționate care este identificată ca fiind decizia de închidere a procedurii, este probabil ca întinderea controlului jurisdicțional să varieze. Astfel, dacă „decizia” relevantă o constituie constatarea în temeiul articolului 7 alineatul (1) sau (2) TUE, atunci ar fi aplicabil articolul 269 TFUE, fiind incident controlul prevăzut de această dispoziție. În schimb, dacă este vorba despre o decizie adoptată în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE, ar fi exercitat un control obișnuit în temeiul articolului 263 TFUE.

100. În al treilea rând și poate cel mai important, este posibil să nu existe niciodată o „decizie de închidere a procedurii”, indiferent de dispoziția aplicabilă. Alineatele (1) și (2) ale articolului 7 TUE, cel puțin în ceea ce privește textul lor, nu impun Consiliului să acționeze ca răspuns la o propunere motivată. Ele nu prevăd nici ca efectele propunerii motivate să se stingă după o perioadă rezonabilă în care nu se întâmplă nimic. Totuși, reiese din jurisprudența Curții că cerința securității juridice impune ca instituțiile Uniunii să își exercite puterile într-un termen rezonabil³¹. Desigur că nu vom intra pe terenul minat referitor la problema dacă ar putea exista o obligație legală a Consiliului de a efectua o constatare într-un termen rezonabil (sau de a refuza în mod expres să facă aceasta) și dacă o astfel de obligație poate decurge din principiul cooperării loiale³².

101. În cadrul prezentelor concluzii, este suficient să se observe doar că ar fi în mod efectiv kafkiană o eventuală condiționare a accesului la controlul jurisdicțional de existența potențială, la un moment dat, a unei decizii definitive de natură necunoscută, în timp ce, între timp, propunerea motivată rămâne valabilă pentru o perioadă nelimitată. Un asemenea scenariu nu ar corespunde nicidecum descrierii ordinii juridice a Uniunii în care „existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dispozițiilor dreptului Uniunii este inerentă existenței unui asemenea stat de drept”³³.

30 A se vedea denumirea dată acestei proceduri de primul paragraf al articolului 354 TFUE: „Articolul 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, în ceea ce privește suspendarea anumitor drepturi care decurg din apartenența la Uniune”. Această formulare sugerează în mod clar că măsurile de sancționare constituie „pinacul” articolului 7 TUE.

31 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 13 noiembrie 2014, Nencini/Parlamentul (C-447/13 P, EU:C:2014:2372, punctul 48), și Hotărârea din 14 iunie 2016, Marchiani/Parlamentul (C-566/14 P, EU:C:2016:437, punctul 96).

32 A se vedea, de exemplu, prin analogie, Hotărârea din 12 februarie 2015, Parlamentul/Consiliul (C-48/14, EU:C:2015:91, punctele 57 și 58), și Hotărârea din 21 iunie 2018, Polonia/Parlamentul și Consiliul (C-5/16, EU:C:2018:483, punctul 90). A se vedea și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Comisia/Țările de Jos (C-523/04, EU:C:2006:717, punctele 52-126) cu privire la invocarea de către Țările de Jos, în legătură cu cooperarea loială, a caracterului tardiv al deciziei Comisiei de a iniția o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva acestui stat membru.

33 A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 19 iulie 2016, H/Consiliul și alții (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punctul 41), și Hotărârea din 28 martie 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punctele 72 și 73).

102. Prin urmare, trebuie să concluzionăm că protecția jurisdicțională efectivă impune ca propunerile motivate să poată face obiectul unui control în temeiul articolului 263 TFUE, cu condiția ca ele să producă efecte juridice (autonome), chestiune pe care o vom aborda în sfârșit în continuare.

3) *Efecte juridice (autonome)*

103. În opinia noastră, propunerea motivată în discuție în prezenta cauză a declanșat procedura prevăzută la articolul 7 TUE și, analizând situația din această perspectivă, produce deja anumite efecte juridice sau a fost în mod cert destinată să le producă. Totuși, în contextul cerinței din cuprinsul primului paragraf al articolului 263 TFUE, rezoluția atacată *produce într-adevăr* cel puțin două tipuri de efecte juridice suplimentare în calitatea sa de propunere motivată în sensul articolului 7 alineatul (1) TUE.

104. În primul rând, potrivit literei (b) a Articolului unic din Protocolul (nr. 24) privind dreptul de azil pentru resortisanții statelor membre ale Uniunii Europene, introdus prin Tratatul de la Amsterdam, odată ce a fost declanșată procedura prevăzută la articolul 7 alineatul (1) TUE și până când Consiliul adoptă o decizie în această privință referitor la statul membru al cărui resortisant este solicitantul, acest stat membru nu mai poate fi considerat o țară de origine sigură față de celelalte state membre pentru toate chestiunile juridice și practice conexe problemelor de azil. În consecință, o cerere de azil formulată de un resortisant al statului membru respectiv ar putea fi luată în considerare pe fond de un alt stat membru al Uniunii.

105. Nu există nicio îndoială că o astfel de consecință constituie un efect juridic (obligatoriu) al propunerilor motivate nu doar pentru statul membru în cauză, ci și pentru toate celelalte state membre, pentru instituțiile Uniunii și pentru resortisanții statului în cauză. Dacă devine aplicabil Protocolul (nr. 24), un stat membru își pierde într-adevăr statutul de țară sigură față de celelalte state membre (și posibil de asemenea față de țări terțe). Acest efect este complet independent de posibilitatea ca însuși Consiliul să adopte o poziție în legătură cu propunerea motivată.

106. Desigur, ne putem întreba dacă era oportun ca o propunere motivată care atrage aplicarea articolului 7 alineatul (1) TUE să determine *deja* un efect atât de important. S-ar putea chiar încerca minimizarea importanței așa-numitului Protocol Aznar, sugerând că acesta a fost adoptat în momente diferite și în scopuri diferite.

107. În opinia noastră, o astfel de minimizare ar fi inadecvată pentru o instanță, având în vedere textul foarte clar al reglementării. Intenția redactorilor protocolului, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor³⁴, este clară. Această dispoziție și aplicarea sa au fost declanșate în mod valabil prin adoptarea propunerii motivate a Parlamentului.

108. În plus, considerăm că argumentul pârâtului, care sugerează în esență că activarea Protocolului (nr. 24) nu poate conferi particularilor niciun drept aplicabil în mod direct sau că autoritățile publice din alte state membre dispun încă de o marjă de apreciere în ceea ce privește aspectul dacă vor acorda sau nu în final protecție internațională solicitanților care provin din Ungaria, este lipsit de relevanță.

109. În opinia noastră, un asemenea argument confundă calitatea procesuală activă a particularilor (și în special condiția privind afectarea directă) cu interesele unui stat membru. În primul rând, un stat membru este un reclamant privilegiat. El nu este obligat să demonstreze existența unei afectări directe. În al doilea rând, chiar dacă ar fi obligat, *quod non*, această obligație ar privi *statul respectiv*, iar nu cetățenii săi sau autoritățile administrative din alte state. În prezenta cauză, nu există nicio

³⁴ A se vedea, de exemplu, Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 161), și Hotărârea din 10 mai 2017, de Lobkowicz (C-690/15, EU:C:2017:355, punctul 40).

îndoială că Ungaria este preocupată de privarea sa de statutul de țară sigură, ceea ce implică în mod clar faptul că cererile de protecție internațională depuse de cetățenii săi în alte state membre pot fi examinate pe fond. Aspectul dacă o cerere va avea sau nu câștig de cauză în final este o problemă cu totul diferită. Pentru a utiliza o analogie din domeniul obligațiilor suverane, acest lucru este similar cu schimbarea ratingului de credit al unei țări de la AAA la B peste noapte, sugerând apoi că această țară nu este afectată de această retrogradare întrucât mai mulți cetățeni ai săi dețin încă niște sume de bani. Deși sugestia menționată ar putea fi tehnic adevărată, ea este totodată irelevantă, având în vedere obiectul plângerii.

110. În al doilea rând, un alt tip de efect juridic aferent propunerilor motivate prevăzute la articolul 7 alineatul (1) TUE rezultă din jurisprudența Curții. Existența unei propuneri motivate poate avea într-adevăr o influență asupra încrederii și recunoașterii reciproce în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție, în special în contextul executării mandatelor europene de arestare, dar o astfel de influență nu este, desigur, limitată la acel domeniu juridic.

111. În Hotărârea LM³⁵, Curtea a statuat că, în situațiile în care există un risc real de încălcare a dreptului fundamental la un proces echitabil din cauza unor deficiențe sistemice sau generalizate în ceea ce privește independența puterii judecătorești din statul membru emitent, autoritatea de executare poate, în urma unei aprecieri de la caz la caz, să refuze predarea unei persoane dacă există motive serioase și temeinice de a crede că persoana respectivă va fi expusă unui astfel de risc în cazul predării către acest din urmă stat. În cazul în care ajunge la o asemenea concluzie, autoritatea de executare respectivă poate proceda astfel dacă „dispune de elemente, precum cele care figurează într-o *propunere motivată a Comisiei, adoptată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE*, care tind să demonstreze existența unui risc real de încălcare a dreptului fundamental la un proces echitabil”³⁶.

112. Desigur, nicio decizie de a refuza executarea unui mandat european de arestare nu va fi automată. O propunere motivată este doar unul dintre documentele pe care o instanță națională poate să le ia în considerare atunci când efectuează propria sa apreciere³⁷. Totuși, punctul 61 din Hotărârea LM subliniază că o propunere motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE constituie un document *deosebit de relevant*³⁸. Este adevărat că hotărârea din cauza LM a făcut referire la o propunere motivată adoptată de Comisie. Totuși, în opinia noastră, această afirmație a fost făcută doar în contextul factual al hotărârii respective. Cu siguranță, nu o interpretăm ca o indicație a intenției de a favoriza propunerea motivată a Comisiei în detrimentul celor care ar putea fi eventual adoptate de ceilalți doi actori prevăzuți la articolul 7 alineatul (1) TUE³⁹.

113. Astfel, nu există într-adevăr consecințe automate legate de existența unei propuneri motivate în acest domeniu. Totuși, este dificil să se susțină că un element care, potrivit aprecierii autoritare a Curții, poate servi drept temei pentru a se refuza încrederea reciprocă și pentru suspendarea recunoașterii reciproce nu are efecte juridice. Un act juridic fără îndoială legal, iar nu un simplu fapt, care poate fi utilizat în mod legal pentru a înlătura mai multe obligații esențiale de drept primar și derivat care revin statelor membre în temeiul dreptului Uniunii este lipsit de efecte juridice?

35 Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586).

36 Ibidem, punctul 79. Sublinierea noastră.

37 Scenariul deschis de Curte nu mai rămâne însă în domeniul ipotezelor. A se vedea, de exemplu, hotărârea din 17 februarie 2020 a Oberlandesgericht Karlsruhe (Tribunalul Regional Superior din Karlsruhe, Germania) (301 AR 156/19) și decizia de trimitere preliminară din 3 septembrie 2020 a Rechtbank Amsterdam (Tribunalul din Amsterdam, Țările de Jos), aflată în prezent pe rolul Curții sub numărul C-412/20 PPU.

38 „Informațiile care figurează într-o propunere motivată adresată recent Consiliului de către Comisie, în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, constituie elemente *deosebit de relevante* în scopul acestei evaluări” (punctul 61 din această hotărâre). Sublinierea noastră.

39 În același sens ca mai sus, a se vedea punctul 91 din prezentele concluzii. În logica articolului 7 alineatul (1) TUE, o propunere motivată este o propunere motivată, indiferent care dintre cei trei actori a adoptat-o.

114. Considerăm că o astfel de sugestie nu poate fi reținută. Astfel, în termeni pragmatici, importanța unor asemenea afirmații autoritare care provin de la nivel european nu poate fi subestimată. Este improbabil ca o instanță penală dintr-un stat membru, de regulă o instanță penală de prim grad competentă să soluționeze cererile de predare, să aibă capacitatea sau să se considere competentă să exercite un control complet al calității statului de drept dintr-un alt stat membru. Astfel, deși astfel de actori sunt invitați în mod expres să se întemeieze pe o afirmație făcută de instituțiile europene, atunci când este vorba despre apărarea unor asemenea afirmații și acceptarea consecințelor necesare ale acestora la nivel european, ceea ce include permiterea unui acces rezonabil la o instanță⁴⁰, puterea exercitată în trecut care a început să producă efecte juridice nu poate dispărea brusc într-o „ceață a negării oricărei cunoașteri” care amintește de una dintre devizele filmului „Dosarele X”.

115. Astfel, Ungaria are un interes clar pentru introducerea unei acțiuni împotriva rezoluției atacate. Această rezoluție nu doar că atrage aplicarea articolului 7 alineatul (1) TUE, împuternicind astfel Consiliul să constate un risc clar de încălcare gravă a valorilor Uniunii de către un stat membru. Ea are totodată consecințe juridice proprii pentru acest stat membru.

116. Prin urmare, acțiunea în anulare introdusă de reclamantă împotriva rezoluției atacate în temeiul articolului 263 TFUE este admisibilă.

B. Fondul

117. Reclamanta a invocat patru motive pe fond împotriva rezoluției atacate. Vom aborda mai întâi (împreună) cele două motive care sugerează în esență că pârâtul ar fi trebuit să țină seama de abțineri la calcularea voturilor exprimate pentru a stabili dacă a fost obținută majoritatea necesară. În continuare, vom analiza pe scurt celelalte două motive.

1. Primul și al treilea motiv

a) Argumentele părților

118. În cadrul primului motiv, reclamanta apreciază că rezoluția atacată nu ar fi fost adoptată dacă abținerile ar fi fost luate în calcul în mod corespunzător. Articolul 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură prevede că numai voturile de tipul „da” și „nu” trebuie luate în considerare ca voturi exprimate cu o rezervă introdusă în 2016, și anume „cu excepția cazului în care tratatul prevede o majoritate specifică”. Articolul 354 TFUE, care se aplică în cazul actelor adoptate de Parlament în temeiul articolului 7 TUE, prevede o astfel de majoritate specifică sub forma a două treimi din voturile exprimate și a majorității MPE. Interpretarea articolului 178 alineatul (3) în conformitate cu articolul 354 TFUE impune să se țină seama de abțineri ca parte a sistemului de calcul.

119. Potrivit pârâtului, neluarea în calcul a abținerilor nu constituie o încălcare a articolului 354 TFUE și nici a articolului 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură. Adunările din întreaga lume au diferite reguli privind luarea în considerare a abținerilor. În conformitate cu articolul 232 TFUE, Parlamentul poate decide cu privire la propria organizare și funcționare. Întrucât articolul 354 TFUE nu precizează modul în care trebuie tratate abținerile, revine Parlamentului sarcina de a decide în acest sens. În această privință, practica constantă a Parlamentului a fost întotdeauna de a nu lua în calcul abținerile ca voturi exprimate. Revizuirea din 2016 a Regulamentului de procedură nu a urmărit stabilirea unei excepții de la regula generală potrivit căreia abținerile nu sunt luate în calcul.

⁴⁰ În mod similar, cu privire la corelația necesară între un act al Uniunii, pe de o parte, și accesul necesar la instanță pentru contestarea acestui act, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Région de Bruxelles-Capitale/Comisia (C-352/19 P, EU:C:2020:588, punctele 80 și 126-136).

120. Potrivit intervenientei, al patrulea paragraf al articolului 354 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că instituie obligația luării în calcul a abținerilor, având în vedere primul paragraf al articolului 354 TFUE. Întrucât acesta din urmă prevede în mod expres că abținerea în cadrul Consiliului sau al Consiliului European nu împiedică adoptarea unei decizii, lipsa unei astfel de rezerve la al patrulea paragraf al articolului 354 TFUE sugerează că abținerile trebuie luate în calcul.

121. În cadrul celui de al treilea motiv, reclamanta susține că, din cauza neluării în calcul a abținerilor, MPE nu au fost în măsură să își exercite funcțiile în calitate de reprezentanți ai cetățenilor, fiind încălcate astfel principiile democrației și egalității de tratament între MPE. MPE trebuie să își poată exprima opiniile politice în mai multe moduri diferite. În plus, MPE nu au fost informați în mod corespunzător cu privire la modalitățile de vot, din moment ce informația respectivă a fost furnizată, prin e-mail, doar cu o zi și jumătate înainte de vot.

122. În opinia pârâtului, acest al treilea motiv trebuie declarat vădit nefondat. Faptul că abținerile nu sunt luate în calcul nu conduce la o inegalitate de tratament între MPE. Toți MPE au același drept de vot și sunt liberi să voteze în concordanță cu opiniile lor politice și cunoscând pe deplin impactul pe care un (tip de) vot îl va avea asupra rezultatului final. În plus, în prezenta cauză, MPE au avut posibilitatea de a face o alegere în cunoștință de cauză întrucât cunoșteau înainte de vot modul precis în care voturile urmau să fie calculate.

b) Analiză

123. În timp ce, prin intermediul primului motiv, reclamanta susține că rezoluția atacată a încălcat articolul 354 TFUE și articolul 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, al treilea motiv se concentrează pe încălcarea principiilor democrației și egalității, prevăzute la articolul 2 TUE și, respectiv, la articolul 21 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”). Totuși, ambele motive se reduc în esență la aceeași chestiune: dacă neluarea în calcul a abținerilor la numărarea voturilor este compatibilă cu diferite dispoziții din dreptul Uniunii. Ca atare, cel mai bine este ca acestea să fie analizate împreună.

124. Potrivit articolului 231 TFUE, „[c]u excepția cazului în care tratatele dispun altfel, Parlamentul European hotărăște cu majoritatea voturilor exprimate”. Articolul 7 TUE conține o asemenea excepție de la regula menționată. În conformitate cu articolul 7 alineatul (5) TUE, „[m]odalitățile de vot care, în înțelesul prezentului articol, se aplică Parlamentului European [...] sunt prevăzute la articolul 354 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene”.

125. Potrivit celui de al patrulea paragraf al articolului 354 TFUE, „[î]n înțelesul articolului 7 din Tratatul privind Uniunea Europeană, Parlamentul European hotărăște cu o majoritate de două treimi din voturile exprimate, reprezentând majoritatea membrilor care îl compun”. Rezultă că *două tipuri de majoritate* sunt impuse de articolul 354 TFEU pentru adoptarea propunerilor motivate care invită Consiliul să acționeze în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE: o majoritate de două treimi din voturile exprimate și majoritatea membrilor care îl compun⁴¹.

126. Numai primul tip de majoritate este în discuție în cazul de față. Divergența dintre părțile la procedură are ca obiect definirea noțiunii de „voturi exprimate”. În timp ce reclamanta și intervenienta consideră că „voturile exprimate” includ abținerile, pârâtul susține că această noțiune vizează doar voturile exprimate în favoarea sau împotriva propunerii.

127. În opinia noastră, poziția pârâtului este corectă în această privință.

⁴¹ A se vedea și articolul 83 alineatul (3) din Regulamentul de procedură al Parlamentului European, citat anterior la punctul 9 din prezentele concluzii.

128. În primul rând, la nivelul limbajului obișnuit, cuvântul „abținere” provine din cuvântul latin *abstinere*, care înseamnă a nu se apropia sau a rămâne departe, a păstra pentru sine sau la distanță sau a se abține/a nu face ceva. În mod similar, *Oxford English Dictionary* definește abținerile ca fiind „formally decline to vote either for or against a proposal or motion” („refuzul oficial de a vota fie pentru, fie împotriva unei propuneri sau a unei mișcări”). Astfel, o persoană care se abține nu dorește să fie luată în calcul nici ca fiind în favoarea, nici ca fiind împotriva unei propuneri. Ea dorește pur și simplu să nu fie acolo (sau se comportă ca și cum nu ar fi acolo). Această persoană refuză să voteze și solicită să fie tratată ca și cum nu ar vota.

129. La rândul său, sensul firesc al noțiunii de „vot exprimat” este acela că persoana și-a exprimat în mod activ opinia votând prin alegerea între diferitele alternative. Acea alegere poate lua atunci forma unui vot în favoarea sau împotriva cuiva sau a ceva, fie că este vorba despre o rezoluție, o lege sau un raport.

130. Din semnificația coroborată a „abținerilor” și a „voturilor exprimate” rezultă că, în mod obișnuit, acestea se exclud reciproc. Această concluzie logică de bază nu este pusă sub semnul întrebării de alte norme specifice elaborate în alte scopuri, în care MPE ar putea fi invitați să își exprime în mod activ abținerea⁴². Asemenea norme au în mod clar un obiect foarte diferit. Orice raționament „prin analogie” cu acele norme specifice pentru interpretarea unor norme generale privind votul este pur și simplu imposibil.

131. În al doilea rând, în versiunea sa în vigoare la momentul adoptării rezoluției atacate, articolul 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, care este o dispoziție generală în materie de vot, prevedea că, pentru adoptarea sau respingerea unui text se iau în calcul numai voturile exprimate „pentru” și „împotriva”, cu excepția cazului în care tratatul prevede o majoritate specifică. Dispoziția menționată exclude în mod clar abținerile ca o chestiune de principiu. Procedând astfel, Parlamentul și-a exercitat competența de a stabili propria organizare și funcționare, după cum permite într-adevăr articolul 232 TFUE.

132. Faptul că revizuirea din 2016 a Regulamentului de procedură a adăugat rezerva „cu excepția cazului în care tratatul prevede o majoritate specifică” la articolul 178 alineatul (3) nu schimbă nimic în această privință. Formularea reținută în dispoziția respectivă este deschisă, conținând pur și simplu o deschidere legislativă și o trimitere la alte dispoziții.

133. Totuși, niciuna dintre dispozițiile de drept primar invocate de reclamantă nu conduce la concluzia potrivit căreia articolul 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură trebuie interpretat, din perspectiva acestor dispoziții de drept primar, în sensul că *obligă* Parlamentul să ia în calcul abținerile ca voturi exprimate pentru calcularea majorității de două treimi din voturile exprimate, necesară pentru adoptarea unei propuneri motivate în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, precum rezoluția atacată.

134. Atunci când a fost întrebată despre acest aspect concret în ședință, reclamanta s-a limitat să se refere la articolul 354 TFUE. Astfel, dispoziția în cauză prevede o majoritate specifică (majoritatea de două treimi din voturile exprimate, reprezentând majoritatea MPE), dar nu conține nicio normă derogatorie specifică referitoare la modul în care trebuie luate în calcul „voturile exprimate”. În această etapă, raționamentul reclamantei devine oarecum circular, blocat în trimiteri încrucișate între aceleași dispoziții dintre care niciuna nu afirmă de fapt contrariul. Pe scurt, articolul 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură a deschis o posibilitate pentru ceva care nu s-a concretizat niciodată.

⁴² De exemplu, articolul 180 alineatul (3) care reglementează apelul nominal în cazul unei defecțiuni a sistemului electronic de votare, care prevede în acest caz, în mod logic, trei opțiuni care pot fi exprimate („da”, „nu” sau „mă abțin”); sau eventual normele speciale referitoare la remunerarea MPE care sunt necesare pentru a se ține seama de prezența lor fizică în Parlament și care vor fi respectate chiar dacă voturile lor nu sunt înregistrate nici ca „da”, nici ca „nu” în cadrul voturilor individuale.

135. În al treilea rând, contrar celor susținute de reclamantă, este dificil de înțeles cum, alegând în mod liber și suveran să se abțină, MPE ar fi în imposibilitatea de a-și exercita funcțiile în calitate de reprezentanți ai cetățenilor. În fond, decizia de abținere a fost alegerea lor (politică). Mai mult, abținerile MPE sunt în sine o modalitate de exprimare a unei opinii politice. Deși nu sunt luate în calcul ca voturi exprimate, ele sunt de regulă relevante în mod direct pentru calcularea numărului de voturi necesar pentru obținerea majorității respective⁴³. De asemenea, ele sunt importante la nivelul legitimității politice. În general, cu cât rata de abținere este mai ridicată, cu atât decizia politică este mai puțin legitimă, chiar dacă în final este adoptată.

136. În al patrulea și ultimul rând, în ceea ce privește în mod special al treilea motiv al reclamantei, se poate afirma într-adevăr că principiul democrației impune *în mod legal previzibilitatea* normelor aplicabile în materie de vot. Atunci când votează, MPE trebuie să fie în cunoștință de cauză cu privire la normele aplicabile procesului de vot. De exemplu, ei trebuie cu siguranță să cunoască *înainte de vot* care sunt modalitățile acestuia.

137. Or, în prezenta cauză, nu vedem cum ar putea să nu fie respectate cerințele menționate. Nu se contestă că MPE au fost informați despre faptul că abținerile nu vor fi luate în calcul ca voturi exprimate cu o zi și jumătate înainte de vot. Fără a dori să intrăm în dezbateră privind ceea ce constituie perioadă suficientă în politică, cu siguranță a existat o informare la timp referitoare la modul în care urma să fie organizat votul efectiv. De asemenea, nu înțelegem în ce măsură opțiunea de a comunica această informație prin intermediul unui e-mail adresat membrilor ar fi altfel decât pe deplin adecvată având în vedere natura și funcția informației respective în secolul XXI.

138. Prin urmare, în opinia noastră, primul și al treilea motiv sunt nefondate.

2. Al doilea motiv

139. Reclamanta susține că omisiunea președintelui Parlamentului European de a solicita avizul Comisiei pentru afaceri constituționale a Parlamentului (denumită în continuare „Comisia AFCO”) referitor la modul de interpretare a Regulamentului de procedură a adus atingere securității juridice întrucât, înainte și după vot, interpretarea acestui regulament era incertă. Prin faptul că a omis să consulte Comisia AFCO cu privire la metoda de vot, președintele Parlamentului nu a respectat obligația de a înlătura incertitudinile. În consecință, posibilitatea MPE de a-și exercita drepturile în calitate de reprezentanți ai cetățenilor prin intermediul votului a fost grav afectată.

140. Potrivit pârâtului, al doilea motiv trebuie considerat vădit nefondat. Reclamanta nu invocă încălcarea principiului securității juridice. Nu este clar dacă al doilea motiv ridică problema nevalidității articolului 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură din perspectiva securității juridice sau a deciziei președintelui de a consulta serviciul juridic, dar nu și Comisia AFCO ori a încălcării unor forme fundamentale în contextul adoptării rezoluției. În orice caz, președintele nu este obligat să consulte Comisia AFCO cu privire la interpretarea articolului 178 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

141. Al doilea motiv este vădit nefondat.

⁴³ În mod normal, abținerile fac să scadă numărul de voturi necesare în cazul votului cu majoritatea simplă a membrilor prezenți. Acesta este și motivul pentru care majoritățile specifice, care impun nu doar un anumit număr de membri care trebuie să fie prezenți și să voteze, ci și atingerea unui anumit prag în privința tuturor membrilor (constituenți) ai unei adunări legislative, sunt stabilite pentru tipuri speciale de votare.

142. Regulamentul de procedură al Parlamentului nu conține nicio obligație de a consulta Comisia AFCO, în împrejurări precum cele din speță, în vederea interpretării normelor în materie de vot. Articolul 226 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că, „[i]n cazul unor îndoieli cu privire la aplicarea sau interpretarea prezentului regulament, Președintele *poate* trimite chestiunea spre examinare comisiei competente”⁴⁴. Prin urmare, votul asupra rezoluției atacate putea să aibă loc fără implicarea anterioară a Comisiei AFCO prin interpretarea normelor în cauză.

143. Astfel, nu există pur și simplu o obligație a președintelui Parlamentului de a proceda în modul indicat de reclamantă. Referirea, în acest context, la principiul securității juridice nu schimbă concluzia respectivă. În plus, în ceea ce privește garantarea securității juridice, pe lângă faptul că președintele a solicitat avizul serviciului juridic al Parlamentului⁴⁵, deși nu era obligat să procedeze astfel, toți MPE au fost de asemenea informați, înainte de vot, despre modul în care vor fi luate în calcul voturile⁴⁶.

3. Al patrulea motiv

144. Potrivit reclamantei, rezoluția atacată a încălcat principiile cooperării loiale, bunei-credințe, securității juridice și încrederii legitime. La întocmirea propunerii sale de rezoluție, pârâtul nu ar fi trebuit să se întemeieze pe proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor inițiate împotriva reclamantei care sunt încă pendinte sau au fost închise de Comisie. Din moment ce Comisia, în calitate de gardian al tratatelor, nu a considerat justificată inițierea unei proceduri în temeiul articolului 7 TUE, o altă instituție a Uniunii nu se putea întemeia pe proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor care au fost închise pentru a declanșa procedura prevăzută la articolul 7 TUE.

145. La rândul său, pârâtul consideră că acest motiv trebuie declarat vădit nefondat. Nu există niciun temei juridic care să permită concluzia potrivit căreia procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pendinte sau închisă împiedică inițierea procedurii de la articolul 7 TUE. În conformitate cu articolul 7 alineatul (1) TUE, Parlamentul dispune de puterea de apreciere necesară pentru a stabili faptele pe care se va întemeia poziția sa.

146. Al patrulea motiv este de asemenea vădit nefondat.

147. Articolul 7 alineatul (1) TUE nu limitează motivele pe baza cărora poate fi adoptată o propunere motivată. Totodată, nu se putea susține în mod serios nici că există o altă dispoziție în dreptul Uniunii, de exemplu obligația de cooperare loială, care limitează într-un mod diferitele surse pe care ar putea să se întemeieze o propunere motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE. Întrucât propunerea menționată trebuie motivată, este necesar ca Parlamentul să se întemeieze pe elemente obiective care sugerează existența unui astfel de risc. Constatările anterioare privind neîndeplinirea obligațiilor pot, fără îndoială, să constituie asemenea elemente, contribuind astfel la declanșarea unei proceduri împotriva statului membru respectiv în temeiul articolului 7 TUE, în măsura în care aceste neîndepliniri ale obligațiilor constituie o încălcare a valorilor Uniunii. Astfel, prin faptul că s-a întemeiat pe proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, indiferent dacă sunt închise sau pendinte, rezoluția atacată nu a încălcat niciunul dintre principiile invocate de reclamantă în cadrul celui de al patrulea motiv.

⁴⁴ Sublinierea noastră. În sens mai larg, articolul 83 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, care prevede procedura care trebuie urmată de Parlament atunci când adoptă o propunere motivată în temeiul articolului 7 alineatul (1) TUE, impune doar întocmirea unui raport specific al comisiei competente (*quod* Comisia LIBE, iar nu Comisia AFCO) înainte de vot. Implicarea oficială a comisiei competente este prevăzută abia mai târziu, în etapa aprobării de către Parlament a unei constatări a Consiliului și în contextul măsurilor adoptate în urma acestui aviz conform [a se vedea articolul 83 alineatele (2), (4) și (5) din Regulamentul de procedură].

⁴⁵ A se vedea punctul 14 de mai sus din prezentele concluzii.

⁴⁶ A se vedea punctele 16 și 137 de mai sus din prezentele concluzii.

V. Cheltuielile de judecată

148. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor părâtului. În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, intervenienta suportă propriile cheltuieli de judecată.

VI. Concluzie

149. Propunem Curții să dispună:

- respingerea acțiunii;
- obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată și
- obligarea Poloniei la suportarea propriilor cheltuieli de judecată.