



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Plenul)

16 februarie 2022 *

Cuprins

I.	Cadrul juridic	4
A.	Regulamentul (CE) nr. 1049/2001	4
B.	Regulamentul de procedură al Consiliului	6
C.	Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului	6
D.	Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013	7
E.	Regulamentul financiar	7
II.	Regulamentul atacat	10
III.	Concluziile părților și procedura în fața Curții	19
IV.	Cu privire la cererea de a nu se lua în considerare anumite fragmente din cererea introductivă a Republicii Polone	21
A.	Argumentația părților	21
B.	Aprecierea Curții	22
V.	Cu privire la acțiune	25
A.	Cu privire la primul, la al doilea, la al cincilea, la al șaselea și la al unsprezecelea motiv, întemeiate pe necompetența Uniunii de a adopta regulamentul atacat	25
1.	Argumentația părților	25
2.	Aprecierea Curții	32
a)	Cu privire la temeiul juridic al regulamentulului atacat	33
b)	Cu privire la eludarea articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE	46

* Limba de procedură: polona.

B.	Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea Protocolului nr. 2	52
1.	Argumentația părților	52
2.	Aprecierea Curții	53
C.	Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 296 al doilea paragraf TFUE	54
1.	Argumentația părților	54
2.	Aprecierea Curții	54
D.	Cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) și alineatul (2) a doua teză TUE și a articolului 5 alineatul (2) TUE	55
1.	Argumentația părților	55
2.	Aprecierea Curții	56
E.	Cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele și pe nerespectarea identității lor naționale, prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima teză TUE	58
1.	Argumentația părților	58
2.	Aprecierea Curții	59
F.	Cu privire la al nouălea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice	64
1.	Argumentația părților	64
2.	Aprecierea Curții	65
G.	Cu privire la al zecelea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității	69
1.	Argumentația părților	69
2.	Aprecierea Curții	70
VI.	Cu privire la cheltuielile de judecată	72

„Acțiune în anulare – Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 – Regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii Europene – Protecția bugetului Uniunii în cazul încălcării principiilor statului de drept într-un stat membru – Temei juridic – Articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE – Articolul 311 TFUE – Articolul 312 TFUE – Pretinsă eludare a articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE – Pretinse încălcări ale articolului 4 alineatul (1) TUE, ale articolului 5 alineatul (2), ale articolului 13 alineatul (2) TUE, ale articolului 296 al doilea paragraf TFUE, ale Protocolului (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, precum și ale principiilor atribuirii, securității juridice, proporționalității și egalității statelor membre în raport cu tratatele – Pretins abuz de putere”

În cauza C-157/21,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 11 martie 2021,

Republica Polonă, reprezentată de B. Majczyna și S. Żyrek, în calitate de agenți,

reclamantă,

susținută de:

Ungaria, reprezentată de M. Z. Fehér și M. M. Tátrai, în calitate de agenți,

intervenientă,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de R. Crowe, F. Drexler, U. Rösslein, T. Lukácsi și A. Pospíšilová Padowska, în calitate de agenți,

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de A. de Gregorio Merino, E. Rebasti, A. Tamás și A. Sikora-Kaléda, în calitate de agenți,

pârâte,

susținute de:

Regatul Belgiei, reprezentat de M. Jacobs, C. Pochet și L. Van den Broeck, în calitate de agenți,

Regatul Danemarcei, reprezentat inițial de M. Søndahl Wolff și J. Nymann-Lindegren și ulterior de M. Søndahl Wolff și V. Pasternak Jørgensen, în calitate de agenți,

Republica Federală Germania, reprezentată de J. Möller și R. Kanitz, în calitate de agenți,

Irlanda, reprezentată de M. Browne, J. Quaney și A. Joyce, în calitate de agenți, asistați de D. Fennelly, BL,

Regatul Spaniei, reprezentat inițial de J. Rodríguez de la Rúa Puig și S. Centeno Huerta și ulterior de J. Rodríguez de la Rúa Puig și A. Gavela Llopis, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de A.-L. Desjonquères, A.-C. Drouant și E. Leclerc, în calitate de agenți,

Marele Ducat al Luxemburgului, reprezentat inițial de A. Germeaux și T. Uri și ulterior de A. Germeaux, în calitate de agenți,

Regatul Țărilor de Jos, reprezentat de M. K. Bulterman și J. Langer, în calitate de agenți,

Republica Finlanda, reprezentată de H. Leppo și S. Hartikainen, în calitate de agenți,

Regatul Suediei, reprezentat de O. Simonsson, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, H. Shev, M. Salborn Hodgson, H. Eklinder și R. Shahsavan Eriksson, în calitate de agenți,

Comisia Europeană, reprezentată de D. Calleja Crespo, J.-P. Keppenne, J. Baquero Cruz și K. Herrmann, în calitate de agenți,

interveniente,

CURTEA (Plenul),

compusă din domnul K. Lenaerts, președinte, domnul L. Bay Larsen, vicepreședinte, domnul A. Arabadjiev (raportor), doamnele A. Prechal și K. Jürimäe, domnii C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis și N. Jääskinen, doamna I. Ziemele și domnul J. Passer, președinți de cameră, domnii M. Ilešić, J.-C. Bonichot, M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb și N. Piçarra, doamna L. S. Rossi, domnii A. Kumin, N. Wahl și D. Gratsias, doamna M. L. Arastey Sahún și domnii M. Gavalec și Z. Csehi, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefieri: domnul M. Aleksejev, șef de unitate, și domnul I. Illéssy, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 11 și 12 octombrie 2021,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 2 decembrie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin cererea introductivă, Republica Polonă solicită Curții anularea Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii (JO 2020, L 433I, p. 1, rectificare în JO 2021, L 373, p. 94, denumit în continuare „regulamentul atacat”).

I. Cadrul juridic

A. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001

- 2 Articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) prevede la alineatul (1):

„Orice cetățean al Uniunii și orice persoană fizică sau juridică având reședința sau sediul social într-un stat membru are drept de acces la documentele instituțiilor, sub rezerva principiilor, condițiilor și limitelor definite de prezentul regulament.”

3 Potrivit articolului 4 din acest regulament:

„[...]

(2) Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

[...]

– procedurilor judiciare și consultanței juridice;

[...]

cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

(3) Accesul la un document întocmit de o instituție pentru uzul său intern sau primit de o instituție și referitor la o chestiune pentru care instituția nu a luat încă nicio decizie este refuzat în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

Accesul la un document conținând avize destinate uzului intern în cadrul deliberărilor și al consultărilor preliminare în cadrul instituției în cauză este refuzat chiar și după luarea deciziei, în cazul în care divulgarea conținutului acestuia ar aduce gravă atingere procesului decizional al acestei instituții, cu excepția cazului în care un interes public superior justifică divulgarea conținutului documentului în cauză.

[...]

(5) Un stat membru poate solicita unei instituții să nu divulge conținutul unui document emis de acesta fără acordul său prealabil.

(6) În cazul în care doar o parte a documentului cerut se încadrează într-una sau mai multe din excepțiile menționate anterior, celelalte părți ale documentului se divulgă.

(7) Excepțiile prevăzute la alineatele (1), (2) și (3) se aplică doar în perioada în care protecția se justifică prin conținutul documentului. [...]"

4 Articolul 5 din regulamentul menționat prevede:

„În cazul în care un stat membru primește o cerere privind un document aflat în posesia sa, document care emană de la o instituție, cu excepția cazului în care există certitudinea că documentul trebuie sau nu trebuie divulgat, statul membru consultă instituția în cauză cu scopul de a lua o decizie care să nu compromită realizarea obiectivelor prezentului regulament.

În loc de aceasta, statul membru poate prezenta cererea instituției în cauză.”

B. Regulamentul de procedură al Consiliului

- 5 La 1 decembrie 2009, Consiliul Uniunii Europene a adoptat Decizia 2009/937/UE de adoptare a regulamentului său de procedură (JO 2009, L 325, p. 35). Articolul 6 din acest regulament de procedură (denumit în continuare „Regulamentul de procedură al Consiliului”), intitulat „Secretul profesional și eliberarea de documente în procedurile juridice”, prevede la alineatul (2) al acestuia:

„Consiliul sau [Comitetul Reprezentanților Permanenți ai guvernelor statelor membre (Coreper)] pot autoriza eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice, a unei copii sau a unui extras din acele documente ale Consiliului care nu au fost încă date publicității în conformitate cu dispozițiile privind accesul public la documente.”

- 6 Potrivit articolului 10 din regulamentul de procedură menționat, intitulat „Accesul public la documentele Consiliului”:

„Dispozițiile specifice privind accesul public la documentele Consiliului sunt stabilite în anexa II.”

- 7 Anexa II la același regulament de procedură, intitulată „Dispoziții specifice privind accesul publicului la documentele Consiliului”, conține un articol 5 referitor la „[c]ereri prezentate de statele membre”, care prevede:

„Atunci când un stat membru prezintă o cerere Consiliului, aceasta este tratată în conformitate cu articolele 7 și 8 din [Regulamentul nr. 1049/2001] și cu dispozițiile pertinente din prezenta anexă. În cazul unui refuz total sau parțial al accesului, solicitantul este informat că orice cerere de confirmare trebuie adresată direct Consiliului.”

C. Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului

- 8 Prin nota 7695/18 din 10 aprilie 2018, Consiliul a adoptat Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului. Punctele 1, 2, 20 și 21 din aceste linii directoare au următorul cuprins:

„1. Prezentul document conține linii directoare referitoare la gestionarea documentelor neclasificate ale Consiliului care sunt distribuite intern în cadrul acestuia, membrilor săi, Comisiei, Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) și, în funcție de subiectul tratat, altor instituții ale [Uniunii Europene] (de exemplu Parlamentul European, Curtea de Justiție, Banca Centrală Europeană) și organisme ale [Uniunii Europene] (de exemplu Comitetul Regiunilor, Comitetul Economic și Social European). Punerea inoportună la dispoziția publicului a unor astfel de documente ar putea avea efecte negative asupra proceselor decizionale ale Consiliului.

2. Liniile directoare au un impact direct asupra funcționării Consiliului și, prin urmare, trebuie respectate de statele membre în calitatea lor de membre ale Consiliului, în conformitate cu principiul cooperării loiale care guvernează relațiile dintre instituțiile [Uniunii] și statele membre.

[...]

20. Documentele «LIMITE» nu trebuie publicate în lipsa unei decizii în acest sens adoptate de funcționari ai Consiliului autorizați în acest sens, de administrația națională a unui stat membru (a se vedea punctul 21) sau, după caz, de Consiliu, în conformitate cu [Regulamentul nr. 1049/2001] și cu Regulamentul de procedură al Consiliului.
21. Personalul oricărei alte instituții sau oricărui alt organism al [Uniunii] în afara Consiliului nu poate decide publicarea documentelor «LIMITE» fără să consulte mai întâi Secretariatul General al Consiliului (SGC). Personalul din cadrul administrației naționale a unui stat membru va consulta SGC înainte de adoptarea unei astfel de decizii, cu excepția cazului în care este clar că documentul poate fi publicat, în conformitate cu articolul 5 din [Regulamentul nr. 1049/2001].”

D. Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013

- 9 Articolul 2 punctul 1 din Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 septembrie 2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 al Parlamentului European și al Consiliului și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului (JO 2013, L 248, p. 1) definește, în sensul acestuia din urmă, „interesele financiare ale Uniunii” ca fiind „veniturile, cheltuielile și activele acoperite de bugetul Uniunii Europene și cele acoperite de bugetele instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor și de bugetele gestionate și monitorizate de acestea”.

E. Regulamentul financiar

- 10 Potrivit articolului 2 din Regulamentul (UE, Euratom) 2018/1046 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 iulie 2018 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii, de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1296/2013, (UE) nr. 1301/2013, (UE) nr. 1303/2013, (UE) nr. 1304/2013, (UE) nr. 1309/2013, (UE) nr. 1316/2013, (UE) nr. 223/2014, (UE) nr. 283/2014 și a Deciziei nr. 541/2014/UE și de abrogare a Regulamentului (UE, Euratom) nr. 966/2012 (JO 2018, L 193, p. 1, denumit în continuare „Regulamentul financiar”), intitulat „Definiții”:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[...]

7. «execuție bugetară» înseamnă desfășurarea de activități referitoare la gestionarea, monitorizarea, controlul și auditarea creditelor bugetare în conformitate cu metodele prevăzute la articolul 62;

[...]

19. «control» înseamnă orice măsură luată pentru a furniza o asigurare rezonabilă cu privire la eficacitatea, eficiența și economia operațiunilor, fiabilitatea informațiilor raportate, protejarea activelor și a informațiilor, prevenirea, detectarea și corectarea fraudelor și a neregulilor și monitorizarea acestora, precum și buna gestionare a riscurilor legate de legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente, ținându-se seama de caracterul

multianual al programelor, precum și de natura plăților respective. Controalele pot presupune diverse verificări, precum și punerea în aplicare a oricăror politici și proceduri în vederea atingerii obiectivelor menționate la prima teză;

[...]

42. «organizație dintr-un stat membru» înseamnă o entitate stabilită într-un stat membru ca organism de drept public sau ca organism de drept privat căreia îi este încredințată o misiune de serviciu public și care primește garanții financiare adecvate din partea statului membru;

[...]

59. «bună gestiune financiară» înseamnă execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității;

[...]”

- 11 Articolul 56 din acest regulament, intitulat „Execuția bugetară în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare”, prevede:

„(1) Comisia execută veniturile și cheltuielile bugetului în conformitate cu prezentul regulament, pe propria răspundere și în limitele creditelor autorizate.

(2) Statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie utilizate în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare.”

- 12 Articolul 62 din regulamentul menționat, intitulat „Metode de execuție bugetară”, prevede la alineatul (1) primul paragraf:

„Comisia execută bugetul în unul dintre următoarele moduri:

(a) direct («gestiune directă»), astfel cum se prevede la articolele 125-153, prin serviciile sale, inclusiv prin personalul din cadrul delegațiilor Uniunii care se află sub supravegherea șefului de delegație respectiv, în conformitate cu articolul 60 alineatul (2), sau prin agențiile executive, astfel cum se menționează la articolul 69;

(b) prin gestiune partajată cu statele membre («gestiune partajată»), astfel cum se prevede la articolul 63 și la articolele 125-129;

(c) indirect («gestiune indirectă»), astfel cum se prevede la articolele 125-149 și 154-159, atunci când se prevede astfel în actul de bază sau în cazurile menționate la articolul 58 alineatul (2) literele (a)-(d), prin delegarea sarcinilor de execuție bugetară către:

[...]”

- 13 Articolul 63 din același regulament, intitulat „Gestiunea partajată cu statele membre”, prevede la alineatul (2):

„În îndeplinirea sarcinilor legate de execuția bugetului, statele membre adoptă toate măsurile necesare, inclusiv legislative, de reglementare și administrative, pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, și anume:

- (a) garantează că acțiunile finanțate de la buget sunt executate corect și eficient, în conformitate cu normele sectoriale aplicabile;
- (b) desemnează organismele responsabile de gestiunea și controlul fondurilor Uniunii în conformitate cu alineatul (3) și supraveghează aceste organisme;
- (c) previn, detectează și soluționează neregulile și fraudele;
- (d) cooperează, în conformitate cu prezentul regulament și cu normele sectoriale, cu Comisia, [Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF)], Curtea de Conturi [Europeană] și, în cazul statelor membre care participă la cooperarea consolidată în temeiul Regulamentului (UE) 2017/1939 al Consiliului [din 12 octombrie 2017 de punere în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în ceea ce privește instituirea Parchetului European (EPPO) (JO 2017, L 283, p. 1)], cu Parchetul European (EPPO).

Pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii, statele membre, respectând, totodată, principiul proporționalității și în conformitate cu prezentul articol și cu normele sectoriale relevante, efectuează controale *ex ante* și *ex post* și, dacă este cazul, verificări la fața locului pe eșantioane reprezentative și/sau eșantioane bazate pe riscuri ale operațiunilor. De asemenea, acestea recuperează fondurile plătite în mod necuvenit și inițiază procedurile judiciare necesare în acest scop.

Statele membre impun destinatarilor sancțiuni cu caracter eficace, disuasiv și proporțional, dacă sunt prevăzute în normele sectoriale sau în dispozițiile specifice din dreptul intern.

Ca parte a evaluării riscurilor și în conformitate cu normele sectoriale, Comisia monitorizează sistemele de gestiune și control instituite în statele membre. În acțiunile sale de auditare, Comisia respectă principiul proporționalității și ține seama de nivelul de risc evaluat în conformitate cu normele sectoriale.”

- 14 Articolul 135 din Regulamentul financiar, intitulat „Protejarea intereselor financiare ale Uniunii prin detectarea riscurilor, excluderea și impunerea de sancțiuni financiare”, prevede:

„(1) Pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii, Comisia instituie și aplică un sistem de detectare timpurie și de excludere.

Scopul unui astfel de sistem este de a facilita:

- (a) detectarea timpurie a persoanelor sau a entităților menționate la alineatul (2) care prezintă un risc pentru interesele financiare ale Uniunii;

[...]

(3) Decizia de înregistrare a informațiilor privind detectarea timpurie a riscurilor, astfel cum este menționată la alineatul (1) al doilea paragraf litera (a) de la prezentul articol, de excludere a persoanelor sau entităților menționate la alineatul (2) și/sau de impunere a unei sancțiuni financiare împotriva unui destinatar este luată de către ordonatorul de credite competent. Informațiile referitoare la astfel de decizii se înregistrează în baza de date menționată la articolul 142 alineatul (1). În cazul în care astfel de decizii sunt adoptate în temeiul articolului 136 alineatul (4), informațiile înregistrate în baza de date includ informațiile privind persoanele menționate la alineatul menționat.

(4) Decizia de excludere a persoanelor sau entităților menționate la alineatul (2) de la prezentul articol sau de impunere a unor sancțiuni financiare împotriva unui destinatar se întemeiază pe o hotărâre definitivă sau, în situațiile de excludere menționate la articolul 136 alineatul (1), pe o decizie administrativă definitivă sau pe o încadrare juridică preliminară a comitetului menționat la articolul 143 în situațiile menționate la articolul 136 alineatul (2), pentru a asigura o evaluare centralizată a situațiilor respective. În cazurile menționate la articolul 141 alineatul (1), ordonatorul de credite competent respinge participantul de la o anumită procedură de atribuire.

Fără a aduce atingere articolului 136 alineatul (5), ordonatorul de credite competent poate lua o decizie de a exclude un participant sau destinatar și/sau de a impune o sancțiune financiară împotriva unui destinatar și o decizie de publicare a informațiilor aferente, pe baza unei încadrări preliminare astfel cum este menționată la articolul 136 alineatul (2), doar după ce a obținut recomandarea comitetului menționat la articolul 143.”

II. Regulamentul atacat

15 Din vizele regulamentului atacat reiese că acesta a fost adoptat în temeiul „Tratatul[ui FUE], în special articolul 322 alineatul (1) litera (a)”, precum și al „Tratatul[ui CEEA], în special articolul 106a”.

16 Considerentele (2), (3), (5)-(10), (12)-(19) și (26) ale regulamentului atacat enunță:

„(2) În concluziile sale din 21 iulie 2020, Consiliul European a declarat că interesele financiare ale Uniunii trebuie să fie protejate în conformitate cu principiile generale încorporate în tratate, în special valorile prevăzute la articolul 2 [TUE]. De asemenea, Consiliul European a subliniat importanța protejării intereselor financiare ale Uniunii și importanța respectării statului de drept.

(3) Statul de drept impune tuturor autorităților publice să acționeze în limitele stabilite de lege, în conformitate cu valorile democrației și respectând drepturile fundamentale prevăzute în [Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare «carta»)] și în alte instrumente aplicabile, precum și sub controlul unor instanțe independente și imparțiale. În special, în conformitate cu statul de drept, trebuie să fie respectate ([Comunicarea Comisiei intitulată «Un nou cadru al [Uniunii] pentru consolidarea statului de drept», COM(2014) 158 final, anexa I]) principii precum legalitatea ([Hotărârea din 29 aprilie 2004, Comisia/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, punctul 63]), care implică un proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist; securitatea juridică ([Hotărârea din 12 noiembrie 1981, Meridionale Industria Salumi și alții, 212/80-217/80, EU:C:1981:270, punctul 10]); interzicerea exercitării arbitrare a competențelor executive ([Hotărârea din 21 septembrie 1989, Hoechst/Comisia, 46/87

și 227/88, EU:C:1989:337, punctul 19]); protecția jurisdicțională efectivă, inclusiv accesul la justiție, asigurate de instanțe independente și imparțiale ([Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 31, 40 și 41, precum și Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctele 63-67]) și separarea puterilor în stat ([Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punctul 58, Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punctul 35, și Hotărârea din 10 noiembrie 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punctul 36]).

[...]

- (5) Odată ce o țară candidată devine stat membru, aceasta se alătură unei structuri juridice bazate pe premisa fundamentală potrivit căreia fiecare stat membru împărtășește cu toate celelalte state membre și recunoaște că acestea împărtășesc cu el o serie de valori comune pe care se întemeiază Uniunea, astfel cum se precizează la articolul 2 [TUE]. Această premisă implică și justifică faptul că între statele membre există încrederea reciprocă că valorile respective vor fi recunoscute și că, prin urmare, dreptul Uniunii care le pune în aplicare va fi respectat ([Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctul 168]). Legislațiile și practicile statelor membre ar trebui să respecte în continuare valorile comune pe care se întemeiază Uniunea.
- (6) Deși nu există o ierarhie între valorile Uniunii, respectarea statului de drept este esențială pentru protecția celorlalte valori fundamentale pe care se întemeiază Uniunea, cum ar fi libertatea, democrația, egalitatea și respectarea drepturilor omului. Respectarea statului de drept este legată în mod intrinsec de respectarea democrației și a drepturilor fundamentale. Democrația și respectarea drepturilor fundamentale nu pot exista fără respectarea statului de drept și viceversa.
- (7) Atunci când statele membre execută bugetul Uniunii, inclusiv resursele alocate prin Instrumentul de redresare al Uniunii Europene instituit în temeiul Regulamentului (UE) 2020/2094 [al Consiliului din 14 decembrie 2020 de instituire a unui instrument de redresare al Uniunii Europene pentru a sprijini redresarea în urma crizei provocate de COVID-19 (JO 2020, L 433I, p. 23)], precum și prin împrumuturi și alte instrumente garantate din bugetul Uniunii, indiferent de metoda de execuție pe care statele membre o utilizează, respectarea statului de drept este o condiție prealabilă esențială pentru asigurarea conformității cu principiile bunei gestiuni financiare, consacrate la articolul 317 [TFUE].
- (8) Statele membre pot asigura buna gestiune financiară doar dacă autoritățile publice acționează în conformitate cu legea, dacă cazurile de fraudă, inclusiv de fraudă fiscală, evaziune fiscală, corupție, conflict de interese sau alte încălcări ale legii sunt urmărite în mod eficace de organele de anchetă și de urmărire penală, precum și dacă deciziile arbitrare sau ilegale ale autorităților publice, inclusiv ale autorităților de aplicare a legii, pot fi supuse unui control jurisdicțional efectiv de către instanțe independente și de către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.
- (9) Independența și imparțialitatea sistemului judiciar ar trebui să fie întotdeauna garantate, iar organele de anchetă și de urmărire penală ar trebui să își poată exercita funcțiile în mod corespunzător. Sistemul judiciar și organele de anchetă și de urmărire penală ar trebui să dispună de resurse financiare și umane suficiente și de proceduri pentru a acționa în mod eficace și într-o manieră care respectă deplin dreptul la un proces echitabil, inclusiv dreptul

la apărare. Hotărârile definitive ar trebui să fie executate cu eficacitate. Respectivale condiții sunt necesare ca o minimă garanție împotriva unor eventuale decizii ilegale și arbitrare ale autorităților publice care ar putea afecta interesele financiare ale Uniunii.

- (10) Independența sistemului judiciar presupune, în special, faptul că organismul judiciar în cauză își poate exercita, atât în temeiul normelor relevante, cât și în practică, funcțiile jurisdicționale în mod complet autonom, fără a fi supus vreunei legături ierarhice sau de subordonare și fără a primi dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, fiind astfel protejat împotriva intervențiilor sau presiunilor exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să influențeze deciziile acestora. Pentru a garanta independența și imparțialitatea, sunt necesare norme, în special în ceea ce privește componența organismului, numirea, durata funcției și cauzele de recuzare și de revocare a membrilor săi, care să permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, cu privire la impenetrabilitatea organismului respectiv față de factori externi și cu privire la imparțialitatea sa în raport cu interesele cu care se confruntă.

[...]

- (12) Articolul 19 [TUE], care concretizează exprimarea valorii statului de drept prevăzută la articolul 2 [TUE], impune statelor membre să asigure o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, inclusiv în domeniile care au legătură cu execuția bugetului Uniunii. Însăși existența unui control jurisdicțional efectiv, menit să asigure respectarea dreptului Uniunii, constituie esența statului de drept și impune existența unor instanțe independente ([Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 32-36]). Menținerea independenței instanțelor este esențială, astfel cum se confirmă la articolul 47 al doilea paragraf din cartă ([Hotărârea din 27 februarie 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, punctele 40 și 41]). Acest lucru este valabil, în special, pentru controlul jurisdicțional al valabilității măsurilor, a contractelor sau a altor instrumente generatoare de cheltuieli sau de datorii publice, printre altele în cadrul procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, care pot fi aduse, de asemenea, în fața instanțelor.
- (13) Prin urmare, există o legătură clară între respectarea statului de drept și execuția eficientă a bugetului Uniunii în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare.
- (14) Uniunea a dezvoltat o varietate de instrumente și procese care promovează statul de drept și aplicarea acestuia, inclusiv sprijin financiar pentru organizațiile societății civile, mecanismul european privind statul de drept și tabloul de bord privind justiția în [Uniune], și asigură un răspuns eficace al instituțiilor Uniunii la încălcările statului de drept, prin acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor și prin procedura prevăzută la articolul 7 [TUE]. Mecanismul prevăzut în prezentul regulament completează aceste instrumente prin protejarea bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept care afectează buna sa gestiune financiară sau protecția intereselor financiare ale Uniunii.

- (15) Încălcărilor principiilor statului de drept, în special cele care afectează buna funcționare a autorităților publice și controlul jurisdicțional efectiv, pot prejudicia grav interesele financiare ale Uniunii. Acest lucru este valabil în cazul încălcărilor individuale ale principiilor statului de drept și cu atât mai mult în cazul încălcărilor la scară largă sau datorate unor practici recurente ale autorităților publice sau unor omisiuni din partea acestora sau unor măsuri generale adoptate de aceste autorități.
- (16) Pentru identificarea încălcărilor principiilor statului de drept este necesară realizarea de către Comisie a unei evaluări calitative aprofundate. Respectiva evaluare ar trebui să fie obiectivă, imparțială și corectă și ar trebui să țină seama de informațiile relevante din sursele disponibile și de la instituțiile recunoscute, inclusiv de hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene, de rapoartele Curții de Conturi, de raportul anual al Comisiei privind statul de drept și de tabloul de bord privind justiția în [Uniune], de rapoartele [OLAF] și, după caz, ale Parchetului European (EPPO), precum și de concluziile și recomandările organizațiilor și rețelelor internaționale relevante, inclusiv organisme ale Consiliului Europei, precum Grupul de state împotriva corupției (GRECO) și [Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept (Comisia de la Veneția)], în special lista sa de criterii în materia statului de drept, precum și rețelele europene ale curților supreme și ale consiliilor judiciare. Comisia ar putea să consulte Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene și Comisia de la Veneția dacă este necesar în scopul pregătirii unei evaluări calitative aprofundate.
- (17) Măsurile adoptate în temeiul prezentului regulament sunt necesare în special în cazurile în care alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii nu ar permite o protecție mai eficace a bugetului Uniunii. Legislația financiară a Uniunii și normele sectoriale și financiare aplicabile prevăd diverse posibilități de protejare a bugetului Uniunii, inclusiv întreruperi, suspendări sau corecții financiare legate de nereguli sau de deficiențe grave ale sistemelor de gestiune și control. Ar trebui să fie stabilite măsurile care se adoptă în cazul încălcării principiilor statului de drept și procedura care se aplică pentru adoptarea măsurilor respective. Printre astfel de măsuri ar trebui să se numere suspendarea plăților și a angajamentelor, suspendarea plății tranșelor sau rambursarea anticipată a împrumuturilor, reducerea finanțării în cadrul angajamentelor existente, precum și interdicția asumării unor noi angajamente cu destinatarii sau de a încheia noi acorduri referitoare la împrumuturi sau la alte instrumente garantate din bugetul Uniunii.
- (18) La stabilirea măsurilor care urmează să fie adoptate ar trebui să se aplice principiul proporționalității, în special ținându-se seama de gravitatea situației, de intervalul de timp scurs de la debutul comportamentului relevant, de durata și recurența comportamentului, de intenția, de gradul de cooperare a statului membru vizat în a pune capăt încălcărilor principiilor statului de drept, precum și de efectele încălcărilor în cauză asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii.
- (19) Este esențial ca interesele legitime ale destinatarilor și beneficiarilor finali să fie protejate în mod corespunzător atunci când se adoptă măsuri în cazul încălcării principiilor statului de drept. Atunci când are în vedere adoptarea unor măsuri, Comisia ar trebui să țină seama de impactul lor potențial asupra destinatarilor și beneficiarilor finali. Având în vedere că plățile efectuate de Comisie către statele membre în cadrul gestiunii partajate sunt independente din punct de vedere juridic de plățile efectuate de autoritățile naționale către beneficiari, nu ar trebui să se considere că măsurile adecvate luate în temeiul prezentului regulament afectează disponibilitatea finanțării pentru plățile către beneficiari în conformitate cu

termenele de plată stabilite în temeiul normelor sectoriale și financiare aplicabile. Deciziile adoptate în temeiul prezentului regulament și obligațiile față de destinatarii sau beneficiarii finali stabilite în prezentul regulament fac parte din dreptul aplicabil al Uniunii referitor la execuția finanțării în cadrul gestiunii partajate. Statele membre vizate de măsuri ar trebui să raporteze periodic Comisiei cu privire la respectarea obligațiilor lor față de destinatarii sau beneficiarii finali. Raportarea cu privire la respectarea obligațiilor de plată față de beneficiarii stabilite în normele sectoriale și financiare aplicabile ar trebui să permită Comisiei să verifice dacă deciziile luate în temeiul prezentului regulament nu au vreun impact direct sau indirect asupra plăților care trebuie efectuate în temeiul normelor sectoriale și financiare aplicabile.

Pentru a întări protecția destinatarilor sau beneficiarilor finali, Comisia ar trebui să furnizeze informații și orientări prin intermediul unui site sau portal de internet, precum și instrumente adecvate prin care Comisia să poată fi informată cu privire la orice încălcare a obligației juridice a entităților guvernamentale și a statelor membre de a continua să efectueze plăți după adoptarea de măsuri în temeiul prezentului regulament. Comisia ar trebui să verifice ulterior, pe baza acestor informații, dacă normele aplicabile au fost respectate, în special articolul 69, articolul 74 alineatul (1) litera (b) și articolul 104 din Regulamentul (UE) 2021/1060 [al Parlamentului European și al Consiliului din 24 iunie 2021 de stabilire a dispozițiilor comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european Plus, Fondul de coeziune, Fondul pentru o tranziție justă și Fondul european pentru afaceri maritime, pescuit și acvacultură și de stabilire a normelor financiare aplicabile acestor fonduri, precum și Fondului pentru azil, migrație și integrare, Fondului pentru securitate internă și Instrumentului de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize (JO 2021, L 231, p. 159)]. Atunci când este necesar, pentru a se asigura că toate quantumurile datorate de entitățile guvernamentale sau de statele membre sunt plătite efectiv destinatarilor sau beneficiarilor finali, Comisia ar trebui să recupereze plățile efectuate sau, după caz, să efectueze o corecție financiară prin reducerea sprijinului acordat de Uniune programului respectiv în conformitate cu normele sectoriale și financiare aplicabile.

[...]

- (26) Procedura de adoptare și de ridicare a măsurilor ar trebui să respecte principiile obiectivității, nediscriminării și egalității de tratament al statelor membre și ar trebui să se desfășoare conform unei abordări imparțiale și bazate pe probe. În cazul în care, în mod excepțional, statul membru vizat consideră că există încălcări grave ale respectivelor principii, acesta poate solicita președintelui Consiliului European să supună această chestiune atenției următorului Consiliu European. În această situație excepțională, nu ar trebui luată nicio decizie privind măsurile până când chestiunea nu este discutată în cadrul Consiliului European. Ca regulă generală, acest proces nu trebuie să dureze mai mult de trei luni de la data la care Comisia a prezentat Consiliului propunerea sa.”

17 Articolul 1 din regulamentul atacat prevede:

„Prezentul regulament stabilește normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre.”

18 Potrivit articolului 2 din acest regulament:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

- (a) «statul de drept» se referă la valorile Uniunii consacrate la articolul 2 [TUE]. Acesta include principiul legalității, care implică un proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist; principiul securității juridice; principiul interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive; principiul protecției jurisdicționale efective, inclusiv accesul la justiție, asigurate de instanțe independente și imparțiale, în egală măsură în ceea ce privește drepturile omului; principiul separării puterilor în stat și principiul nediscriminării și egalității în fața legii. Statul de drept este înțeles ca făcând referire și la celelalte valori și principii ale Uniunii consacrate la articolul 2 [TUE];
- (b) «entitate guvernamentală» înseamnă o autoritate publică de la orice nivel de guvernare, inclusiv autoritățile naționale, regionale și locale, precum și organizațiile din statele membre în înțelesul articolului 2 punctul 42 din Regulamentul [financiar].”

19 Articolul 3 din regulamentul atacat, intitulat „Încălări ale principiilor statului de drept”, prevede:

„În sensul prezentului regulament, următoarele elemente pot constitui indicii ale unor încălcări ale principiilor statului de drept:

- (a) periclitarea independenței sistemului judiciar;
- (b) faptul de a nu preveni, corecta sau sancționa decizii arbitrare sau ilegale luate de autoritățile publice, inclusiv de autoritățile de asigurare a respectării legii, faptul de a nu pune la dispoziție resurse financiare și umane, afectând funcționarea corespunzătoare a acestora, sau nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese;
- (c) limitarea disponibilității și a eficacității căilor de atac, inclusiv prin intermediul unor norme procedurale restrictive și neexecutarea hotărârilor judecătorești sau limitarea investigării, a urmăririi penale sau a sancționării efective a încălcărilor legii.”

20 Articolul 4 din acest regulament, intitulat „Condiții de adoptare a măsurilor”, prevede:

„(1) Se iau măsuri adecvate în cazul în care se constată, în conformitate cu articolul 6, că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii.

(2) În sensul prezentului regulament, încălcările principiilor statului de drept se referă la unul sau mai multe dintre elementele următoare:

- (a) funcționarea corespunzătoare a autorităților care execută bugetul Uniunii, inclusiv împrumuturi și alte instrumente garantate din bugetul Uniunii, în special în contextul procedurilor de achiziții publice sau de acordare a granturilor;
- (b) funcționarea corespunzătoare a autorităților care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit, precum și funcționarea corespunzătoare a unor sisteme eficiente și transparente de gestiune financiară și de responsabilitate financiară;

- (c) funcționarea corespunzătoare a organelor de anchetă și de urmărire penală cu privire la investigarea și urmărirea penală a fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii;
- (d) controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente al acțiunilor sau al omisiunilor autorităților menționate la literele (a), (b) și (c);
- (e) prevenirea și sancționarea fraudei, inclusiv a fraudei fiscale, a corupției sau a altor încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii, și impunerea de către instanțele sau de către autoritățile administrative naționale de sancțiuni eficiente și cu efect de descurajare împotriva destinatarilor;
- (f) recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit;
- (g) cooperarea eficace și în timp util cu OLAF și, cu condiția participării statului membru în cauză, cu EPPO în cursul investigațiilor sau al urmăririlor penale desfășurate în temeiul actelor aplicabile ale Uniunii, în conformitate cu principiul cooperării loiale;
- (h) alte situații sau comportamente ale autorităților care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii.”

21 Articolul 5 din regulamentul menționat, intitulat „Măsuri pentru protejarea bugetului Uniunii”, prevede la alineatele (1)-(4):

„(1) În cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din prezentul regulament, pot fi adoptate, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 6 din prezentul regulament, una sau mai multe dintre următoarele măsuri adecvate:

- (a) în cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii în cadrul gestiunii directe sau indirecte în temeiul articolului 62 alineatul (1) literele (a) și (c) din Regulamentul financiar și destinatarul este o entitate guvernamentală:
 - (i) suspendarea plăților sau a execuției angajamentului juridic sau rezilierea angajamentului juridic în temeiul articolului 131 alineatul (3) din Regulamentul financiar;
 - (ii) interzicerea asumării de noi angajamente juridice;
 - (iii) suspendarea, în totalitate sau parțial, a plății tranșelor sau rambursarea anticipată a împrumuturilor garantate din bugetul Uniunii;
 - (iv) suspendarea sau reducerea avantajului economic acordat în temeiul unui instrument garantat din bugetul Uniunii;
 - (v) interzicerea încheierii de noi acorduri referitoare la împrumuturi sau la alte instrumente garantate din bugetul Uniunii;
- (b) în cazul în care Comisia execută bugetul Uniunii prin gestiune partajată cu statele membre în temeiul articolului 62 alineatul (1) litera (b) din Regulamentul financiar:
 - (i) suspendarea aprobării unuia sau a mai multor programe sau modificarea acestora;
 - (ii) suspendarea angajamentelor;
 - (iii) reducerea angajamentelor, inclusiv prin intermediul unor corecții financiare sau al unor transferuri către alte programe de cheltuieli;
 - (iv) reducerea prefinanțării;

- (v) întreruperea termenelor de plată;
- (vi) suspendarea plăților.

(2) Cu excepția cazului în care decizia de adoptare a măsurilor prevede altfel, impunerea măsurilor adecvate nu aduce atingere obligațiilor entităților guvernamentale menționate la alineatul (1) litera (a) sau obligațiilor statelor membre menționate la alineatul (1) litera (b) de a implementa programul sau fondul afectat de măsură, în special obligațiilor pe care entitățile guvernamentale sau statele membre respective le au față de destinatarii sau beneficiarii finali, inclusiv obligației de a efectua plăți în temeiul prezentului regulament și al normelor sectoriale sau financiare aplicabile. Atunci când execută fondurile Uniunii prin gestiune partajată, statele membre vizate de măsuri adoptate în temeiul prezentului regulament prezintă un raport Comisiei referitor la modul în care își respectă obligațiile respective la fiecare trei luni după adoptarea măsurilor în cauză.

Comisia verifică dacă dreptul aplicabil a fost respectat și, acolo unde este cazul, ia toate măsurile adecvate pentru a proteja bugetul Uniunii, în conformitate cu normele sectoriale și financiare.

(3) Măsurile luate trebuie să fie proporționale. Acestea se stabilesc în funcție de impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept sunt avute în vedere în mod corespunzător. Măsurile vizează, în măsura posibilului, acțiunile Uniunii afectate de încălcări.

(4) Comisia furnizează informații și orientări pentru destinatarii sau beneficiarii finali privind obligațiile statelor membre menționate la alineatul (2) prin intermediul unui site sau portal de internet. Comisia pune la dispoziție totodată, pe același site sau portal de internet, instrumente adecvate pentru ca destinatarii sau beneficiarii finali să informeze Comisia cu privire la orice încălcare a acestor obligații care, în opinia acestor destinatari sau beneficiari finali, îi afectează direct. Prezentul alineat se aplică într-un mod care să asigure protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii, în conformitate cu principiile prevăzute în Directiva (UE) 2019/1937 a Parlamentului European și a Consiliului [din 23 octombrie 2019 privind protecția persoanelor care raportează încălcări ale dreptului Uniunii (JO 2019, L 305, p. 17)]. Informațiile furnizate de destinatarii sau beneficiarii finali în conformitate cu prezentul alineat sunt însoțite de dovada că destinatarul sau beneficiarul final în cauză a depus o plângere oficială la autoritatea relevantă a statului membru vizat.”

22 Potrivit articolului 6 din același regulament, intitulat „Procedura”:

„(1) În cazul în care Comisia constată că are motive rezonabile să considere că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4, aceasta trimite o notificare scrisă statului membru vizat, în care prezintă elementele concrete și motivele specifice pe care și-a fondat constatările, cu excepția situației în care consideră că alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii i-ar permite să protejeze bugetul Uniunii în mod mai eficace. Comisia informează fără întârziere Parlamentul European și Consiliul cu privire la o astfel de notificare și la conținutul acesteia.

(2) După considerarea informațiilor primite în temeiul alineatului (1), Parlamentul European poate invita Comisia la un dialog structurat cu privire la constatările acesteia.

(3) Atunci când evaluează dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4, Comisia ține seama de informațiile relevante provenite din sursele disponibile, inclusiv decizii, concluzii și

recomandări ale instituțiilor Uniunii, ale altor organizații internaționale relevante și ale altor instituții recunoscute.

(4) Comisia poate solicita orice informații suplimentare de care are nevoie pentru a realiza evaluarea menționată la alineatul (3), atât înainte, cât și după ce a trimis notificarea scrisă în temeiul alineatului (1).

(5) Statul membru vizat furnizează informațiile solicitate și poate formula observații privind constatările expuse în notificarea menționată la alineatul (1) într-un termen care se stabilește de către Comisie, ce trebuie să fie de cel puțin o lună și de cel mult trei luni de la data notificării constatărilor. În observațiile sale, statul membru poate propune adoptarea unor măsuri de remediere ca răspuns la constatările prevăzute în notificarea Comisiei.

(6) Atunci când decide dacă să prezinte o propunere de decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate, Comisia ține seama de informațiile primite de la statul membru vizat și de orice observații din partea acestuia, precum și de gradul de adecvare al măsurilor de remediere propuse. Comisia își efectuează evaluarea într-un termen orientativ de o lună de la data primirii oricăror informații din partea statului membru vizat sau a observațiilor din partea acestuia ori, când nu primește informații sau observații din partea acestuia, de la data expirării termenului stabilit în conformitate cu articolul 5, dar, în orice caz, într-un interval de timp rezonabil.

(7) În cazul în care intenționează să prezinte o propunere în temeiul alineatului (9), Comisia îi acordă în prealabil statului membru posibilitatea de a-și prezenta observațiile, mai ales cu privire la proporționalitatea măsurilor avute în vedere, în termen de o lună.

(8) Atunci când analizează proporționalitatea măsurilor care urmează să fie impuse, Comisia ține seama de informațiile și orientările menționate la alineatul (3).

(9) În cazul în care Comisia consideră că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 și că eventualele măsuri de remediere propuse de statul membru în temeiul alineatului (5) nu constituie un răspuns adecvat la constatările din notificarea Comisiei, aceasta prezintă Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate în termen de o lună de la primirea observațiilor statului membru sau, în cazul în care nu sunt formulate observații, fără întârzieri nejustificate și, în orice caz, în termen de o lună de la termenul prevăzut la alineatul (7). Propunerea prezintă motivele și elementele de probă specifice care au stat la baza constatărilor Comisiei.

(10) Consiliul adoptă decizia de punere în aplicare menționată la alineatul (9) din prezentul articol în termen de o lună de la primirea propunerii Comisiei. În cazuri excepționale, termenul pentru adoptarea deciziei de punere în aplicare poate fi prelungit cu maximum două luni. Pentru a garanta adoptarea unei decizii în timp util, Comisia face uz de drepturile ce îi revin în temeiul articolului 237 [TFUE], acolo unde consideră că acest lucru este necesar.

(11) Consiliul, hotărând cu majoritate calificată, poate modifica propunerea Comisiei și poate adopta textul modificat prin intermediul unei decizii de punere în aplicare.”

23 Articolul 7 din regulamentul atacat, intitulat „Ridicarea măsurilor”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) În orice moment, statul membru vizat poate adopta noi măsuri de remediere și poate transmite Comisiei o notificare scrisă cu elemente de probă care să demonstreze că nu mai sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4.

(2) La solicitarea statului membru vizat sau din proprie inițiativă și în cel mult un an de la adoptarea măsurilor de către Consiliu, Comisia reevaluează situația din statul membru vizat, ținând seama de orice elemente de probă prezentate de acesta și de gradul de adecvare al oricăror noi măsuri de remediere adoptate de statul membru vizat.

În cazul în care consideră că nu mai sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4, Comisia prezintă Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare privind ridicarea măsurilor adoptate.

În cazul în care consideră că situația care a condus la adoptarea măsurilor a fost remediată parțial, Comisia prezintă Consiliului o propunere de decizie de punere în aplicare privind ajustarea măsurilor adoptate.

În cazul în care consideră că situația care a condus la adoptarea măsurilor nu a fost remediată, Comisia adresează statului membru vizat o decizie motivată și informează Consiliul în acest sens.

Atunci când statul membru vizat transmite o notificare scrisă în temeiul alineatului (1), Comisia își prezintă propunerea sau își adoptă decizia în termen de o lună de la primirea respectivei notificări. Termenul respectiv poate fi prelungit în situații justificate în mod corespunzător, caz în care Comisia aduce fără întârziere la cunoștința statului membru vizat motivele prelungirii.

Se aplică prin analogie procedura prevăzută la articolul 6 alineatele (3), (4), (5), (6), (9), (10) și (11), după caz.”

III. Concluziile părților și procedura în fața Curții

24 Republica Polonă solicită Curții anularea regulamentului atacat și obligarea Parlamentului și a Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

25 Parlamentul și Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată.

26 Prin cererea introductivă din 12 mai 2021, Parlamentul a solicitat ca prezenta cauză să fie judecată potrivit procedurii accelerate prevăzute la articolul 133 din Regulamentul de procedură al Curții. În susținerea acestei cereri, Parlamentul a arătat că adoptarea regulamentului atacat era o condiție politică esențială pentru aprobarea de către acesta a Regulamentului (UE, Euratom) 2020/2093 al Consiliului din 17 decembrie 2020 de stabilire a cadrului financiar multianual pentru perioada 2021-2027 (JO 2020, L 433I, p. 11, denumit în continuare „Cadrul financiar multianual pentru perioada 2021-2027”) și că, având în vedere urgența economică, fondurile disponibile în temeiul planului de redresare COVID-19, intitulat „*Next Generation EU*”, vor trebui puse la dispoziția statelor membre în termene extrem de scurte. Printre altele, Parlamentul a precizat în această privință că, în conformitate cu articolul 3 alineatul (4) din Regulamentul 2020/2094, cel puțin 60 % din angajamentele juridice vor trebui asumate până la 31 decembrie 2022 și că toate

angajamentele juridice vor trebui asumate până la 31 decembrie 2023. Pe de altă parte, acesta a subliniat că, în urma intrării în vigoare a Deciziei (UE, Euratom) 2020/2053 a Consiliului din 14 decembrie 2020 privind sistemul de resurse proprii ale Uniunii Europene și de abrogare a Deciziei 2014/335/UE, Euratom (JO 2020, L 424, p. 1), Comisia va lansa din vara anului 2022 împrumuturile sale pe piețele de capital pentru finanțarea planului de redresare citat anterior. Potrivit Parlamentului, împrumutul și punerea la dispoziție a unor fonduri extrem de importante, în termene foarte scurte, vor determina în mod inevitabil riscuri pentru bugetul Uniunii pe care regulamentul atacat urmărește să le protejeze. O asemenea protecție ar fi importantă întrucât o incapacitate de a proteja în mod efectiv acest buget ar risca să conducă la repercusiuni nefaste, în special pentru solidaritatea în cadrul Uniunii pe termen lung.

- 27 Articolul 133 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că, la cererea reclamantului sau a pârâtului, președintele Curții poate, după ascultarea celeilalte părți, a judecătorului raportor și a avocatului general, să decidă judecarea unei cauze potrivit procedurii accelerate atunci când natura cauzei impune examinarea acesteia în termen scurt.
- 28 În speță, la 9 iunie 2021, președintele Curții a decis, după ascultarea celorlalte părți, a judecătorului raportor și a avocatului general, să admită această cerere. Decizia respectivă a fost motivată de importanța fundamentală a prezentei cauze pentru ordinea juridică a Uniunii, în special în măsura în care se referă la competențele Uniunii de a-și apăra bugetul și interesele financiare împotriva atingerilor care pot decurge din încălcări ale valorilor prevăzute la articolul 2 TUE.
- 29 Prin Decizia președintelui Curții din 25 iunie 2021, au fost admise cererile de intervenție în susținerea concluziilor Parlamentului și ale Consiliului formulate de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie.
- 30 Prin decizia președintelui Curții din aceeași zi, a fost admisă cererea de intervenție a Ungariei în susținerea concluziilor Republicii Polone.
- 31 Prin cererea introductivă din 11 mai 2021, Consiliul a solicitat Curții să nu ia în considerare fragmentele din cererea introductivă a Republicii Polone și din anexele la aceasta care fac trimitere la Avizul nr. 13593/18 al Serviciului juridic al acestuia din 25 octombrie 2018 privind Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre [(COM/2018) 324 final], la originea regulamentul atacat (denumit în continuare „Avizul juridic nr. 13593/18”) sau care reproduc conținutul ori raționamentul acestui aviz juridic. La 29 iunie 2021, Curtea a decis să unească această cerere cu fondul.
- 32 La 7 septembrie 2021, apreciind că prezenta cauză are o importanță excepțională, Curtea a decis, după ascultarea avocatului general, să trimită cauza la ședința plenară, în conformitate cu articolul 16 ultimul paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene.

IV. Cu privire la cererea de a nu se lua în considerare anumite fragmente din cererea introductivă a Republicii Polone

A. Argumentația părților

- 33 În susținerea cererii sale de a nu se ține seama de punctele 53, 75, 126, 133 și 139 din cererea introductivă a Republicii Polone, în măsura în care fac trimitere la Avizul juridic nr. 13593/18 și reproduc conținutul sau reflectă analiza acestuia, Consiliul arată că avizul juridic respectiv constituie un document intern neclasificat cu marcajul „LIMITE”. Prin urmare, acesta ar fi acoperit de secretul profesional, iar utilizarea sa în justiție ar fi subordonată condițiilor prevăzute în special la articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, precum și la punctele 20 și 21 din Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului.
- 34 Potrivit articolului 6 alineatul (2) din acest regulament de procedură, numai Consiliul sau Coreper pot autoriza utilizarea în justiție a unei copii sau a unui extras din acele documente ale Consiliului care nu au fost încă date publicității în conformitate cu dispozițiile de drept al Uniunii privind accesul public la documente. Pe de altă parte, în conformitate cu punctele 20 și 21 din aceste linii directoare, un document „LIMITE” nu trebuie să fie publicat, cu excepția cazului în care o decizie este adoptată în acest scop de un funcționar al Consiliului abilitat corespunzător de administrația națională a unui stat membru, după consultarea SGC, sau, după caz, de Consiliu, în conformitate cu Regulamentul nr. 1049/2001 și cu Regulamentul de procedură al Consiliului.
- 35 Or, în speță, până în prezent, Consiliul nu ar fi publicat, în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, decât primele opt puncte din Avizul juridic nr. 13593/18 și, în plus, nu ar fi autorizat Republica Polonă să le utilizeze în cadrul prezentei proceduri jurisdicționale.
- 36 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții și a Tribunalului, ar fi contrar interesului public, potrivit căruia instituțiile trebuie să poată beneficia de avizele serviciului lor juridic, emise în condiții de independență deplină, să se admită că utilizarea unor astfel de documente interne poate avea loc în cadrul unui litigiu în fața Curții fără ca utilizarea respectivă să fi fost autorizată de instituția în cauză sau dispusă de această instanță.
- 37 Consiliul arată că, deși nu a acordat decât un acces parțial la Avizul juridic nr. 13593/18 ca urmare a unor cereri întemeiate pe Regulamentul nr. 1049/2001, a procedat astfel în special din cauza riscului ca, în cadrul unui litigiu privind validitatea regulamentului atacat, un reclamant să îl poată confrunța cu argumentele exprimate de propriul său serviciu juridic în avizul juridic menționat, cu încălcarea cerințelor unui proces echitabil și egalității armelor între părțile la o procedură jurisdicțională. În plus, aceste riscuri s-ar fi materializat odată cu introducerea prezentei acțiuni.
- 38 De altfel, potrivit Consiliului, Republica Polonă a votat întotdeauna, pe baza acestor argumente, în favoarea deciziilor prin care se refuză accesul publicului la Avizul juridic nr. 13593/18. Dacă acest stat membru ar fi dorit ca avizul juridic respectiv să fie publicat, ar fi trebuit să introducă o cerere în acest sens în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001 sau să solicite o autorizație în conformitate cu Regulamentul de procedură al Consiliului și cu Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului.
- 39 Consiliul arată că, în cazul în care Republica Polonă ar fi autorizată să utilizeze Avizul juridic nr. 13593/18 în prezenta cauză, în condițiile în care nu a urmat procedura prevăzută în acest scop, iar chestiunea nu a fost supusă unui control jurisdicțional efectiv, procedurile prevăzute de

Regulamentul nr. 1049/2001 și de Regulamentul de procedură al Consiliului ar fi eludate. În această privință, Consiliul amintește jurisprudența constantă a Curții care admite cererile instituțiilor având ca obiect retragerea documentelor lor interne din dosarul de care dispune Curtea atunci când acestea nu au autorizat utilizarea lor în justiție și apreciază că rezultă din aceste considerații că Avizul juridic nr. 13593/18 nu poate fi utilizat în prezenta cauză.

- 40 În plus, Consiliul arată că, dacă în prezenta procedură ar fi admisă prezentarea Avizului juridic nr. 13593/18, ar fi obligat să facă aprecieri în fața instanței Uniunii cu privire la un aviz destinat uzului intern și emis de propriul serviciu juridic la elaborarea regulamentului atacat, ceea ce ar încălca cerințele unui proces echitabil și ar afecta posibilitatea Consiliului de a primi avize sincere, obiective și complete.
- 41 În sfârșit, potrivit jurisprudenței Curții, faptul că Avizul juridic nr. 13593/18 a fost divulgat fără autorizarea Consiliului pe site-ul internet al unui organism de presă, iar conținutul său a fost astfel dezvăluit publicului nu ar avea efecte asupra acestor considerații. În plus, prejudiciul cauzat Consiliului și instituțiilor Uniunii care rezultă din utilizarea neautorizată a acestui aviz juridic în cadrul prezentei proceduri ar depăși cu mult prejudiciul cauzat de publicarea avizului juridic respectiv în presă. Astfel, faptul de a permite Republicii Polone să se întemeieze pe același aviz juridic ar amenința interesul public care constă în posibilitatea instituțiilor de a beneficia de avizele serviciului lor juridic în condiții de independență deplină și ar anula eficacitatea procedurilor care vizează protecția acestui interes.
- 42 Republica Polonă contestă argumentația Consiliului.

B. Aprecierea Curții

- 43 Prin argumentația sa, Consiliul susține în esență că, prin faptul că a reprodus, la punctele 53, 126, 133 și 139 din cererea introductivă, fragmente din Avizul juridic nr. 13593/18 și a reformulat, la punctul 75 din această cerere introductivă, conținutul avizului respectiv, Republica Polonă, în primul rând, a încălcat articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, în al doilea rând, nu a respectat interesul public care constă în posibilitatea Consiliului de a beneficia de avize ale serviciului său juridic, emise în condiții de independență deplină, în al treilea rând, a plasat Consiliul într-o situație susceptibilă de a-l determina să se pronunțe în procedura principală cu privire la analizele propriului serviciu juridic, încălcând astfel principiul egalității armelor, în al patrulea rând, a încălcat punctele 20 și 21 din Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului și, în al cincilea rând, a încălcat Regulamentul nr. 1049/2001.
- 44 În ceea ce privește afirmația privind o încălcare a articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, trebuie amintit că, potrivit acestei dispoziții, „Consiliul sau Coreper pot autoriza eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice, a unei copii sau a unui extras din acele documente ale Consiliului care nu au fost încă date publicității”.
- 45 În această privință, trebuie să se constate mai întâi că cererea introductivă face trimitere la alte puncte din Avizul juridic nr. 13593/18 decât cele opt puncte pe care Consiliul le-a publicat în temeiul Regulamentului nr. 1049/2001, în continuare, că Republica Polonă nu a solicitat Consiliului autorizația de utiliza în justiție o copie sau extrase din acest aviz juridic și, în sfârșit, că statul membru respectiv nu a anexat la cererea sa o copie a avizului juridic menționat.

- 46 Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă, prin faptul că a reprodus sau a reformulat în cererea sa introductivă, citându-le, fragmente din Avizul juridic nr. 13593/18, este necesar să se considere că Republica Polonă a utilizat în justiție extrase din acesta, în sensul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului.
- 47 În această privință, trebuie arătat că punctele 53, 126 și 133 din cererea introductivă conțin citate din acest aviz, în timp ce punctele 75 și 139 din această cerere introductivă, dar și punctul 126 din cererea respectivă conțin o argumentație proprie a Republicii Polone cu privire la care acest stat membru susține că reflectă analiza efectuată în avizul juridic respectiv. Or, asemenea argumentații proprii însoțite de simple afirmații privind concordanța cu Avizul juridic nr. 13593/18, a căror exactitate este contestată de altfel de Consiliu, nu pot fi considerate ca reprezentând extrase din avizul juridic menționat.
- 48 În aceste condiții, trebuie să se considere că numai punctele 53, 126 și 133 din cererea introductivă pot fi considerate ca incluzând „extrase” din Avizul juridic nr. 13593/18, în sensul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului. Pe de altă parte, prezentarea unor asemenea extrase într-un act de procedură constituie „eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice”, în sensul acestei dispoziții.
- 49 În consecință, Republica Polonă era în principiu obligată, în temeiul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, să obțină autorizarea Consiliului în vederea prezentării în fața Curții a extraselor din Avizul juridic nr. 13593/18 care figurează la punctele 53, 126 și 133 din cererea introductivă.
- 50 În această privință, reiese în mod cert, după cum arată Consiliul, din jurisprudența constantă a Curții că ar fi contrar interesului public conform căruia instituțiile trebuie să poată beneficia de avizele serviciului lor juridic emise în deplină independență să se admită că prezentarea unor astfel de documente interne poate avea loc în cadrul unui litigiu pendent la Curte fără ca prezentarea menționată să fi fost autorizată de instituția în cauză sau dispusă de această instanță (Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul, C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, punctul 8 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 31 ianuarie 2020, Slovenia/Croația, C-457/18, EU:C:2020:65, punctul 66).
- 51 Astfel, prin prezentarea neautorizată a unui asemenea aviz juridic, reclamantul confruntă instituția în cauză, în procedura privind validitatea unui act atacat, cu un aviz emis de propriul serviciu juridic cu ocazia elaborării acestui act. Or, în principiu, faptul de a admite că reclamantul poate depune la dosar un aviz juridic al unei instituții a cărui divulgare nu a fost autorizată de aceasta din urmă ar încălca cerințele unui proces echitabil și ar echivala cu eludarea procedurii privind o cerere de acces la un asemenea document, instituită prin Regulamentul nr. 1049/2001 (a se vedea în acest sens Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul, C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, punctul 14 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 31 ianuarie 2020, Slovenia/Croația, C-457/18, EU:C:2020:65, punctul 68).
- 52 Cu toate acestea, trebuie să se țină seama de principiul transparenței, înscris la articolul 1 al doilea paragraf și la articolul 10 alineatul (3) TUE, precum și la articolul 15 alineatul (1) și la articolul 298 alineatul (1) TFUE, care permite printre altele garantarea unei mai mari legitimități, eficacități și responsabilități a administrației față de cetățeni într-un sistem democratic (a se vedea în acest sens Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul, C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, punctul 13 și jurisprudența citată). Permițând ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere

să fie dezbătute în mod deschis, transparența contribuie printre altele la creșterea încrederii cetățenilor (Hotărârea din 4 septembrie 2018, ClientEarth/Comisia, C-57/16 P, EU:C:2018:660, punctul 75 și jurisprudența citată).

- 53 Este adevărat că numai cu titlu excepțional principiul transparenței poate justifica o divulgare în cadrul unei proceduri jurisdicționale a unui document al unei instituții care nu a fost pus la dispoziția publicului și care cuprinde un aviz juridic. Acesta este motivul pentru care Curtea a statuat că menținerea în dosarul unei cauze a unui document care cuprinde un aviz juridic al unei instituții nu este justificată de niciun interes public superior atunci când, pe de o parte, acest aviz juridic nu privește o procedură legislativă pentru care se impune o transparență sporită și, pe de altă parte, interesul acestei mențineri constă, pentru statul membru în cauză, numai în a fi în măsură să se prevaleze de consultanța juridică respectivă în cadrul unui litigiu. Astfel, potrivit Curții, prezentarea unui asemenea aviz juridic apare ca fiind ghidată de propriile interese ale reclamantului în susținerea argumentației sale, iar nu de vreun interes public superior, precum acela de a pune la dispoziția publicului procedura care a condus la adoptarea actului atacat (a se vedea în acest sens Ordonanța din 14 mai 2019, Ungaria/Parlamentul, C-650/18, nepublicată, EU:C:2019:438, punctul 18, și Hotărârea din 31 ianuarie 2020, Slovenia/Croația, C-457/18, EU:C:2020:65, punctul 71).
- 54 În speță, trebuie să se constate că, spre deosebire de cauzele în care s-a pronunțat jurisprudența citată la punctul precedent, Avizul juridic nr. 13593/18 se raportează la o procedură legislativă.
- 55 În această privință, Curtea a considerat că divulgarea documentelor care conțin avizul serviciului juridic al unei instituții cu privire la problemele juridice care survin în timpul dezbaterii inițiativelor legislative este de natură să mărească transparența și deschiderea procesului legislativ și să consolideze dreptul cetățenilor europeni de a controla informațiile care au constituit fundamentul actului legislativ. Aceasta a dedus de aici că nu există o necesitate generală de confidențialitate cu privire la avizele Serviciului juridic al Consiliului referitoare la procesul legislativ și că Regulamentul nr. 1049/2001 impune, în principiu, o obligație de a le divulga (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctele 67 și 68).
- 56 Astfel, tocmai transparența în această privință, care permite ca divergențele dintre mai multe puncte de vedere să fie dezbătute în mod deschis, contribuie la reducerea îndoielilor în percepția cetățenilor nu numai cu privire la legalitatea unui act legislativ izolat, dar și cu privire la legitimitatea procesului legislativ în ansamblul său (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 59), și contribuie la consolidarea principiilor democrației și drepturilor fundamentale, astfel cum sunt definite la articolul 6 TUE și în cartă, după cum amintește considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001.
- 57 Totuși, această transparență nu se opune ca divulgarea unui aviz juridic specific, emis în contextul unui anumit proces legislativ, dar având un caracter deosebit de sensibil sau o întindere deosebit de mare, care depășește cadrul procesului legislativ în cauză, să poată fi refuzată în temeiul protecției consultanței juridice, caz în care instituției respective îi revine obligația de a motiva refuzul în mod circumstanțiat (Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul, C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 69).

- 58 Or, în speță, așa cum a arătat avocatul general Campos Sánchez-Bordona la punctele 70-72 din Concluziile prezentate în cauza Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2021:974), Consiliul nu a demonstrat că Avizul juridic nr. 13593/18 are un caracter deosebit de sensibil sau o întindere deosebit de mare care depășește cadrul procesului legislativ aferent.
- 59 Prin urmare, nici articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, nici jurisprudența amintită la punctul 50 din prezenta hotărâre nu se opunea ca Republica Polonă să divulge acest aviz juridic în tot sau în parte în cererea sa introductivă.
- 60 Această constatare nu este infirmată de faptul că Republica Polonă are un interes propriu ca fragmentele în litigiu din cererea sa introductivă să fie luate în considerare de Curte. Astfel, întrucât o asemenea luare în considerare este de asemenea de natură să contribuie la reducerea îndoielilor în percepția cetățenilor nu numai cu privire la legalitatea regulamentului atacat, ci și la legitimitatea procesului legislativ în ansamblul său, aceasta servește în orice caz interesul public superior amintit la punctele 55 și 56 din prezenta hotărâre.
- 61 În consecință, fără a fi necesar să se pronunțe separat asupra motivelor întemeiate pe încălcarea punctelor 20 și 21 din Liniile directe privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului, a Regulamentului nr. 1049/2001 și a principiului egalității armelor, întrucât aceste motive nu pot fi în orice caz admise, având în vedere aprecierile efectuate la punctele 52-60 din prezenta hotărâre, cererea Consiliului prin care se solicită neluarea în considerare a fragmentelor din cererea introductivă a Republicii Polone, în măsura în care fac trimitere la Avizul juridic nr. 13593/18 și reproduc conținutul sau reflectă analiza acestuia, trebuie respinsă ca nefondată.

V. Cu privire la acțiune

- 62 În susținerea acțiunii formulate, Republica Polonă invocă 11 motive. Trebuie să se examineze, în primul rând și împreună, primul, al doilea, al cincilea, al șaselea și al unsprezecelea motiv, care sunt întemeiate în esență pe neкомпetența Uniunii de a adopta regulamentul atacat.

A. Cu privire la primul, la al doilea, la al cincilea, la al șaselea și la al unsprezecelea motiv, întemeiate pe neкомпetența Uniunii de a adopta regulamentul atacat

1. Argumentația părților

- 63 Prin intermediul primului motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că natura și întinderea competențelor atribuite Uniunii prin tratate nu permit Consiliului să instituie un mecanism precum cel prevăzut de regulamentul atacat, care conferă instituțiilor Uniunii controlul respectării de către statele membre a principiilor statului de drept și condiționează plata fondurilor care provin din bugetul Uniunii de respectarea acestor principii.
- 64 Desigur, legiuitorul Uniunii ar putea institui în mod legal, în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, un mecanism care condiționează plățile care provin din bugetul Uniunii de respectarea de către statele membre a principiului bunei gestiuni financiare. Cu toate acestea, din principiul respectiv, astfel cum a fost definit la articolul 2 punctul 59 din Regulamentul financiar și din precizările cuprinse la articolul 56 alineatul (2) din acest regulament ar rezulta că obligațiile care revin statelor membre în temeiul principiului menționat trebuie să fie concrete și să rezulte

din dispoziții juridice specifice care demonstrează legătura directă dintre cerințele instituite și principiul bunei gestiuni financiare a fondurilor Uniunii, precum și din protecția intereselor financiare ale acesteia.

- 65 Or, prin regulamentul atacat, legiuitorul Uniunii ar fi creat, astfel cum ar reieși din articolul 1 din acesta, un mecanism ce condiționează plățile care provin din bugetul Uniunii nu de respectarea de către statele membre a unor obligații concrete prevăzute de dreptul Uniunii, legate de respectarea principiului bunei gestiuni financiare, ci de respectarea principiilor statului de drept.
- 66 Republica Polonă apreciază că instituirea unui astfel de mecanism nu se încadrează în competențele conferite legiuitorului Uniunii prin articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, chiar dacă articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat prevede că încălcarea principiilor statului de drept care se constată trebuie să afecteze sau să riște în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 67 În primul rând, legiuitorul Uniunii nu ar putea, într-un regulament adoptat în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, nici să definească noțiunea de „stat de drept”, nici să determine elementele care permit să se constate o încălcare a principiilor constitutive ale acestei noțiuni.
- 68 Mai întâi, principiile statului de drept ar rezulta din tradițiile constituționale și politice ale statelor membre, iar conținutul lor ar fi precizat în jurisprudența instanțelor constituționale. Deși este adevărat că organizațiile internaționale, în special Consiliul Europei, au elaborat anumite criterii de apreciere în ceea ce privește respectarea acestor principii, concretizarea principiilor menționate s-ar fi limitat, în dreptul Uniunii, la menționarea scopurilor pe care le urmăresc. Or, având în vedere diferențele existente între statele membre în ceea ce privește identitățile lor naționale, sistemele lor constituționale și juridice, precum și tradițiile lor juridice, legiuitorul Uniunii nu ar putea preciza, pentru toate principiile statului de drept, mijloacele prin care pot fi atinse obiectivele pe care le urmăresc. Prin urmare, obligația statelor membre de a respecta principiile amintite s-ar limita la necesitatea de a garanta substanța acestora.
- 69 În continuare, deși Uniunea se întemeiază pe valorile cuprinse la articolul 2 TUE, tratatele nu ar preciza conținutul acestora și nu ar conferi nicio competență legiuitorului Uniunii pentru a defini domeniul de aplicare al acestora în acte de drept derivat, nici măcar în temeiul articolului 19 TUE. Această din urmă dispoziție nu ar impune astfel nicio obligație concretă în ceea ce privește organizarea justiției în statele membre, care ar fi de competența exclusivă a acestora din urmă.
- 70 În sfârșit, depășind competențele care i-au fost conferite prin articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, legiuitorul Uniunii ar fi definit la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat noțiunea de „stat de drept”, extinzând domeniul său de aplicare la alte valori conținute și la articolul 2 TUE. De asemenea, pe lângă faptul că articolul 3 din acest regulament ar enunța criteriile care pot constitui „indicii ale unor încălcări ale principiilor statului de drept”, articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat ar întocmi o listă a situațiilor sau a comportamentelor autorităților care trebuie să fie vizate de o încălcare a principiilor statului de drept în înțelesul aceluiași regulament, fără ca legiuitorul Uniunii să precizeze însă relația existentă între aceste dispoziții, iar lista respectivă să fie exhaustivă, având în vedere litera (h) a acestuia.

- 71 Procedând astfel, legiuitorul Uniunii ar fi conferit de asemenea Comisiei și Consiliului competența de a preciza mai mult, cu ocazia aplicării regulamentului atacat, cerințele legate de respectarea statului de drept. În plus, o asemenea competență s-ar exercita *ex post* prin evaluarea unei situații existente într-un stat membru, permițându-le astfel să adapteze cerințele menționate la încălcarea reproșată statului membru în cauză și să le aplice cu efect retroactiv situației examinate.
- 72 În al doilea rând, Republica Polonă consideră că legiuitorul Uniunii nu putea, în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, să stabilească o procedură alternativă celor prevăzute la articolul 7 TUE și, respectiv, la articolul 258 TFUE, încredințând Comisiei și Consiliului competența de a constata încălcări ale principiilor statului de drept de către statele membre.
- 73 Astfel, o asemenea încălcare ar putea fi constatată numai de Consiliul European, în temeiul articolului 7 TUE. S-ar putea deroga de la această competență exclusivă a Consiliului European numai în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE și al obligației pe care acesta o prevede de a asigura, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, o protecție jurisdicțională efectivă, încălcarea acestei obligații putând fi, așadar, constatată de Curte cu ocazia unei proceduri inițiate în temeiul articolului 258 TFUE.
- 74 Competența exclusivă a Consiliului European de a constata, în temeiul articolului 7 TUE, încălcări ale principiilor statului de drept ar fi justificată de faptul că controlul respectării acestei valori are un caracter discreționar și poate depinde de considerații politice. Astfel, potrivit tratatelor, ar reveni reprezentanților guvernelor statelor membre sarcina de a efectua asemenea constatări, iar acestea ar fi sustrate oricărui control jurisdicțional pe fond. Așa fiind, în lipsa unor cerințe clare, Curtea nu ar putea aprecia conformitatea constatărilor Consiliului European cu cerințele care decurg din această valoare. Pentru acest motiv, articolul 269 TFUE ar limita controlul jurisdicțional efectuat de Curte numai în privința respectării „dispozițiilor de procedură” definite la articolul 7 TUE, acest control neputând privi constatarea de Consiliul European a unei „încălcări grave și persistente” de către un stat membru a valorii respective.
- 75 S-ar ridica astfel problema dacă o decizie de punere în aplicare a Consiliului prin care se constată, în conformitate cu regulamentul atacat, încălcarea de către un stat membru a principiilor statului de drept ar putea face obiectul unui control jurisdicțional pe fond fără a se aduce atingere competenței exclusive a Consiliului European, care rezultă din articolul 7 TUE și din articolul 269 TFUE, de a aprecia respectarea de către statele membre a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE.
- 76 În al treilea rând, Republica Polonă apreciază că, prin instituirea unui mecanism care să permită impunerea unor sancțiuni financiare statelor membre, legiuitorul Uniunii a depășit competențele pe care i le conferă articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 77 În această privință, Republica Polonă, susținută de Ungaria, amintește că, în sistemul juridic al Uniunii, un mecanism orizontal și sectorial de condiționalitate privind plata fondurilor care provin din bugetul Uniunii trebuie să îndeplinească trei cerințe. Mai întâi, acesta ar trebui să definească cu precizie condițiile de obținere a fondurilor Uniunii și elementele de apreciere a respectării acestora. În continuare, condițiile de obținere a plăților stabilite în cadrul mecanismului ar trebui să prezinte o „legătură suficient de directă” cu obiectivul mecanismului, astfel încât nerespectarea condiției să amenințe direct obiectivul finanțării, buna gestiune financiară sau interesele financiare ale Uniunii. În sfârșit, existența unei legături reale între nerespectarea condiției și pierderea finanțării ar trebui să fie dovedită, în special în scopul aprecierii proporționalității măsurii de protecție a bugetului Uniunii.

- 78 Din aceste cerințe reiese că un mecanism de condiționalitate nu ar putea servi la sancționarea încălcărilor dreptului Uniunii lipsite de impact direct asupra realizării obiectivului finanțării sau asupra bunei utilizări a fondurilor.
- 79 Or, prima cerință nu ar fi îndeplinită în speță. Astfel, principiile statului de drept nu pot intra sub incidența unui asemenea mecanism de condiționalitate, din moment ce nici tratatele, nici dreptul derivat nu precizează aceste principii sau obligațiile concrete pe care statele membre trebuie să le respecte în acest sens.
- 80 De altfel, Uniunea nu ar dispune de nicio competență în privința a numeroase aspecte ale statului de drept, astfel cum este definit la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat, printre care se numără cerința unui proces legislativ transparent, responsabil, democratic și pluralist. În plus, întrucât articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) din acest regulament sunt formulate în termeni foarte generali, constatarea încălcării de către un stat membru a principiilor statului de drept nu ar necesita nici demonstrarea încălcării unor obligații concrete și ar ține de o apreciere discreționară. Prin urmare, nu s-ar putea exclude ca această apreciere să depindă de considerații politice, indiferent dacă este arbitrară sau este efectuată cu încălcarea principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 81 Nici a doua cerință nu ar fi îndeplinită. Astfel, cazurile de încălcare de către un stat membru a principiilor statului de drept, așa cum sunt enunțate la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, ar fi formulate în termeni generali, ar figura într-o listă care nu are caracter exhaustiv și nu ar stabili nicio obligație juridică precisă. Aceste diferite caracteristici ar lăsa fără obiect obligația de a demonstra „existența unei legături suficient de directe” între încălcarea constatată și riscul pentru buna gestiune financiară a fondurilor Uniunii. Astfel, potrivit Republicii Polone, această cerință care va fi, conform ipotezei reținute, fie automat îndeplinită, fie imposibil de demonstrat va face în mod necesar obiectul unei aprecieri politice și va oferi toată libertatea Comisiei și Consiliului de a restrânge accesul statelor membre la finanțările Uniunii.
- 82 A treia cerință a unui mecanism de condiționalitate ar lipsi în egală măsură, din moment ce ar fi imposibil să se demonstreze, în contextul unei aprecieri exclusiv politice, existența unei legături reale între nerespectarea condiției de obținere a finanțării, și anume încălcarea principiilor statului de drept, și pierderea finanțării provenind din bugetul Uniunii. Întrucât limitarea finanțării și întinderea acestei limitări nu pot rezulta decât dintr-o apreciere politică, decizia Consiliului nu ar putea fi proporțională și ar încălca cerințele articolului 5 alineatul (3) și ale considerentului (18) al regulamentului atacat.
- 83 Cu titlu subsidiar, în ipoteza în care Curtea ar considera că legiuitorul era competent să adopte regulamentul atacat, Republica Polonă, susținută de Ungaria, apreciază, prin intermediul celui de al doilea motiv, că acest regulament ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 311 al treilea paragraf TFUE, referitor la sistemul resurselor proprii ale Uniunii, sau pe articolul 312 alineatul (2) TFUE, referitor la cadrul financiar multianual.
- 84 În această privință, statul membru respectiv arată că regulamentul menționat se va aplica, în special potrivit considerentului (7) al acestuia, nu numai tuturor angajamentelor bugetare asumate în temeiul Cadrului financiar multianual 2021-2027, ci și resurselor alocate în temeiul Regulamentului 2020/2094, precum și împrumuturilor și altor instrumente garantate de bugetul Uniunii. Prin urmare, acest regulament ar fi strâns legat de Decizia 2020/2053 și de cadrul financiar multianual 2021-2027, iar nu de diferitele bugete anuale ale Uniunii.

- 85 Întrucât regulamentul atacat are vocația de a se aplica bugetelor anuale ulterioare ale Uniunii, numai articolul 311 al treilea paragraf TFUE sau articolul 312 alineatul (2) TFUE, care ar fi temeiul juridic al cadrelor financiare multianuale, ar putea constitui un temei juridic adecvat al acestui regulament.
- 86 Prin urmare, adoptarea regulamentului atacat în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE prin intermediul procedurii legislative ordinare ar fi permis eludarea cerințelor procedurale care decurg din articolele 311 și 312 TFUE, aceste din urmă dispoziții prevăzând astfel proceduri legislative speciale.
- 87 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că regulamentul atacat instituie un nou mecanism de control al respectării principiilor statului de drept de către statele membre, neprevăzut de tratate și care eludează procedura prevăzută la articolul 7 TUE.
- 88 În realitate, acest mecanism, care nu ar fi un mecanism de condiționalitate, ar avea un obiect analog celui al procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, având în vedere că aceasta din urmă și procedura prevăzută de regulamentul atacat urmăresc, ambele, să controleze respectarea principiilor statului de drept de către statele membre și să aplice sancțiuni în cazul nerespectării principiilor respective. Aceste două proceduri ar fi de asemenea independente una de cealaltă, mecanismul instituit prin acest regulament nefiind condiționat de deschiderea unei proceduri în temeiul articolului 7 TUE.
- 89 Astfel, mai întâi, în timp ce Consiliul European, hotărând în unanimitate, este competent să constate existența unei încălcări a principiilor statului de drept în temeiul articolului 7 alineatul (2) TUE, regulamentul atacat ar prevedea că revine mai întâi Comisiei sarcina de a constata existența unei asemenea încălcări, decizia Consiliului prin care se impun măsurile fiind adoptată cu majoritate calificată și reflectând aprecierea Comisiei.
- 90 În continuare, în timp ce articolul 7 TUE impune constatarea unei încălcări „grave și persistente” a principiilor statului de drept, regulamentul atacat s-ar limita la existența unei încălcări simple și izolate, după cum ar reieși din articolul 4 alineatul (1) din acesta, interpretat în lumina considerentului (15) al acestuia.
- 91 În sfârșit, procedura prevăzută la articolul 7 TUE ar cuprinde două decizii, prima, a Consiliului European, privind constatarea unei încălcări și, a doua, a Consiliului, privind adoptarea sancțiunilor, astfel încât constatarea unei încălcări nu ar conduce în mod necesar la aplicarea unei sancțiuni. În schimb, regulamentul atacat ar prevedea adoptarea unei singure decizii de către Consiliu privind atât existența unei încălcări, cât și măsurile de protecție a bugetului Uniunii care urmează să fie adoptate.
- 92 Or, stabilind cerințe procedurale mai puțin constrângătoare decât cele prevăzute la articolul 7 TUE și permițând în același timp atingerea aceluiași obiectiv ca și acesta din urmă, regulamentul atacat l-ar priva de orice efect util.
- 93 Republica Polonă precizează, în acest context, că procedura inițiată în prezent în această privință în temeiul articolului 7 TUE nu a condus încă la constatarea de către Consiliul European a unei „încălcări grave și persistente a valorilor prevăzute la articolul 2 [TUE]”, în temeiul alineatului (2)

al articolului menționat, astfel încât Consiliul nu poate, în acest stadiu, să adopte o sancțiune în temeiul alineatului (3) al articolului respectiv. Astfel, instituirea mecanismului prevăzut de regulamentul atacat ar avea drept finalitate eludarea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE.

- 94 În lipsa unei revizuirii a tratatelor în temeiul articolului 48 TUE, introducerea unui mecanism de control al respectării angajamentelor internaționale, care nu are temei în tratate, ar constitui un abuz flagrant de drept și o încălcare a principiilor fundamentale ale dreptului internațional, în special a principiilor egalității suverane a statelor și neamestecării în cauzele lor interne, codificate în Carta Organizației Națiunilor Unite și în Rezoluția 2625 (XXV) a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite din 24 octombrie 1970, intitulată „Declarația asupra principiilor dreptului internațional privind relațiile prietenești și de cooperare dintre state, conform Cartei Națiunilor Unite”. În temeiul acestor principii, procedurile care permit angajarea răspunderii statelor pentru încălcări ale angajamentelor lor internaționale ar putea decurge numai din norme de drept internațional acceptate în mod liber de acestea.
- 95 Prin intermediul celui de al șaselea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, afirmă că, prin încălcarea articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE, Curtea ar putea fi chemată să examineze pe fond încălcări ale principiilor statului de drept invocate de Comisie cu ocazia unui control jurisdicțional al deciziilor Consiliului adoptate în temeiul regulamentului atacat. Astfel, pentru a putea efectua un asemenea control, Curtea ar fi chemată să elaboreze criterii privind valoarea statului de drept, în temeiul unei definiții a acestei valori care rezultă dintr-un act de drept derivat, criterii care trebuie aplicate ulterior în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 7 TUE, chiar dacă Curtea nu este competentă să aprecieze pe fond motivele invocate împotriva unui stat membru în temeiul acestei proceduri.
- 96 Or, articolul 7 TUE ar juca un rol foarte specific în sistemul căilor de atac prevăzut de tratate, întrucât ar autoriza în mod excepțional instituțiile Uniunii să controleze respectarea de către statele membre a valorilor fundamentale ale Uniunii în domeniile care sunt de competență exclusivă a statelor membre.
- 97 Prin intermediul celui de al unsprezecelea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, afirmă că regulamentul atacat este afectat de un abuz de putere. Din jurisprudență ar rezulta că un act al Uniunii este afectat de un abuz de putere sau de procedură atunci când rezultă, pe baza unor indicii obiective, pertinente și concordante, că a fost adoptat în scopul exclusiv sau cel puțin determinant de a atinge alte obiective decât cele pe care le prevede sau de a eluda o procedură special prevăzută de tratat.
- 98 În speță, desigur, obiectivul declarat al regulamentului atacat ar fi, astfel cum reiese din titlul acestuia, protecția bugetului Uniunii, iar pentru atingerea acestui obiectiv considerentul (7) al regulamentului menționat ar enunța că este necesar să se respecte principiul bunei gestiuni financiare, ceea ce ar presupune respectarea valorilor statului de drept. De asemenea, potrivit articolului 1 al acestuia, regulamentul respectiv ar stabili normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unei încălcări a principiilor statului de drept în statele membre.
- 99 Totuși, acest obiectiv declarat nu ar corespunde scopului real al regulamentului atacat. Republica Polonă arată în această privință că propunerea care a condus la adoptarea regulamentului atacat sublinia că „mai multe evenimente recente” evidențiaseră „deficiențe generalizate în echilibrul puterilor anumitor state membre”, „arătaseră modul în care nerespectarea statului de drept

[putea] deveni un subiect comun de îngrijorare în cadrul Uniunii Europene” și determinaseră „instituții precum Parlamentul European, precum și cetățenii [să se exprime] în mod clar [...] în favoarea unei intervenții a [Uniunii Europene] pentru a proteja statul de drept”.

- 100 În plus, acest stat membru susține, după cum a afirmat deja în cadrul primului său motiv, că mecanismul instituit prin regulamentul atacat nu este un mecanism de condiționalitate prin care se urmărește protejarea bugetului Uniunii, ci un mecanism punitiv prin care se urmărește sancționarea încălcărilor principiilor statului de drept. Această constatare ar fi confirmată atât de Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP (Biroul de analize parlamentare al Cancelariei Dietei Republicii Polone), cât și de rapoartele anuale ale Curții de Conturi, potrivit cărora execuția bugetului Uniunii și gestionarea finanțelor Uniunii s-ar îmbunătăți. Astfel, procentul erorilor, care era stabilit la 4,4 % în anul 2014, s-ar fi diminuat pentru a atinge 3,8 %, iar ulterior 3,1 %, în anii 2015 și 2016. Astfel, necesitatea de a proteja bugetul Uniunii nu ar fi justificat adoptarea regulamentului atacat.
- 101 Prin urmare, Republica Polonă împărtășește opinia Serviciului juridic al Consiliului exprimată în Avizul juridic nr. 13593/18 potrivit căreia mecanismul prevăzut de propunerea care a condus la adoptarea regulamentului atacat „nu demonstrează maniera în care respectarea statului de drept [...] este legată de o bună execuție a bugetului Uniunii și de protecția intereselor financiare ale acesteia”. Deși unele dintre considerentele acestui regulament evocă existența unei astfel de legături, această legătură nu ar fi însă explicată și cu atât mai puțin demonstrată.
- 102 Republica Polonă deduce de aici că obiectivul real al acestei propuneri nu este atât protejarea bugetului Uniunii, cât protejarea statului de drept prin intermediul unor măsuri privind bugetul Uniunii. De altfel, o opinie similară ar fi fost exprimată de parlamentele naționale și de Comitetul Economic și Social European, acesta indicând că considera „cu atât mai mult propunerea de examinare ca fiind un instrument posibil pentru protejarea tuturor valorilor prevăzute la articolul 2 TUE prin intermediul bugetului Uniunii”. Această opinie ar fi confirmată, în plus, de considerentul (14) al regulamentului atacat, care ar include mecanismul prevăzut de regulamentul menționat printre instrumentele de protecție a statului de drept.
- 103 Prin urmare, obiectivul acestui mecanism ar trebui considerat identic cu cel al „procedurii de control politic” prevăzute la articolul 7 TUE. În această privință, întrucât nici articolul 7 alineatul (3) TUE și nici o altă dispoziție din tratate nu implică limite materiale în ceea ce privește drepturile unui stat membru care pot fi suspendate în caz de încălcare gravă și persistentă a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, măsurile de protecție a bugetului Uniunii care pot fi impuse unui stat membru în temeiul articolului 5 alineatul (1) din regulamentul atacat ar putea corespunde de asemenea celor pe care Consiliul le poate lua în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE atunci când decide să suspende „anumite drepturi care îi revin [...] în urma aplicării tratatelor”.
- 104 Din moment ce măsuri de natura celor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din regulamentul atacat puteau fi pronunțate chiar înainte de intrarea în vigoare a acestui regulament, în aplicarea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, considerentul (14) al regulamentului menționat ar afirma în mod eronat că mecanismul pe care îl instituie completează instrumentele juridice existente destinate combaterii încălcărilor principiului statului de drept.
- 105 Pe de altă parte, articolul 7 alineatul (4) TUE și articolul 7 alineatul (2) al doilea paragraf din regulamentul atacat, referitoare la modificarea și la ridicarea măsurilor adoptate, ar indica faptul că obiectivul acestor mecanisme este de a determina statul membru în cauză să respecte valoarea

statului de drept. Or, prin faptul că nu impune o decizie unanimă a Consiliului European, regulamentul menționat ar stabili o procedură de adoptare a unor sancțiuni care este mult mai puțin constrângătoare decât cea prevăzută la articolul 7 TUE, privând-o astfel pe aceasta din urmă de efectul său util.

- 106 Într-un aviz din 27 mai 2014, Serviciul juridic al Consiliului ar fi indicat, pe de o parte, că articolul 7 TUE definește în mod expres un cadru de control precis, structurat în diferite faze, un prag teoretic ridicat pentru inițierea procedurilor, o majoritate consolidată în cadrul Consiliului și al Consiliului European, precum și un ansamblu de garanții procedurale pentru statul membru în cauză, inclusiv posibilitatea unui control jurisdicțional limitat de Curte, și, pe de altă parte, că acest articol nu prevede un temei juridic care să permită dezvoltarea sau modificarea procedurii respective. Această poziție ar fi fost reiterată în mod explicit în Avizul juridic nr. 13593/18, acesta indicând, în plus, că dreptul derivat nu poate modifica sau completa procedura menționată și nici nu poate avea drept consecință privarea acesteia de efectul său util.
- 107 Așadar, ca urmare a identității obiectivului, a principiilor și a măsurilor aplicabile, mecanismul instituit prin regulamentul atacat ar constitui o eludare vădită și deliberată a procedurii prevăzute la articolul 7 TUE.
- 108 Republica Polonă arată că această cauză prezintă analogii cu cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 17 decembrie 2020, *Openbaar Ministerie* (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punctele 57-60). Ea amintește că, în această hotărâre, întemeindu-se pe considerentul (10) al Deciziei-cadru 2002/584/JAI a Consiliului din 13 iunie 2002 privind mandatul european de arestare și procedurile de predare între statele membre (JO 2002, L 190, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 6, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Decizia-cadru 2009/299/JAI a Consiliului din 26 februarie 2009 (JO 2009, L 81, p. 24), Curtea a statuat că deficiențe sistemice sau generalizate în ceea ce privește independența puterii judecătorești din statul membru emitent al unui mandat european de arestare, oricât de grave ar fi, nu justifică o suspendare în fapt a punerii în aplicare a mecanismului mandatului european de arestare în privința acestui stat membru atât timp cât Consiliul European și Consiliul nu au adoptat deciziile avute în vedere la articolul 7 TUE.
- 109 Or, acest considerent (10) nu ar face decât să reflecte consecințele juridice care decurg din articolul 7 TUE. Prin urmare, din hotărârea citată la punctul precedent ar reieși că drepturile care decurg din tratate pot fi suspendate în privința unui stat membru, ca urmare a încălcării de către acesta din urmă a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, numai de Consiliu, în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE.
- 110 Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă temeinicia acestei argumentații.

2. Aprecierea Curții

- 111 Prin intermediul primului, al celui de al doilea, al celui de al cincilea, al celui de al șaselea și al celui de al unsprezecelea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată în esență, pe de o parte, că nici articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, nici vreo altă dispoziție din Tratatul FUE nu putea constitui un temei juridic adecvat pentru adoptarea regulamentului atacat, în special a articolelor 2-4 din acesta. Ea precizează, cu titlu subsidiar, că, dacă Curtea ar trebui să considere

că legiuitorul Uniunii era competent să adopte regulamentul atacat, acesta ar fi trebuit adoptat în temeiul articolului 311 al treilea paragraf TFUE sau al articolului 312 alineatul (2) TFUE. Ea adaugă, pe de altă parte, că procedura instituită prin regulamentul menționat eludează procedura prevăzută la articolul 7 TUE, care prezintă totuși un caracter exclusiv pentru protecția valorilor cuprinse la articolul 2 TUE, și aduce atingere limitării competențelor Curții prevăzute la articolul 269 TFUE.

a) Cu privire la temeiul juridic al regulamentului atacat

- 112 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, Parlamentul și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Curții de Conturi, adoptă prin regulamente „normele financiare care definesc în special procedura care trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului și pentru predarea și verificarea conturilor”.
- 113 Or, asemenea norme au vocația de a reglementa toate aspectele legate de execuția bugetului Uniunii acoperite de titlul II, intitulat „Dispoziții financiare”, din partea a șasea din Tratatul FUE, referitoare la „[d]ispoziții instituționale și financiare”, și, prin urmare, această execuție în sens larg.
- 114 Astfel, pe lângă faptul că articolul 322 TFUE figurează în capitolul 5, intitulat „Dispoziții comune”, din acest titlu II, trebuie arătat că fac trimitere la această dispoziție articolul 310 alineatele (2) și (3) TFUE, care figurează în partea introductivă din titlul II menționat, articolul 315 primul și al doilea paragraf și articolul 316 primul și al doilea paragraf TFUE, care figurează în capitolul 3 din același titlu II, intitulat „Bugetul anual al Uniunii”, precum și articolul 317 TFUE, care figurează în capitolul 4 din același titlu, intitulat „Execuția bugetului și descărcarea”.
- 115 Or, articolele 310 și 315-317 TFUE prezintă, toate, legături cu execuția bugetului Uniunii.
- 116 Astfel, articolul 310 TFUE prevede, la alineatul (1), că toate veniturile și cheltuielile Uniunii trebuie estimate pentru fiecare exercițiu bugetar și trebuie înscrise în buget, și prevede, la alineatul (3), că execuția cheltuielilor înscrise în buget necesită adoptarea în prealabil a unui act al Uniunii având forță juridică obligatorie, care conferă un temei juridic acțiunii Uniunii și execuției cheltuielii corespunzătoare, în conformitate cu regulamentul prevăzut la articolul 322 TFUE, cu excepția cazurilor prevăzute de acel regulament. În sfârșit, acest articol 310 impune, la alineatul (5), ca bugetul respectiv să se execute în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, statele membre și Uniunea trebuind să coopereze pentru a face posibilă utilizarea alocațiilor înscrise în buget, în conformitate cu acest principiu.
- 117 În ceea ce privește articolul 315 TFUE, acesta prevede, la primul paragraf, că, în cazul în care, la începutul unui exercițiu bugetar, bugetul nu a fost încă adoptat definitiv, cheltuielile pot fi efectuate lunar pe capitole, în funcție de dispozițiile regulamentului adoptat pentru punerea în aplicare a articolului 322 TFUE, în limita unei doisprezecimi din creditele deschise în capitolul corespunzător din bugetul din exercițiul precedent, fără să poată depăși o doisprezecime din creditele prevăzute la același capitol din proiectul de buget. Articolul 316 TFUE privește, la rândul său, reportarea pentru exercițiul următor a creditelor neutilizate până la sfârșitul exercițiului bugetar.
- 118 În ceea ce privește articolul 317 TFUE, acesta prevede printre altele că Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 322 TFUE, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate,

în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Acesta prevede de asemenea că statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie folosite în conformitate cu acest principiu și precizează că un regulament adoptat pentru punerea în aplicare a articolului 322 TFUE prevede obligațiile de control și de audit ale statelor membre în execuția bugetului, precum și răspunderile care decurg din acestea.

- 119 Rezultă că normele financiare care definesc „în special procedura care trebuie adoptată pentru” execuția bugetului, precum și pentru predarea și verificarea conturilor, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, interpretat în lumina dispozițiilor menționate la punctul 115 din prezenta hotărâre, acoperă nu numai normele care definesc modul în care sunt executate ca atare cheltuielile înscrise în acest buget, ci și, printre altele, normele care stabilesc obligațiile de control și de audit care revin statelor membre atunci când Comisia execută bugetul în cooperare cu ele, precum și răspunderile care decurg din acestea. În special, rezultă în mod clar că aceste norme financiare au vocația printre altele de a asigura respectarea, cu ocazia execuției bugetului Uniunii, a principiului bunei gestiuni financiare, inclusiv de către statele membre.
- 120 În lumina considerațiilor care precedă trebuie să se examineze în speță dacă articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE putea constitui temeiul juridic adecvat pentru adoptarea regulamentului atacat.
- 121 În această privință, reiese dintr-o jurisprudență constantă că alegerea temeiului juridic al unui act al Uniunii trebuie să se întemeieze pe elemente obiective, care pot fi supuse unui control jurisdicțional, printre care figurează finalitatea și conținutul actului (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 31, Hotărârea din 8 decembrie 2020, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-620/18, EU:C:2020:1001, punctul 38, precum și Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-626/18, EU:C:2020:1000, punctul 43).
- 122 În plus, pentru a stabili temeiul juridic adecvat, poate fi luat în considerare contextul juridic în care se înscrie o nouă reglementare, în special prin faptul că un astfel de context poate furniza o clarificare cu privire la scopul urmărit de această reglementare (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctul 32, Hotărârea din 8 decembrie 2020, Ungaria/Parlamentul și Consiliul, C-620/18, EU:C:2020:1001, punctul 39, precum și Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-626/18, EU:C:2020:1000, punctul 44).
- 123 În speță, în ceea ce privește, în primul rând, aspectul dacă regulamentul atacat poate, având în vedere finalitatea sa, să intre sub incidența temeiului juridic al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată în esență că obiectivul real al acestui regulament constă în a permite aplicarea, în cazul constatării unor încălcări ale principiilor statului de drept, a unor sancțiuni prin intermediul bugetului Uniunii, obiectiv care ar reieși în special din articolul 7 alineatul (2) al doilea paragraf din regulamentul menționat, din considerentul (14) al acestuia, dar și din lipsa demonstrării unei legături între respectarea statului de drept și buna gestiune financiară a bugetului Uniunii, din expunerea de motive care însoțește propunerea care a condus la adoptarea regulamentului atacat, precum și din statistici din care ar decurge că, în momentul adoptării acestui regulament, nu exista nicio nevoie de a proteja bugetul Uniunii.

- 124 În această privință, *primo*, articolul 1 din regulamentul atacat prevede că acesta stabilește „normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre”. Reiese astfel din termenii acestei dispoziții că regulamentul menționat urmărește să protejeze bugetul Uniunii împotriva atingerilor aduse acestuia din urmă, susceptibile să decurgă din încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru.
- 125 *Secundo*, dintr-o interpretare de ansamblu a articolului 4 alineatul (1) și a articolului 6 alineatul (1) din regulamentul atacat rezultă că procedura prevăzută în vederea adoptării unor „măsuri adecvate” de protecție a bugetului Uniunii poate fi inițiată de Comisie numai atunci când această instituție constată că există motive rezonabile să considere nu numai că într-un stat membru au loc încălcări ale principiilor statului de drept, ci mai ales că aceste încălcări afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 126 Mai mult, din articolul 5 alineatele (1) și (3) din acest regulament reiese că măsurile adecvate respective constau în esență în suspendarea plăților, a execuției angajamentelor juridice, a plății tranșelor, a avantajului economic acordat în temeiul unui instrument garantat, a aprobării unor programe sau angajamente, în rezilierea angajamentelor juridice, în interzicerea asumării de noi angajamente juridice sau a încheierii de noi acorduri, în rambursarea anticipată a împrumuturilor garantate, în reducerea avantajului economic acordat în temeiul unui instrument garantat, a angajamentelor sau a prefinanțării și în întreruperi ale termenelor de plată și trebuie să fie proporționale, cu alte cuvinte limitate la ceea ce este strict necesar în funcție de impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra gestiunii financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia.
- 127 În plus, potrivit articolului 7 alineatul (2) al doilea paragraf din regulamentul atacat, Comisia propune Consiliului ridicarea măsurilor adoptate în cazul în care nu mai sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din acest regulament și, prin urmare, în special în cazul în care nu mai există o afectare sau un risc grav de afectare a bunei gestiuni a bugetului Uniunii sau a protecției intereselor sale financiare, astfel încât, după cum a arătat avocatul general Campos Sánchez-Bordona la punctul 185 din Concluziile sale prezentate în cauza Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2021:974), aceste măsuri trebuie ridicate atunci când încetează impactul asupra execuției bugetare, chiar dacă poate persista încălcarea principiilor statului de drept care a fost constatată.
- 128 Or, tipurile de măsuri care pot fi adoptate, criteriile referitoare la alegerea și la întinderea acestora, precum și condițiile de adoptare și de ridicare a măsurilor respective, în măsura în care acestea sunt, toate, legate de o afectare sau de un risc grav de afectare a bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau a protecției intereselor financiare ale acesteia, confirmă constatarea potrivit căreia regulamentul atacat are drept finalitate protejarea bugetului Uniunii în cadrul execuției sale.
- 129 Pe de altă parte, din modul de redactare a articolului 5 alineatul (2) din regulamentul atacat, interpretat în lumina alineatului (4) al acestui articol, precum și a considerentului (19) al regulamentului respectiv, reiese că dispoziția menționată nu urmărește, după cum arată Republica Polonă, susținută de Ungaria, să sancționeze un stat membru pentru încălcarea unui principiu al statului de drept, ci să protejeze interesele legitime ale destinatarilor finali și ale beneficiarilor atunci când se adoptă măsuri adecvate în temeiul regulamentului amintit în privința unui stat membru. Această dispoziție stabilește astfel consecințele unor asemenea măsuri față de terți. Prin

urmare, dispoziția menționată nu este de natură să susțină afirmația potrivit căreia regulamentul atacat ar urmări, mai degrabă decât protejarea bugetului Uniunii, sancționarea ca atare a încălcărilor statului de drept într-un stat membru.

- 130 *Tertio*, după cum a arătat avocatul general Campos Sánchez-Bordona la punctul 130 din Concluziile prezentate în cauza Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2021:974), considerentele regulamentului atacat confirmă finalitatea urmărită de acest regulament, astfel cum reiese din articolul 1, care constă în protejarea bugetului Uniunii. Într-adevăr, considerentele (2) și (7)-(9) ale regulamentului menționat enunță în special că Consiliul European a declarat că interesele financiare ale Uniunii trebuie să fie protejate în conformitate cu valorile prevăzute la articolul 2 TUE, că, atunci când statele membre execută bugetul Uniunii, respectarea statului de drept este o condiție prealabilă esențială pentru asigurarea conformității cu principiile bunei gestiuni financiare, consacrate la articolul 317 TFUE, că statele membre pot asigura buna gestiune financiară doar dacă autoritățile publice acționează în conformitate cu legea, dacă încălcările legii sunt urmărite în mod eficace și dacă deciziile arbitrare sau ilegale ale autorităților publice pot fi supuse unui control jurisdicțional efectiv, și că independența și imparțialitatea sistemului judiciar, precum și ale organelor de anchetă și de urmărire penală sunt necesare ca o minimă garanție împotriva unor eventuale decizii ilegale și arbitrare ale autorităților publice care ar putea afecta interesele financiare ale Uniunii. Considerentul (13) al aceluiași regulament arată că, în acest context, există, așadar, „o legătură clară între respectarea statului de drept și execuția eficientă a bugetului Uniunii în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare”, considerentul (15) al acestuia precizând la rândul său că „[î]ncălcările principiilor statului de drept, în special cele care afectează buna funcționare a autorităților publice și controlul jurisdicțional efectiv, pot prejudicia grav interesele financiare ale Uniunii”.
- 131 În ceea ce privește considerentul (14) al regulamentului atacat, deși enunță că mecanismul prevăzut de regulamentul menționat „completează” instrumentele care promovează statul de drept și aplicarea sa, precizează că mecanismul respectiv contribuie la acea promovare „prin protejarea bugetului Uniunii împotriva încălcărilor principiilor statului de drept care afectează buna sa gestiune financiară sau protecția intereselor financiare ale Uniunii”.
- 132 *Quarto*, în măsura în care Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că considerentele (7)-(9), (13) și (15) ale regulamentului atacat se referă la existența unei legături între respectarea statului de drept și buna gestiune financiară a bugetului Uniunii fără a demonstra însă acest lucru, trebuie arătat că legiuitorul Uniunii a putut deduce constatările efectuate în considerentele menționate din expertizele de care a dispus în cursul procedurii legislative, printre care figurează Avizul nr. 1/2018 al Curții de Conturi referitor la propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului din 2 mai 2018 privind protecția bugetului Uniunii în cazul unor deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept în statele membre (JO 2018, C 291, p. 1), care a condus la regulamentul atacat. Astfel, din cuprinsul punctelor 10 și 11 din acest aviz reiese că această instituție a fost de acord cu „opinia Comisiei potrivit căreia deciziile nelegale și arbitrare ale autorităților publice responsabile de gestionarea fondurilor ar putea dăuna intereselor financiare ale Uniunii” și a recunoscut că „independența și imparțialitatea sistemului judiciar sunt esențiale pentru asigurarea unei bune gestiuni financiare și a protecției bugetului U[niunii], în special în ceea ce privește asigurarea apărării drepturilor în justiție, combaterea fraudei și alte interese legitime ale U[niunii]”.
- 133 De asemenea, la punctele 1.3 și 1.4 din Avizul său din 18 octombrie 2018 privind această propunere de regulament (JO 2019, C 62, p. 173), Comitetul Economic și Social European a precizat că „respectarea efectivă a statului de drept este o condiție prealabilă pentru ca populația

să aibă încredere că fondurile cheltuite de [Uniune] în statele membre vor beneficia de o protecție suficientă”, că „propunerea [care a condus la adoptarea acestui regulament] va consolida [...] protecția intereselor financiare ale Uniunii” și că „o amenințare gravă, persistentă și sistemică la adresa statului de drept, [...] prin însăși natura [sa], po[ate] reprezenta un risc direct pentru interesele financiare ale Uniunii”.

- 134 *Quinto*, în expunerea de motive care însoțește propunerea sa care a condus la adoptarea regulamentului atacat, Comisia a indicat desigur că au fost exprimate dorințe în favoarea unei intervenții a Uniunii pentru ca aceasta să protejeze statul de drept și, prin urmare, să adopte măsuri care să urmărească garantarea respectării sale. Cu toate acestea, în aceeași expunere de motive, Comisia și-a justificat propunerea prin necesitatea de „a proteja interesele financiare ale Uniunii împotriva riscului de pierderi financiare cauzate de deficiențe generalizate în ceea ce privește statul de drept într-un stat membru”.
- 135 *Sexto*, în ceea ce privește statisticile care demonstrează că la momentul adoptării regulamentului atacat nu ar fi existat nicio nevoie obiectivă de a proteja bugetul Uniunii, trebuie arătat că aceste statistici privesc, potrivit Republicii Polone înseși, procentul erorilor constatate în anii 2014-2016. Or, acest regulament nu urmărește să atenueze erorile care pot fi săvârșite cu ocazia execuției bugetului Uniunii, ci afectarea și riscurile grave de afectare a acestui buget sau a protecției intereselor financiare ale Uniunii care pot rezulta din încălcări ale principiilor statului de drept.
- 136 În orice caz, argumentația Republicii Polone care urmărește să repună în discuție însăși oportunitatea regulamentului atacat, pentru motivul că acesta din urmă nu ar răspunde unei nevoi obiective, nu poate fi suficientă pentru a demonstra că legiuitorul Uniunii a depășit limitele competențelor sale.
- 137 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, finalitatea regulamentului atacat constă în protejarea bugetului Uniunii împotriva atingerilor aduse acestuia din urmă care decurg într-o manieră îndeajuns de directă din încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru, iar nu în sancționarea, în sine, a unor asemenea încălcări.
- 138 Or, această finalitate este coerentă cu cerința potrivit căreia bugetul Uniunii trebuie să fie executat în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, prevăzută în special la articolul 310 alineatul (5) TFUE, această cerință fiind aplicabilă tuturor dispozițiilor titlului II din partea a șasea din Tratatul FUE referitoare la execuția bugetului Uniunii și astfel printre altele articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 139 În al doilea rând, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată în esență că regulamentul atacat nu poate intra în mod legal, în raport cu conținutul său, sub incidența temeiului juridic al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, în special în ceea ce privește articolele 2-4 din acesta. Astfel, articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE nu ar permite nici să se precizeze valorile prevăzute la articolul 2 TUE și nici, prin urmare, să se definească noțiunea de „stat de drept”, să se extindă această noțiune la celelalte valori prevăzute la articolul 2 TUE sau chiar să se constate încălcări ale statului de drept, indiferent de legătura lor cu bugetul Uniunii. În plus, Uniunii nu i-ar fi atribuită nicio competență pentru a reglementa anumite aspecte ale noțiunii de „stat de drept”, precum caracteristicile procesului legislativ. Republica Polonă subliniază că mecanismul instituit prin regulamentul atacat condiționează plățile care provin din bugetul Uniunii nu de respectarea de către statele membre a unor obligații concrete, în raport cu principiul bunei gestiuni financiare,

ci de respectarea principiilor statului de drept. Or, un mecanism de condiționalitate ar trebui să definească în mod precis condițiile de obținere a fondurilor, care ar trebui să prezinte o legătură suficient de directă cu obiectivele finanțării. Legătura dintre încălcarea uneia dintre aceste condiții și pierderea finanțării ar trebui dovedită și o sancțiune ar putea fi pronunțată numai atunci când se stabilește că încălcarea în cauză are un impact asupra realizării obiectivelor sau asupra bunei utilizări a fondurilor. Articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat ar fi însă formulate în termeni foarte generali, nefurnizând criterii concrete de apreciere a respectării statului de drept. În special, articolul 4 alineatul (2) litera (h) din acesta ar permite înțelegerea situațiilor și a comportamentelor neidentificate încă, deschizând astfel calea către elaborarea *ex post* a criteriilor prin care se urmărește aprecierea încălcărilor principiilor statului de drept și, prin urmare, conferirea caracterului de mecanism de sancționare mecanismului instituit prin regulamentul atacat.

- 140 În această privință, *primo*, părțile la procedură sunt de acord să considere că un „mecanism de condiționalitate”, care subordonează beneficiul finanțărilor din bugetul Uniunii respectării anumitor condiții, poate intra sub incidența noțiunii de „norme financiare”, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 141 Totuși, în timp ce Republica Polonă, susținută de Ungaria, consideră că o asemenea condiție trebuie să fie strâns legată fie de unul dintre obiectivele unui program sau ale unei acțiuni specifice a Uniunii, fie de buna gestiune financiară a bugetului Uniunii, Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, apreciază că un astfel de mecanism poate avea de asemenea caracterul unei „condiționalități orizontale”, în sensul că respectiva condiție poate fi legată de valoarea statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE, care trebuie respectată în toate domeniile de acțiune a Uniunii.
- 142 În această privință, trebuie amintit că, potrivit articolului 2 TUE, Uniunea se întemeiază pe valori, precum statul de drept, care sunt comune statelor membre și că, în conformitate cu articolul 49 TUE, respectarea acestor valori constituie o condiție prealabilă aderării la Uniune a oricărui stat european care solicită să devină membru al Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctele 160 și 161, precum și jurisprudența citată).
- 143 Astfel, după cum se arată în considerentul (5) al regulamentului atacat, atunci când un stat candidat devine stat membru, aceasta se alătură unei structuri juridice bazate pe premisa fundamentală potrivit căreia fiecare stat membru împărtășește cu toate celelalte state membre și recunoaște că acestea împărtășesc cu el valorile comune prevăzute la articolul 2 TUE, pe care se întemeiază Uniunea. Această premisă ține de caracteristicile specifice și esențiale ale dreptului Uniunii, legate de natura sa proprie, care rezultă din autonomia de care beneficiază dreptul menționat în privința drepturilor statelor membre, precum și a dreptului internațional. Aceasta implică și justifică faptul că între statele membre există încrederea reciprocă că valorile respective vor fi recunoscute și că, prin urmare, dreptul Uniunii care le pune în aplicare va fi respectat [a se vedea în acest sens Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO) din 18 decembrie 2014, EU:C:2014:2454, punctele 166-168, Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 30, și Hotărârea din 20 aprilie 2021, Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 62]. Acest considerent precizează de asemenea că legislațiile și practicile statelor membre ar trebui să respecte în continuare valorile comune pe care se întemeiază Uniunea.

- 144 Rezultă că respectarea de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE constituie o condiție pentru a beneficia de toate drepturile care decurg din aplicarea tratatelor în privința acestui stat membru (Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 63, Hotărârea din 18 mai 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 162, precum și Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Euro Box Promotion și alții*, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 162). Astfel, respectarea acestor valori nu poate fi redusă la o obligație ce revine unui stat candidat în vederea aderării la Uniune și de la care s-ar putea sustrage după aderare.
- 145 Valorile prevăzute la articolul 2 TUE au fost identificate și sunt împărtășite de statele membre. Acestea definesc însăși identitatea Uniunii ca ordine juridică comună. Astfel, Uniunea trebuie să fie în măsură, în limitele atribuțiilor sale prevăzute de tratate, să apere valorile menționate.
- 146 Rezultă că, în conformitate cu principiul atribuirii competențelor consacrat la articolul 5 alineatul (2) TUE, precum și cu principiul coerenței politicilor Uniunii prevăzut la articolul 7 TFUE, valoarea comună Uniunii și statelor membre pe care o constituie statul de drept, ce ține de înseși fundamentele Uniunii și de ordinea sa juridică, poate constitui temeiul unui mecanism de condiționalitate acoperit de noțiunea de „norme financiare”, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 147 În această privință, trebuie să se arate, pe de o parte, că bugetul Uniunii este unul dintre principalele instrumente care permit concretizarea, în politicile și acțiunile Uniunii, a principiului solidarității, menționat la articolul 2 TUE, care constituie el însuși unul dintre principiile fundamentale ale dreptului Uniunii (a se vedea prin analogie Hotărârea din 15 iulie 2021, *Germania/Polonia*, C-848/19 P, EU:C:2021:598, punctul 38), și, pe de altă parte, că punerea în aplicare a acestui principiu, prin intermediul bugetului respectiv, se întemeiază pe încrederea reciprocă dintre statele membre în utilizarea responsabilă a resurselor comune înscrise în bugetul în cauză. Or, astfel cum s-a amintit la punctul 143 din prezenta hotărâre, această încredere reciprocă se întemeiază ea însăși pe angajamentul fiecăruia dintre statele membre de a se conforma obligațiilor care îi revin în temeiul dreptului Uniunii și de a respecta în mod continuu, astfel cum se arată de altfel în considerentul (5) al regulamentului atacat, valorile prevăzute la articolul 2 TUE, printre care figurează valoarea statului de drept.
- 148 În plus, după cum se arată în considerentul (13) al regulamentului atacat, există o legătură clară între respectarea valorii statului de drept, pe de o parte, și execuția eficientă a bugetului Uniunii în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare, precum și protecția intereselor financiare ale Uniunii, pe de altă parte.
- 149 Astfel, această bună gestiune financiară și aceste interese financiare pot fi grav afectate de încălcări ale principiilor statului de drept săvârșite într-un stat membru, din moment ce aceste încălcări pot avea drept consecință printre altele lipsa garanției că cheltuielile acoperite de bugetul Uniunii îndeplinesc toate condițiile de finanțare prevăzute de dreptul Uniunii și, prin urmare, răspund obiectivelor urmărite de Uniune atunci când finanțează asemenea cheltuieli.
- 150 În special, respectarea acestor condiții și obiective, ca elemente ale dreptului Uniunii, nu poate fi garantată pe deplin în lipsa unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dreptului Uniunii, având în vedere că existența unui asemenea control, atât în statele membre,

cât și la nivelul Uniunii, exercitat de instanțe independente, este inerentă unui stat de drept (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctele 219 și 222).

- 151 Rezultă din ceea ce precedă că, contrar celor afirmate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, un mecanism de condiționalitate poate intra de asemenea sub incidența noțiunii de „norme financiare” prevăzute la articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, atunci când instituie, pentru a se beneficia de finanțări din bugetul Uniunii, o condiționalitate orizontală care este legată de respectarea de către un stat membru a valorii statului de drept, prevăzută la articolul 2 TUE, și care se raportează la execuția bugetului Uniunii.
- 152 Or, articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat instituie un asemenea mecanism de condiționalitate orizontală, din moment ce prevede că se iau măsuri adecvate în cazul în care se constată că încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 153 Astfel, din articolul 5 alineatul (1) din acest regulament rezultă că dispoziția menționată prevede în mod exhaustiv „măsurile adecvate” ce pot fi adoptate, care sunt rezumate la punctul 126 din prezenta hotărâre și care se raportează, toate, efectiv la execuția bugetului Uniunii.
- 154 În ceea ce privește condiția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, referitoare la existența unor „încalcări ale principiilor statului de drept”, articolul 2 litera (a) din acesta prevede că noțiunea de „stat de drept” înseamnă, în sensul regulamentului menționat, „valorile Uniunii consacrate la articolul 2 [TUE]” și precizează că această noțiune include principiile legalității, securității juridice, interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, protecției jurisdicționale efective, separării puterilor în stat, precum și principiile nediscriminării și egalității în fața legii. Aceeași dispoziție subliniază însă că noțiunea de „stat de drept”, astfel cum este definită în scopul aplicării regulamentului menționat, „este înțele[asă] ca făcând referire și la celelalte valori și principii ale Uniunii consacrate la articolul 2 TUE”. Rezultă că respectarea acestor valori și principii, întrucât contribuie la definirea însăși a valorii „statului de drept” prevăzute la articolul 2 TUE sau, astfel cum reiese din a doua teză a acestui articol, sunt strâns legate de o societate care respectă statul de drept, poate fi impusă în cadrul unui mecanism de condiționalitate orizontală precum cel instituit prin regulamentul atacat.
- 155 În plus, articolul 3 din regulamentul atacat, care citează situații ce pot constitui indicii ale unor încălcări ale acestor principii, printre care figurează nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese, urmărește, astfel cum a arătat avocatul general Campos Sánchez-Bordona la punctele 152 și 280 din Concluziile prezentate în cauza Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2021:974), facilitarea aplicării acestui regulament.
- 156 În ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, din acesta rezultă că, pentru a intra sub incidența mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la alineatul (1) al articolului menționat, încălcările principiilor statului de drept trebuie să privească situațiile sau comportamentele autorităților enumerate la literele (a)-(h) ale acestui alineat (2), în măsura în care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia.

- 157 Din ceea ce precedă rezultă că articolul 2 litera (a), articolul 3, articolul 4 alineatul (2) și articolul 5 alineatul (1) din regulamentul atacat sunt elemente constitutive ale mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la articolul 4 alineatul (1) din acest regulament, enunțând definițiile necesare pentru punerea sa în aplicare, precizând domeniul său de aplicare și prevăzând măsurile la care poate conduce. Aceste dispoziții fac astfel parte integrantă din mecanismul menționat și intră, prin urmare, sub incidența noțiunii de „norme financiare”, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 158 *Secundo*, această constatare nu este infirmată de argumentația Republicii Polone, susținută de Ungaria, potrivit căreia Uniunii nu i-ar fi fost atribuită nicio competență pentru a adopta o reglementare privind aspecte specifice ale noțiunii de „stat de drept”, precum un proces legislativ responsabil, democratic și transparent.
- 159 Astfel, după cum s-a arătat la punctul 125 din prezenta hotărâre, din interpretarea de ansamblu a articolului 4 alineatul (1) și a articolului 6 alineatul (1) din regulamentul atacat rezultă că procedura pe care o prevede în scopul adoptării unor „măsuri adecvate” de protecție a bugetului Uniunii poate fi inițiată de Comisie numai atunci când această instituție constată că există motive rezonabile să considere nu numai că au avut loc încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru, ci mai ales că aceste încălcări afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor sale financiare.
- 160 În plus, după cum s-a constatat la punctul 156 din prezenta hotărâre, din articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat rezultă că, pentru a intra sub incidența mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la alineatul (1) al acestui articol, încălcările principiilor statului de drept trebuie să privească situații sau comportamente ale autorităților enumerate la literele (a)-(h) ale acestui alineat (2), în măsura în care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii.
- 161 Or, această relevanță poate fi prezumată în ceea ce privește activitatea autorităților care execută bugetul Uniunii și care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit, menționate la literele (a) și (b) ale alineatului (2) amintit. În ceea ce privește organele de anchetă și de urmărire penală, funcționarea corespunzătoare a acestora este avută în vedere, la litera (c), numai în măsura în care privește încălcări ale dreptului Uniunii care au legătură cu execuția bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii. Situația este aceeași în ceea ce privește prevenirea și sancționarea încălcărilor dreptului Uniunii menționate la litera (e) de către instanțele sau de către autoritățile administrative naționale. În ceea ce privește controlul jurisdicțional enunțat la litera (d), acesta este vizat numai în măsura în care privește comportamentul autorităților menționat la literele (a)-(c) amintite. Recuperarea fondurilor plătite în mod necuvenit, prevăzută la litera (f), are în vedere doar fondurile provenite din bugetul Uniunii, ceea ce este și cazul cooperării cu OLAF și cu Parchetul European, menționată la litera (g). În sfârșit, litera (h) vizează în mod expres orice altă situație sau comportament al autorităților care este relevant pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 162 Rezultă că, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, pe de o parte, regulamentul atacat permite instituțiilor Uniunii să efectueze o examinare a situațiilor în statele membre numai în măsura în care acestea sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii și, pe de altă parte, pot fi adoptate măsuri adecvate în temeiul acestui regulament numai atunci când se stabilește că astfel

de situații implică o încălcare a unuia dintre principiile statului de drept care afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, această bună gestiune financiară sau protecția acestor interese financiare.

- 163 Or, situațiile amintite, care sunt relevante pentru execuția bugetului Uniunii, nu numai că intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, ci pot de asemenea, astfel cum s-a constatat la punctul 151 din prezenta hotărâre, să intre sub incidența unei norme financiare, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, sub forma unui mecanism de condiționalitate orizontală legat de respectarea de către un stat membru a valorii statului de drept.
- 164 *Tertio*, contrar celor afirmate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, faptul că un mecanism de condiționalitate orizontală ce îndeplinește criteriile identificate la punctul 151 din prezenta hotărâre, care țin de respectarea de către un stat membru a valorii statului de drept prevăzute la articolul 2 TUE și care se raportează la execuția bugetului Uniunii, poate intra sub incidența noțiunii de „norme[...]” financiare care definesc în special procedura care trebuie adoptată pentru [...] execuția bugetului”, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, nu extinde sfera de aplicare a acestei noțiuni dincolo de ceea ce este necesar pentru execuția eficientă a bugetului Uniunii.
- 165 Astfel, articolul 4 din regulamentul atacat limitează, la alineatul (2), domeniul de aplicare al mecanismului de condiționalitate instituit prin regulamentul menționat la situațiile și la comportamentele autorităților care au legătură cu execuția bugetului Uniunii și impune, la alineatul (1), ca luarea unor măsuri adecvate să fie condiționată de existența unor încălcări ale principiilor statului de drept care afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor sale financiare. Această din urmă condiție impune astfel să se stabilească o legătură reală între încălcările menționate și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav de afectare.
- 166 Trebuie subliniat, în această privință, că aplicarea articolului 4 alineatele (1) și (2) din regulamentul atacat este supusă cerințelor procedurale specificate la articolul 6 alineatele (1)-(9) din acest regulament, care implică, astfel cum se arată în considerentul (26) al regulamentului menționat, obligația Comisiei de a se întemeia, atunci când examinează dacă adoptarea unor măsuri adecvate este justificată, pe probe și de a respecta principiile obiectivității, nediscriminării și egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 167 În ceea ce privește în special identificarea și evaluarea încălcărilor principiilor statului de drept, considerentul (16) al regulamentului atacat precizează că respectiva evaluare trebuie să fie obiectivă, imparțială și corectă. În plus, respectarea tuturor acestor obligații este supusă unui control jurisdicțional complet exercitat de Curte.
- 168 *Quarto*, în ceea ce privește obiecțiile potrivit cărora mecanismul de condiționalitate instituit prin regulamentul atacat nu ar condiționa plățile de la bugetul Uniunii de respectarea de către statele membre a unor obligații concrete precis definite, articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) din acest regulament ar utiliza termeni generali care nu stabilesc criterii concrete de apreciere a respectării statului de drept, iar articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul menționat ar permite să fie acoperite situații și comportamente neidentificate încă, trebuie să se arate mai întâi că din articolul 4 alineatul (1) din acest regulament rezultă că condiția privind statul de drept se referă la respectarea principiilor prevăzute la articolul 2 litera (a) din același regulament.

- 169 Or, respectarea principiilor statului de drept constituie o obligație de rezultat pentru statele membre, care decurge în mod direct, astfel cum s-a amintit la punctele 142-145 din prezenta hotărâre, din apartenența lor la Uniune. Considerentul (3) al regulamentului atacat subliniază că aceste principii au făcut obiectul unei jurisprudențe bogate a Curții, în timp ce considerentele (8)-(10) și (12) ale regulamentului menționat enunță principalele cerințe care decurg din acestea. Principiile respective sunt precizate și la articolul 3 din regulamentul menționat, prin expunerea de cazuri care pot constitui indicii ale unor încălcări ale acestora, precum și la articolul 4 alineatul (2) din același regulament, prin identificarea situațiilor și a comportamentelor autorităților care pot conduce la adoptarea de măsuri adecvate atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (1) al acestui articol 4.
- 170 În continuare, caracterul general al termenilor utilizați la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat nu este de natură să repună în discuție alegerea articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE ca temei juridic al acestui regulament.
- 171 Pe de o parte, în ceea ce privește articolul 3 din regulamentul atacat, fără a aduce atingere aspectului dacă elementele de apreciere a respectării principiilor statului de drept stabilite la acest articol îndeplinesc cerințele principiului securității juridice, care face obiectul celui de al nouălea motiv, legiuitorului Uniunii nu i poate impune să precizeze, în cadrul unui asemenea mecanism de condiționalitate, toate ipotezele de încălcare a principiilor constitutive ale statului de drept, o astfel de încălcare caracterizându-se prin nerespectarea unor cerințe cunoscute în mod suficient de concret și de precis de statele membre. Din moment ce, astfel cum s-a arătat la punctul 155 din prezenta hotărâre, articolul 3 menționat se limitează să citeze cazuri care pot constitui indicii ale unor încălcări ale principiilor constitutive ale statului de drept, pentru a facilita aplicarea acestui mecanism, același articol are o legătură indisociabilă, astfel cum s-a arătat la punctul 157 din prezenta hotărâre, cu mecanismul menționat și, astfel, nu este de natură să repună în discuție alegerea articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE ca temei juridic al regulamentului atacat.
- 172 Pe de altă parte, în ceea ce privește articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, astfel cum s-a amintit la punctul 156 din prezenta hotărâre, această dispoziție precizează că, pentru a putea intra sub incidența mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la alineatul (1) al acestui articol, încălcările principiilor statului de drept trebuie să se refere la situații sau comportamente ale autorităților vizate de acesta, în măsura în care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii.
- 173 Or, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, dispoziția menționată, în special litera (h) a acesteia, nu este nici de natură să facă neexhaustive situațiile acoperite de mecanismul de condiționalitate instituit prin regulamentul atacat, nici insuficient de precisă pentru a face parte din acesta.
- 174 Astfel, din coroborarea articolului 4 alineatul (1) cu articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat rezultă că se iau măsuri adecvate în cazul în care se constată că a fost săvârșită o încălcare a unuia dintre principiile identificate la articolul 2 litera (a) din acest regulament și privește o situație imputabilă unei autorități a unui stat membru sau un comportament al unei astfel de autorități, în măsura în care această situație sau acest comportament prezintă relevanță pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia și că încălcarea respectivă afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, această bună gestiune financiară sau aceste interese financiare.

- 175 Pe de altă parte, articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, în măsura în care vizează, la literele (a)-(g), anumite autorități, printre care „autoritățile care execută bugetul Uniunii”, „autoritățile care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit” sau chiar „autoritățile administrative”, furnizează indicații cu privire la autoritățile la care se referă litera (h) a acestuia.
- 176 În plus, din definiția noțiunii de „entitate guvernamentală” care figurează la articolul 2 litera (b) din regulamentul atacat se poate deduce că sunt vizate autoritățile publice de la orice nivel de guvernare, inclusiv autoritățile naționale, regionale și locale, precum și organismele de drept public sau chiar organismele de drept privat cărora le este încredințată o misiune de serviciu public și care primesc garanții financiare adecvate din partea statului membru. Această constatare este confirmată de considerentele (3), (8), (9), (15) și (19) ale regulamentului menționat, precum și de articolul 3 litera (b) din acesta, care vizează exclusiv „autorități publice”, „autorități de aplicare a legii” și „autorități naționale”.
- 177 Astfel, întrucât din modul de redactare a articolului 4 alineatul (2) din regulamentul atacat rezultă fără echivoc că sunt vizate exclusiv situații sau comportamente imputabile unei autorități a unui stat membru, în măsura în care aceste situații sau comportamente sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia, argumentația Republicii Polone întemeiată pe faptul că nu este în măsură să identifice, pe baza acestor criterii, într-un mod suficient de concret și de precis, situațiile și comportamentele vizate și, prin urmare, că această dispoziție nu poate fi un element constitutiv al mecanismului de condiționalitate instituit prin regulamentul atacat în temeiul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE trebuie respinsă.
- 178 *Quinto*, în ceea ce privește criticile îndreptate împotriva pretensei lipse a cerinței de a demonstra existența unei legături suficient de directe între încălcarea unui principiu al statului de drept și protecția bugetului sau a intereselor financiare ale Uniunii, trebuie amintit că articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat condiționează adoptarea unor măsuri adecvate în temeiul alineatului (1) al acestui articol de existența unei încălcări a principiilor statului de drept care privește situații sau comportamente ale autorităților ce sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii. În plus, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din acest regulament, numai încălcările acestor principii care afectează, „într-o manieră îndeajuns de directă”, această bună gestiune financiară sau aceste interese financiare ori care riscă în mod grav să le afecteze „într-o manieră îndeajuns de directă” pot justifica adoptarea de măsuri în temeiul regulamentului menționat.
- 179 Prin urmare, articolul 4 alineatele (1) și (2) din regulamentul atacat impune să se stabilească în mod sistematic o legătură suficient de directă între o astfel de încălcare și o afectare sau un risc grav de afectare a acestei bune gestiuni financiare sau a acestor interese financiare, legătura respectivă trebuind, după cum s-a arătat la punctul 165 din prezenta hotărâre, să aibă caracter real. Pe de altă parte, din cuprinsul punctelor 168-170 din prezenta hotărâre rezultă că această legătură este asociată nerespectării de către un stat membru a uneia dintre obligațiile de rezultat care țin de valoarea statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE și pe care, prin aderarea sa la Uniune, s-a angajat să și le asume pe deplin.
- 180 Prin urmare, ținând seama și de cele expuse la punctul 166 din prezenta hotărâre, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată în mod eronat că o astfel de legătură ar putea fi constatată în mod automat.

- 181 *Sexto*, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia puterea de apreciere conferită Comisiei și Consiliului prin regulamentul atacat ar permite acestor instituții să utilizeze mecanismul de condiționalitate instituit prin regulamentul menționat ca un mecanism de sancționare a încălcărilor principiilor statului de drept, întemeindu-se pe aprecieri de natură politică, nici aceasta nu poate fi admisă.
- 182 Astfel, în lumina cerințelor amintite la punctele 166 și 167 din prezenta hotărâre, nu se poate prezuma, după cum procedează Republica Polonă, că puterea de apreciere conferită Comisiei și Consiliului ar permite acestor instituții să aplice mecanismul de condiționalitate instituit prin regulamentul atacat ca un mecanism de sancționare a încălcărilor principiilor statului de drept.
- 183 *Septimo*, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată în mod greșit că regulamentul atacat ar fi trebuit să se întemeieze pe articolul 311 al treilea paragraf TFUE, referitor la sistemul de resurse proprii, sau pe articolul 312 alineatul (2) TFUE, referitor la cadrul financiar multianual.
- 184 Astfel, pe de o parte, potrivit articolului 311 al treilea paragraf TFUE, Consiliul „adoptă o decizie care prevede dispozițiile aplicabile sistemului de resurse proprii ale Uniunii”, precizându-se că, „[î]n acest cadru, se pot stabili categorii de resurse noi sau se poate abroga o categorie existentă”.
- 185 Or, după cum a arătat în mod întemeiat Consiliul, regulamentul atacat nu stabilește o nouă categorie de resurse proprii ale Uniunii și nu abrogă nicio categorie existentă. În plus, acesta nu reglementează interacțiunea dintre diferitele tipuri de resurse proprii și nu stabilește modalități de aplicare referitoare la colectarea resurselor proprii menționate.
- 186 Deși este adevărat că acest regulament poate să privească și încălcări ale principiilor statului de drept care au un impact asupra colectării resurselor proprii ale Uniunii, nu este mai puțin adevărat că acesta nu are ca obiect ajustarea sau adaptarea colectării acestor resurse în funcție de încălcările constatate, ci adoptarea unor măsuri adecvate privind cheltuielile care trebuie efectuate din bugetul Uniunii atunci când încălcările respective afectează sau riscă în mod grav să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii. Rezultă că acesta nu privește colectarea resurselor proprii ale Uniunii, ci execuția bugetului său.
- 187 Pe de altă parte, articolul 312 alineatul (2) TFUE prevede că Consiliul „adoptă un regulament care stabilește cadrul financiar multianual”.
- 188 Or, regulamentul atacat nu are nicidecum ca obiect, astfel cum a arătat Consiliul în mod întemeiat, să planifice cheltuielile Uniunii pe o perioadă dată prin stabilirea quantumurilor plafoanelor anuale ale creditelor de angajament și ale creditelor de plată. În plus, acest regulament este conceput ca un mecanism permanent de condiționalitate care se aplică dincolo de limitele unui anumit cadru financiar multianual.
- 189 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, afirmațiile Republicii Polone, susținută de Ungaria, întemeiate pe lipsa de temei juridic a regulamentului atacat, în măsura în care acesta din urmă nu ar stabili norme financiare în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, trebuie înlăturate.
- 190 În aceste condiții, trebuie să se verifice de asemenea dacă, astfel cum arată în esență Republica Polonă, susținută de Ungaria, norme financiare precum cele prevăzute de regulamentul atacat nu pot fi adoptate de legiuitorul Uniunii din cauză că acestea eludează articolul 7 TUE și articolul 269 TFUE.

b) Cu privire la eludarea articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE

- 191 În primul rând, în ceea ce privește caracterul exclusiv al procedurii prevăzute la articolul 7 TUE pentru protecția valorilor conținute la articolul 2 TUE, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată în esență că o încălcare a principiilor statului de drept poate fi constatată numai de Consiliul European, în temeiul articolului 7 alineatul (2) TUE. Numai această instituție ar putea, ca urmare a compunerii sale, să asigure controlul respectării valorii statului de drept, care ar prezenta un caracter discreționar și ar putea depinde de considerații politice. Singura excepție de la această competență exclusivă a Consiliului European ar rezulta din obligația statelor membre, care decurge din articolul 19 alineatul (1) TUE, de a asigura un control jurisdicțional efectiv. Această competență exclusivă ar fi confirmată de Hotărârea din 17 decembrie 2020, *Openbaar Ministerie* (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033, punctele 57-60), prin care Curtea a statuat că, în cazul în care se constată deficiențe sistemice în ceea ce privește independența puterii judecătorești dintr-un stat membru, mecanismul mandatului european de arestare poate fi suspendat numai de Consiliu, în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE.
- 192 În această privință, *primo*, trebuie amintit că valorile fondatoare ale Uniunii și comune statelor membre, prevăzute la articolul 2 TUE, le includ pe cele ale respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept și respectării drepturilor omului într-o societate caracterizată printre altele prin nediscriminare, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.
- 193 Preambulul cartei amintește printre altele că Uniunea se întemeiază pe principiile democrației și statului de drept și recunoaște drepturile, libertățile și principiile enunțate în cartă menționată. Articolele 6, 10-13, 15, 16, 20, 21 și 23 din aceasta precizează conținutul valorilor demnității umane, libertății, egalității, respectării drepturilor omului, nediscriminării și egalității între femei și bărbați, prevăzute la articolul 2 TUE. Articolul 47 din cartă, precum și articolul 19 TUE garantează în special dreptul la o cale de atac efectivă și dreptul de acces la o instanță judecătorească independentă și imparțială, constituită în prealabil prin lege, în ceea ce privește protecția drepturilor și libertăților garantate de dreptul Uniunii.
- 194 Pe de altă parte, articolele 8 și 10, articolul 19 alineatul (1), articolul 153 alineatul (1) litera (i) și articolul 157 alineatul (1) TFUE precizează conținutul valorilor egalității, nediscriminării și egalității între femei și bărbați și permit legiuitorului Uniunii să adopte norme de drept derivat care vizează punerea în aplicare a acestor valori.
- 195 Din cele două puncte precedente rezultă că, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, pe lângă procedura prevăzută la articolul 7 TUE, numeroase dispoziții ale tratatelor, concretizate frecvent prin diverse acte de drept derivat, conferă instituțiilor Uniunii competența de a examina, de a constata și, după caz, de a asigura sancționarea încălcărilor valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, săvârșite într-un stat membru.
- 196 În ceea ce privește în special valoarea statului de drept, anumite aspecte ale acestuia sunt protejate de articolul 19 TUE, după cum recunoaște de altfel Republica Polonă. Situația este aceeași în ceea ce privește articolele 47-50 din cartă, care figurează în titlul VI din aceasta, intitulat „Justiția”, care garantează dreptul la o cale de atac efectivă și la un proces echitabil, prezumția de nevinovăție și dreptul la apărare, principiile legalității și proporționalității infracțiunilor și pedepselor și, respectiv, dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune.

- 197 Mai specific, Curtea a declarat că articolul 19 TUE, care concretizează valoarea statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE, impune statelor membre, în conformitate cu alineatul (1) al doilea paragraf al articolului 19 menționat, să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să le asigure justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2021, A. B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, EU:C:2021:153, punctele 108 și 109, precum și jurisprudența citată]. Or, respectarea acestei cerințe poate fi controlată de Curte în special în cadrul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introduse de Comisie în temeiul articolului 258 TFUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme), C-619/18, EU:C:2019:531, punctele 58 și 59, precum și Hotărârea din 5 noiembrie 2019, Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun), C-192/18, EU:C:2019:924, punctele 106 și 107].
- 198 În plus, Curtea a declarat că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, interpretat în lumina articolului 47 din cartă, stabilește în sarcina statelor membre o obligație de rezultat clară și precisă și care nu este însoțită de nicio condiție în ceea ce privește independența care trebuie să caracterizeze instanțele chemate să interpreteze și să aplice dreptul Uniunii, astfel încât revine instanței naționale obligația de a înlătura orice dispoziție de drept național care încalcă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, eventual după ce a obținut din partea Curții o interpretare a acestei din urmă dispoziții în cadrul unei proceduri preliminare [a se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2021, A. B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, EU:C:2021:153, punctele 142-146].
- 199 Rezultă astfel din considerațiile care figurează la punctele 195-198 din prezenta hotărâre că argumentația Republicii Polone potrivit căreia valoarea statului de drept poate fi protejată de Uniune numai în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE trebuie înlăturată.
- 200 *Secundo*, chiar presupunând că controlul, exercitat de reprezentanții statelor membre în cadrul Consiliului European și al Consiliului, al respectării valorii statului de drept în cadrul unei proceduri în temeiul articolului 7 TUE se poate întemeia pe considerații politice, în orice caz, nu decurge însă de aici că orice apreciere a respectării acestei valori în temeiul unei alte dispoziții a dreptului Uniunii ar fi în mod necesar de aceeași natură, ceea ce Republica Polonă recunoaște, de altfel, atunci când se referă la articolul 19 TUE.
- 201 Or, în ceea ce privește regulamentul atacat, astfel cum s-a arătat la punctele 168, 169 și 179 din prezenta hotărâre, obligația de a respecta principiile prevăzute la articolul 2 litera (a) din acesta constituie o obligație de rezultat pentru statele membre, care decurge direct, astfel cum s-a amintit la punctele 142-145 din prezenta hotărâre, din apartenența lor la Uniune, în temeiul articolului 2 TUE. Pe de altă parte, considerentul (3) al regulamentului atacat amintește că aceste principii au făcut obiectul unei jurisprudențe bogate a Curții, în timp ce considerentele (8)-(10) și (12) ale regulamentului menționat enunță principalele cerințe care decurg din acestea și principiile menționate mai sunt precizate atât la articolul 3 din regulamentul respectiv, prin expunerea de cazuri care pot constitui indicii ale unor încălcări ale acestora, cât și la articolul 4 alineatul (2) din același regulament, prin identificarea unor situații și comportamente ale autorităților susceptibile să conducă la adoptarea de măsuri adecvate atunci când sunt îndeplinite condițiile prevăzute la alineatul (1) al acestui articol 4.
- 202 În plus, s-a arătat la punctele 166 și 167 din prezenta hotărâre că aprecierile Comisiei și ale Consiliului sunt supuse cerințelor procedurale specificate la articolul 6 alineatele (1)-(9) din regulamentul atacat.

- 203 Or, în aceste condiții, Republica Polonă susține în mod eronat că principiile menționate la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat sunt de natură exclusiv politică, iar controlul respectării lor nu poate face obiectul unei aprecieri strict juridice.
- 204 *Tertio*, contrar celor susținute de Republica Polonă, Hotărârea din 17 decembrie 2020, Openbaar Ministerie (Independența autorității judiciare emitente) (C-354/20 PPU și C-412/20 PPU, EU:C:2020:1033), nu a consacrat nicidecum caracterul exclusiv al articolului 7 TUE, ci s-a limitat să stabilească cazurile în care deficiențe sistemice și generalizate privind independența puterii judecătorești în statul membru emitent al unui mandat european de arestare pot justifica neexecutarea acestui mandat.
- 205 În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa eludare prin regulamentul atacat atât a procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, cât și a limitării competențelor Curții prevăzute la articolul 269 TFUE, Republica Polonă, susținută de Ungaria, afirmă în esență că mecanismul de condiționalitate instituit prin acest regulament și procedura prevăzută la articolul 7 TUE coincid în ceea ce privește obiectivele, principiile și măsurile la care poate conduce punerea lor în aplicare. Or, regulamentul menționat ar stabili norme procedurale mai flexibile decât cele prevăzute la articolul 7 TUE, iar mecanismul de condiționalitate menționat ar avea un domeniu de aplicare mai extins și ar putea fi pus în aplicare mai rapid decât procedura prevăzută la acest articol, astfel încât ar priva de orice efect util această procedură, conducând la o eludare vădită a acesteia. Astfel, numai articolul 7 TUE ar autoriza Consiliul European și Consiliul să controleze respectarea statului de drept în domeniile care sunt de competența exclusivă a statelor membre. În consecință, Curtea nu ar dispune de modele de control suficiente care să îi permită să aprecieze, cu ocazia controlului jurisdicțional al unei decizii a Consiliului adoptate în temeiul regulamentului atacat, conformitatea acțiunii unui stat membru cu obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii. Definiția statului de drept care figurează la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat ar deveni astfel, în general, obligatorie, atât în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 7 TUE, având ca obiect o încălcare a acestei valori sau un risc serios de încălcare a acesteia, cât și în cel al unui control jurisdicțional efectuat de Curte cu privire la o decizie de instituire a unor măsuri adecvate în temeiul regulamentului menționat, cu încălcarea articolului 269 TFUE.
- 206 În această privință, *primo*, trebuie arătat că legiuitorul Uniunii nu poate institui, fără a încălca articolul 7 TUE, o procedură paralelă cu cea prevăzută de această dispoziție, care ar avea în esență același obiect, ar urmări același obiectiv și ar permite adoptarea unor măsuri identice, prevăzând totodată intervenția altor instituții sau condiții materiale și procedurale diferite de cele prevăzute de dispoziția menționată.
- 207 Totuși, este posibil ca legiuitorul Uniunii, atunci când dispune de un temei juridic în acest scop, să instituie într-un act de drept derivat alte proceduri privind valorile prevăzute la articolul 2 TUE, printre care figurează statul de drept, în măsura în care aceste proceduri se deosebesc atât prin scop, cât și prin obiectul lor de procedura prevăzută la articolul 7 TUE (a se vedea prin analogie Hotărârea din 7 februarie 1979, Franța/Comisia, 15/76 și 16/76, EU:C:1979:29, punctul 26, Ordonanța din 11 iulie 1996, An Taisce și WWF UK/Comisia, C-325/94 P, EU:C:1996:293, punctul 25, precum și Hotărârea din 11 ianuarie 2001, Grecia/Comisia, C-247/98, EU:C:2001:4, punctul 13).
- 208 În speță, în ceea ce privește finalitățile procedurii prevăzute la articolul 7 TUE și, respectiv, ale celei prevăzute de regulamentul atacat, din articolul 7 alineatele (2)-(4) TUE rezultă că procedura prevăzută la acest articol permite printre altele Consiliului, atunci când Consiliul European a

constatat încălcări grave și persistente de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, să suspende anumite drepturi care îi revin acelui stat membru în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului acelui stat membru, iar Consiliul poate decide ulterior să modifice sau să revoce măsurile luate ca răspuns la modificarea situației care l-a determinat să impună măsurile respective.

- 209 Procedura prevăzută la articolul 7 TUE are astfel ca finalitate să permită Consiliului să sancționeze încălcări grave și persistente ale valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, în special în scopul obligării statului membru în cauză să înceteze aceste încălcări.
- 210 În schimb, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 124-137 din prezenta hotărâre, din natura măsurilor care pot fi adoptate în temeiul regulamentului atacat, precum și din condițiile de adoptare și de ridicare a acestor măsuri rezultă că procedura instituită de acest regulament are drept finalitate să asigure, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare enunțat la articolul 310 alineatul (5) și la articolul 317 primul paragraf TFUE, protecția bugetului Uniunii în cazul unei încălcări a principiilor statului de drept într-un stat membru, iar nu sancționarea, prin intermediul bugetului Uniunii, a unor încălcări ale principiilor statului de drept.
- 211 Rezultă că procedura prevăzută de regulamentul atacat urmărește o finalitate diferită de cea a articolului 7 TUE.
- 212 În ceea ce privește obiectul fiecăreia dintre aceste două proceduri, trebuie arătat că domeniul de aplicare al procedurii prevăzute la articolul 7 TUE privește ansamblul valorilor conținute la articolul 2 TUE, în timp ce cel al procedurii instituite prin regulamentul atacat privește numai una dintre aceste valori, și anume statul de drept.
- 213 În plus, articolul 7 TUE permite prevederea riscului oricărei încălcări grave și persistente a unei valori prevăzute la articolul 2 TUE, în timp ce regulamentul atacat autorizează examinarea încălcărilor principiilor statului de drept menționate la articolul 2 litera (a) din acesta numai în măsura în care există motive rezonabile să se considere că acestea au un impact bugetar.
- 214 În ceea ce privește condițiile de inițiere a celor două proceduri, trebuie arătat că procedura prevăzută la articolul 7 TUE poate fi inițiată, potrivit alineatului (1) al acestuia, atunci când există un risc clar de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE de către un stat membru, dreptul de inițiativă aparținând unei treimi din statele membre, Parlamentului sau Comisiei, pragul necesar fiind inițial cel al unui risc clar de încălcare gravă a acestor valori și apoi, în ceea ce privește suspendarea, în temeiul articolului 7 alineatele (2) și (3) TUE, a anumitor drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor, al unei încălcări grave și persistente a acestor valori de către statul respectiv. În schimb, procedura instituită prin regulamentul atacat poate fi inițiată numai de Comisie atunci când există motive rezonabile să considere nu numai că au avut loc încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru, ci și mai ales că aceste încălcări afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 215 În plus, singura condiție materială necesară pentru adoptarea de măsuri în temeiul articolului 7 TUE constă în constatarea de către Consiliul European a existenței unei încălcări grave și persistente de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. În schimb, astfel cum s-a arătat la punctul 165 din prezenta hotărâre, potrivit articolului 4 alineatele (1) și (2) din regulamentul atacat, măsurile în temeiul acestui regulament pot fi luate numai atunci când sunt

îndeplinite două condiții. Pe de o parte, trebuie să se demonstreze că o încălcare a principiilor statului de drept într-un stat membru privește cel puțin una dintre situațiile sau unul dintre comportamentele autorităților menționate la alineatul (2), în măsura în care acestea sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii. Pe de altă parte, trebuie să se demonstreze și că încălcările respective afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, această bună gestiune financiară sau aceste interese financiare, condiția respectivă implicând astfel stabilirea existenței unei legături reale între aceste încălcări și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav de afectare.

- 216 În ceea ce privește natura măsurilor care pot fi adoptate în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE, acestea constau în suspendarea „anumit[or] drepturi care îi revin statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului aceluia stat membru” și, prin urmare, pot privi orice drept care îi revine statului membru în cauză în urma aplicării tratatelor. În schimb, măsurile care pot fi adoptate în temeiul regulamentului atacat sunt, la rândul lor, limitate la cele enumerate la articolul 5 alineatul (1) și rezumate la punctul 126 din prezenta hotărâre, care sunt, toate, de natură bugetară.
- 217 În sfârșit, articolul 7 TUE are în vedere modificarea și ridicarea măsurilor adoptate numai ca răspuns la modificarea situației care a condus la adoptarea lor. În schimb, articolul 7 alineatul (2) al doilea și al treilea paragraf din regulamentul atacat asociază ridicarea și modificarea măsurilor adoptate cu condițiile de adoptare a măsurilor prevăzute la articolul 4 din acest regulament. Prin urmare, măsurile respective pot fi ridicate sau modificate nu numai în cazul în care încetează, cel puțin în parte, încălcările principiilor statului de drept în statul membru în cauză, ci mai ales în cazul în care aceste încălcări, deși continuă, nu mai au impact asupra bugetului Uniunii. Această situație se poate regăsi în special atunci când încălcările nu mai privesc cel puțin una dintre situațiile sau unul dintre comportamentele autorităților prevăzute la alineatul (2) al articolului menționat, atunci când aceste situații sau comportamente nu mai sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii, atunci când încălcarea nu mai afectează sau nu riscă în mod grav să mai afecteze această bună gestiune sau aceste interese financiare ori atunci când legătura dintre încălcarea unuia dintre principiile statului de drept și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav nu mai are caracter îndeajuns de direct.
- 218 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că procedura prevăzută la articolul 7 TUE și cea instituită prin regulamentul atacat urmăresc scopuri diferite și au, fiecare, un obiect care este în mod clar distinct.
- 219 Rezultă că, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, nu se poate considera că regulamentul atacat instituie o procedură paralelă care eludează articolul 7 TUE.
- 220 *Secundo*, în ceea ce privește argumentația potrivit căreia numai articolul 7 TUE ar autoriza instituțiile Uniunii să controleze respectarea statului de drept în domeniile care sunt de competență exclusivă a statelor membre, la punctele 162 și 163 din prezenta hotărâre s-a constatat, pe de o parte, că regulamentul atacat permite instituțiilor Uniunii să efectueze o examinare a situațiilor în statele membre numai în măsura în care acestea sunt relevante pentru execuția bugetului Uniunii, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, sau pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii și, pe de altă parte, că pot fi adoptate măsuri adecvate în temeiul acestui regulament numai atunci când se stabilește că astfel de situații implică o

încălcarea a unuia dintre principiile statului de drept care afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, această bună gestiune financiară sau protecția acestor interese financiare.

- 221 Or, întrucât asemenea situații se raportează la execuția bugetului Uniunii și intră astfel în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Republica Polonă, susținută de Ungaria, nu poate pretinde că numai articolul 7 TUE ar permite examinarea lor de către instituțiile Uniunii.
- 222 *Tertio*, în ceea ce privește argumentația potrivit căreia nu ar exista modele de control suficiente care să permită Curții să aprecieze, în cadrul unui control jurisdicțional privind o decizie a Consiliului, conformitatea acțiunii unui stat membru cu obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii, această argumentație trebuie înlăturată pentru motivele expuse la punctele 201 și 203 din prezenta hotărâre.
- 223 *Quarto*, în măsura în care Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că noțiunea de „stat de drept”, astfel cum este definită la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat, ar deveni în general obligatorie, atât în contextul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 7 TUE, cât și în cadrul controlului jurisdicțional efectuat de Curte cu privire la o decizie de instituire a unor măsuri adecvate în temeiul acestui regulament, cu încălcarea articolului 269 TFUE, mai întâi, rezultă din cuprinsul punctelor 144 și 154 din prezenta hotărâre că, fără a aduce atingere aspectului dacă această definiție îndeplinește cerințele principiului securității juridice, care face obiectul celui de al nouălea motiv, noțiunea de „stat de drept” menționată la acest articol 2 litera (a) se înțelege ca fiind valoarea prevăzută la articolul 2 TUE, principiile identificate în cuprinsul acestuia fac parte din însăși definiția acestei valori sau sunt strâns legate de o societate care respectă statul de drept și, prin aderarea lor la Uniune, statele membre s-au angajat să respecte și să promoveze valorile prevăzute la articolul 2 TUE, a căror respectare constituie o condiție pentru a beneficia de toate drepturile care decurg din aplicarea tratatelor în statele membre.
- 224 Rezultă din cele arătate că respectarea principiilor statului de drept menționate la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat se impune deja statelor membre, independent de regulamentul menționat.
- 225 În continuare, trebuie arătat că articolul 269 TFUE vizează, potrivit modului său de redactare, numai controlul legalității unui act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 TUE.
- 226 În aceste condiții și având în vedere constatările efectuate la punctele 218 și 219 din prezenta hotărâre, controlul legalității pe care Curtea poate fi chemată să îl efectueze, în special în cadrul unei acțiuni în anulare introduse în temeiul articolului 263 TFUE, cu privire la deciziile Consiliului adoptate în temeiul articolului 6 alineatul (10) din regulamentul atacat nu intră în domeniul de aplicare al articolului 269 TFUE și, prin urmare, nu este supus normelor specifice prevăzute de acesta din urmă.
- 227 Rezultă că regulamentul atacat nu atribuie Curții nicio competență nouă.
- 228 În sfârșit, hotărâri ale Curții în care aceasta se pronunță cu privire la acțiuni introduse împotriva deciziilor Consiliului adoptate în temeiul articolului 6 alineatul (10) din acest regulament ar putea fi luate în considerare în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 7 TUE, fără însă ca o asemenea luare în considerare să constituie vreo eludare a articolului 269 TFUE.

- 229 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, afirmațiile Republicii Polone, susținută de Ungaria, întemeiate pe o eludare a articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE trebuie înlăturate ca nefondate, astfel încât primul, al doilea, al cincilea, al șaselea și al unsprezecelea motiv trebuie respinse ca nefondate.

B. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea Protocolului nr. 2

1. Argumentația părților

- 230 Cu titlu subsidiar în raport cu primul motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că regulamentul atacat a fost adoptat cu încălcarea obligației de consultare care decurge din Protocolul (nr. 2) privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității (denumit în continuare „Protocolul nr. 2”).
- 231 Principiul subsidiarității, care s-ar aplica în domeniile care nu sunt de competență exclusivă a Uniunii, ar impune ca Uniunea să intervină numai dacă și în măsura în care obiectivele urmărite nu pot fi atinse în mod suficient printr-o acțiune a statelor membre. Potrivit Protocolului nr. 2, parlamentele naționale ar asigura respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută de protocolul respectiv.
- 232 Cu toate acestea, protecția bugetului Uniunii nu ar fi de competență exclusivă a Uniunii, ci de competențele partajate cu statele membre. Astfel, pe de o parte, această protecție nu ar fi menționată la articolul 3 alineatul (1) TFUE și, pe de altă parte, articolul 325 alineatul (1) TFUE ar enunța o obligație comună care revine Uniunii și statelor membre de a combate fraudele și orice activitate ilegală care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii.
- 233 Comisia ar fi apreciat în mod greșit, în propunerea sa de regulament care a condus la regulamentul atacat, că protecția bugetului Uniunii face parte din domeniile care sunt de competență exclusivă a acesteia, astfel încât instituția respectivă nu ar fi îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Protocolului nr. 2. În special, instituția respectivă nu ar fi transmis această propunere parlamentelor naționale în toate limbile oficiale ale Uniunii, contrar prevederilor articolului 6 primul paragraf din protocolul menționat. Procedând astfel, Comisia ar fi încălcat și articolul 7 primul paragraf din protocolul respectiv, potrivit căruia această instituție ține seama de avizele motivate adresate de parlamentele naționale.
- 234 Republica Polonă, susținută de Ungaria, consideră că asemenea încălcări trebuie tratate în mod analog cu cele ale drepturilor Parlamentului în procedurile legislative. În această privință, Curtea ar fi indicat că participarea Parlamentului la procesul legislativ constituie reflectarea principiului democratic fundamental potrivit căruia popoarele participă la exercitarea puterii prin intermediul unei adunări reprezentative, astfel încât consultarea periodică a Parlamentului în cazurile prevăzute de Tratatul FUE ar constitui o normă fundamentală de procedură a cărei nerespectare determină nulitatea actului în cauză. Întrucât Protocolul nr. 2 urmărește, potrivit preambulului său, să asigure ca deciziile să fie luate la un nivel cât mai apropiat de cetățeni, încălcarea obligației de consultare a parlamentelor naționale pe care o prevede ar trebui să conducă, așadar, în speță la anularea regulamentului atacat.
- 235 Această anulare ar fi justificată și de împrejurarea că Comisia nu și-a îndeplinit pe deplin obligația prevăzută la articolul 4 primul paragraf din Protocolul nr. 2, potrivit căreia trebuie să transmită parlamentelor naționale proiectele sale de acte legislative și proiectele sale modificate. Desigur,

Comisia ar fi transmis propunerea sa inițială de regulament parlamentelor naționale, însă aceasta ar fi fost remaniată în mod semnificativ în stadiile ulterioare ale procedurii legislative, fără ca parlamentele menționate să fi fost în măsură să efectueze o nouă examinare. Or, din jurisprudența Curții ar rezulta că o nouă consultare a Parlamentului este necesară de fiecare dată când textul adoptat în final, luat în considerare în ansamblu, se îndepărtează în esența sa de cel cu privire la care Parlamentul a fost deja consultat, această nouă consultare constituind o normă fundamentală de procedură prevăzută sub sancțiunea nulității.

- 236 Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă această argumentație.

2. Aprecierea Curții

- 237 Din articolul 5 alineatul (3) TUE reiese că dispozițiile Protocolului nr. 2 privind principiul subsidiarității se aplică numai în „domeniile care nu sunt de competența [...] exclusivă” a Uniunii.
- 238 Or, în primul rând, contrar celor afirmate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, articolul 325 alineatul (1) TFUE nu este relevant pentru a se stabili dacă regulamentul atacat ține de un asemenea domeniu.
- 239 Astfel, din cuprinsul punctelor 112-189 din prezenta hotărâre rezultă că regulamentul atacat este întemeiat, în mod corect, pe un alt temei juridic, și anume articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, întrucât regulamentul menționat urmărește să protejeze bugetul Uniunii împotriva unor situații sau comportamente imputabile autorităților statelor membre care rezultă din încălcări ale principiilor statului de drept și care afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 240 În al doilea rând, propunerea de regulament care a condus la adoptarea regulamentului atacat precizează în mod întemeiat, sub titlul „Subsidiaritatea (în cazul competențelor neexclusive)”, că „[n]ormele financiare aplicabile bugetului Uniunii în temeiul articolului 322 [TFUE] nu au putut fi adoptate la nivelul statelor membre”.
- 241 În această privință, după cum a arătat domnul avocat general la punctele 40 și 45 din concluzii, un regulament precum regulamentul atacat, care cuprinde norme financiare ce definesc procedura care trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului Uniunii, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, ține de exercitarea unei competențe a Uniunii referitoare la funcționarea sa, care poate fi exercitată, prin natura sa, numai de Uniunea însăși. Prin urmare, principiul subsidiarității nu se poate aplica.
- 242 În consecință, argumentația Republicii Polone întemeiată pe încălcarea de către Comisie a obligațiilor procedurale care îi revin în temeiul dispozițiilor Protocolului nr. 2 nu este fondată, astfel încât al treilea motiv trebuie respins.

C. Cu privire la al patrulea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 296 al doilea paragraf TFUE

1. Argumentația părților

- 243 Republica Polonă, susținută de Ungaria, afirmă că motivarea regulamentului atacat, astfel cum figurează în propunerea care a condus la acest regulament, nu respectă cerințele prevăzute la articolul 296 al doilea paragraf TFUE, care ar impune ca toate actele Uniunii să conțină o expunere a motivelor care au condus la adoptarea lor.
- 244 Astfel, motivele pentru care ar fi fost necesară adoptarea regulamentului atacat nu ar reieși din motivarea care figurează în această propunere.
- 245 În plus, în cazul în care expunerea de motive a propunerii menționate a vizat articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE ca fiind temeiul juridic al regulamentului atacat, această alegere nu ar fi fost nici „explicată și nici justificată”, contrar cerințelor prevăzute la punctul 25 primul paragraf din Acordul interinstituțional dintre Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană privind o mai bună legiferare (JO 2016, L 123, p. 1). Prin urmare, nu ar fi posibil să se verifice dacă acest regulament a fost adoptat în temeiul unei competențe exclusive a Uniunii sau al competențelor sale partajate cu statele membre, ceea ce ar constitui o încălcare a normelor fundamentale de procedură și ar justifica anularea regulamentului menționat.
- 246 Parlamentul European și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă această argumentație.

2. Aprecierea Curții

- 247 Republica Polonă a confirmat în ședință că al patrulea motiv vizează motivarea propunerii care a condus la adoptarea regulamentului atacat, iar nu motivarea acestuia din urmă ca atare, astfel cum este reflectată în considerentele sale.
- 248 Or, din moment ce prezenta acțiune nu urmărește anularea acestei propuneri, ci a regulamentului atacat, argumentația invocată în susținerea acestui motiv este lipsită de relevanță, așa cum au subliniat în mod întemeiat Parlamentul și Consiliul și după cum a arătat domnul avocat general la punctul 58 din concluzii.
- 249 Astfel, jurisprudența constantă a Curții, potrivit căreia motivarea unui act al Uniunii, impusă de articolul 296 al doilea paragraf TFUE, trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul autorului actului în cauză, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de justificarea măsurii luate, iar Curții să își exercite controlul (Hotărârea din 11 decembrie 2018, Weiss și alții, C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 31, precum și jurisprudența citată), vizează motivarea actului a cărui legalitate este examinată.
- 250 Deși respectarea obligației de motivare trebuie să fie apreciată, pe de altă parte, nu numai prin prisma modului de redactare a actului, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă (Hotărârea din 11 decembrie 2018,

Weiss și alții, C-493/17, EU:C:2018:1000, punctul 33, precum și jurisprudența citată), acest context, în care se încadrează printre altele propunerea actului în cauză, nu poate justifica în sine și independent de motivarea care figurează în actul respectiv anularea acestuia din urmă.

- 251 În orice caz, chiar presupunând că acestea se raportează la motivarea care figurează în regulamentul atacat, criticile Republicii Polone astfel cum sunt rezumate la punctele 244 și 245 din prezenta hotărâre ar trebui să fie respinse în raport cu considerațiile prezentate printre altele la punctele 124, 130, 131, 134, 149, 159, 162, 163 și 165 din prezenta hotărâre.
- 252 Rezultă că al patrulea motiv trebuie respins ca inoperant.

D. Cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe încălcarea articolului 4 alineatul (1) și alineatul (2) a doua teză TUE și a articolului 5 alineatul (2) TUE

1. Argumentația părților

- 253 Republica Polonă, susținută de Ungaria, apreciază că nicio dispoziție din tratate nu conferea legiuitorului Uniunii competența de a adopta regulamentul atacat, astfel încât el ar fi încălcat, prin adoptarea acestuia, principiul atribuirii enunțat la articolul 4 alineatul (1) și la articolul 5 alineatul (2) TUE. Procedând astfel, legiuitorul ar fi încălcat și obligația, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua teză TUE, de a respecta funcțiile esențiale ale statelor membre.
- 254 Elementele pe baza cărora ar trebui să se aprecieze dacă statele membre au încălcat principiile statului de drept prevăzute la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat ar privi domenii care sunt de competența exclusivă a statelor membre și care ar fi fundamentale pentru exercitarea funcțiilor lor esențiale, în special cele care au ca obiect apărarea integrității teritoriale, menținerea ordinii publice și asigurarea securității naționale. Astfel, ar fi vizate nu numai funcționarea unor organe de stat, precum instanțele naționale, autoritățile însărcinate cu atribuirea contractelor de achiziții publice și cu controlul financiar, precum și organele de anchetă și de urmărire penală, ci și organizarea acestora, printre care furnizarea de resurse financiare și umane necesare pentru buna funcționare a acestor autorități, și normele de procedură care le sunt aplicabile.
- 255 Contrar celor sugerate în considerentul (7) al regulamentului atacat, nicio competență a legiuitorului Uniunii în această privință nu se poate deduce din caracterul important al principiilor statului de drept pentru ordinea juridică a Uniunii, în special al principiului bunei gestiuni financiare care ține de acesta, stabilit la articolul 317 TFUE.
- 256 Legiuitorul Uniunii ar fi adoptat astfel regulamentul atacat în conformitate cu logica unui efect de propagare („spillover effect”), și anume un proces în urma căruia o acțiune care urmărește un obiectiv precis conduce la o situație în care obiectivul inițial nu poate fi atins decât prin intermediul unor noi acțiuni. În speță, acest efect de propagare ar implica să se deducă din obiectivul legitim de protecție a bugetului Uniunii necesitatea de a recunoaște competența acesteia în materie de evaluare atât a procedurilor, cât și a nevoilor financiare și de personal ale organelor de anchetă și de urmărire penală ale statelor membre, deși o asemenea competență nu are temei în tratate.

- 257 Or, competența statelor membre de a-și organiza organele de anchetă și de urmărire penală ar fi indisociabil legată de funcțiile esențiale ale statului, precum menținerea ordinii publice, pe care Uniunea trebuie să le respecte, și de securitatea națională, care ține, potrivit articolului 4 alineatul (2) TUE, de responsabilitatea exclusivă a fiecăruia dintre statele membre.
- 258 De altfel, Serviciul juridic al Consiliului ar fi adoptat o poziție similară, arătând în Avizul juridic nr. 13593/18, mai întâi, că articolul 2 TUE nu conferă Uniunii nicio competență materială, ci enumeră valori pe care instituțiile Uniunii și statele membre ale acesteia trebuie să le respecte atunci când acționează în limitele atribuțiilor conferite Uniunii prin tratate, în continuare, că o încălcare a valorilor Uniunii, inclusiv a statului de drept, poate fi invocată împotriva unui stat membru numai atunci când acesta acționează într-un domeniu de competență a Uniunii și, în sfârșit, că, potrivit tratatelor, respectarea statului de drept de către statele membre nu poate face obiectul unei acțiuni sau al unui control din partea instituțiilor Uniunii, indiferent de existența unei competențe materiale specifice în care se încadrează această acțiune, numai sub rezerva procedurii descrise la articolul 7 TUE.
- 259 Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă această argumentație.

2. Aprecierea Curții

- 260 Prin intermediul celui de al șaptelea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că legiuitorul Uniunii, prin adoptarea regulamentului atacat și prin faptul că a instituit astfel, pe baza principiului bunei gestiuni financiare prevăzut la articolul 317 TFUE, un control al respectării de către statele membre a principiilor statului de drept în domeniile de acțiune suverană ale statelor membre respective, care sunt de competența lor exclusivă și sunt fundamentale pentru a le permite să își asume funcțiile esențiale, a privat de efect util atât principiul atribuirii enunțat la articolul 4 alineatul (1) și la articolul 5 alineatul (2) TUE, cât și obligația, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) a doua teză TUE, de a respecta funcțiile esențiale ale statelor membre.
- 261 În această privință, în primul rând, astfel cum s-a constatat la punctele 112-189 din prezenta hotărâre, legiuitorul Uniunii a putut întemeia în mod valabil regulamentul atacat pe articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, astfel încât argumentația Republicii Polone potrivit căreia, prin adoptarea regulamentului menționat, legiuitorul Uniunii a dedus în mod eronat competența sa din principiul bunei gestiuni financiare stabilit la articolul 317 TFUE nu poate fi admisă.
- 262 În al doilea rând, astfel cum s-a precizat la punctele 124-138, 152-157 și 208-219 din prezenta hotărâre, din finalitatea și conținutul regulamentului atacat reiese că, contrar celor susținute de Republica Polonă, acesta nu autorizează Consiliul să adopte sancțiuni, ci numai măsuri de protecție a bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale acesteia.
- 263 În al treilea rând, astfel cum s-a arătat la punctele 142-145, 168, 169 și 179 din prezenta hotărâre, obligația de a respecta principiile menționate la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat constituie o obligație de rezultat pentru statele membre, care decurge în mod direct din angajamentele asumate de acestea unele față de altele, precum și față de Uniune și pe care acest regulament se limitează să o pună în aplicare în ceea ce privește acțiunea autorităților naționale referitoare la cheltuieli acoperite de bugetul Uniunii.

- 264 În această privință, trebuie amintit că articolul 2 TUE nu constituie o simplă enunțare a unor orientări sau intenții de natură politică, ci conține valori care țin, astfel cum s-a arătat la punctul 145 din prezenta hotărâre, de însăși identitatea Uniunii în calitate de ordine juridică comună, valori care sunt concretizate în principii ce implică obligații imperative din punct de vedere juridic pentru statele membre.
- 265 Or, chiar dacă, după cum reiese din articolul 4 alineatul (2) TUE, Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, astfel încât aceste state dispun de o anumită marjă de apreciere pentru a asigura punerea în aplicare a principiilor statului de drept, nu rezultă nicidecum că această obligație de rezultat poate varia de la un stat membru la altul.
- 266 Astfel, deși dispun de identități naționale distincte, inerente structurilor lor fundamentale politice și constituționale, pe care Uniunea le respectă, statele membre aderă la o noțiune de „stat de drept” pe care o împărtășesc, ca valoare comună tradițiilor lor constituționale proprii, și pe care s-au angajat să o respecte în mod continuu.
- 267 În al patrulea rând, argumentația Republicii Polone, susținută de Ungaria, potrivit căreia aprecierea încălcării de către statele membre a principiilor statului de drept privește domenii care sunt de competența exclusivă a statelor membre a fost deja înlăturată la punctele 162, 163, 220 și 221 din prezenta hotărâre, pentru motivul că acest regulament permite să se aprecieze numai situații și comportamente ale autorităților care se raportează la execuția bugetului Uniunii sau la protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 268 Desigur, nu este exclus ca astfel de situații sau comportamente să fie imputabile unei autorități despre care un stat membru consideră că participă la acțiunea sa suverană în domenii fundamentale pentru exercitarea funcțiilor sale esențiale. Nu este mai puțin adevărat că, atunci când o asemenea situație sau comportament afectează sau riscă în mod grav să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia, nu se poate reproșa Uniunii că pune în aplicare, în temeiul apărării identității sale, din care fac parte valorile prevăzute la articolul 2 TUE, mijloacele necesare pentru protecția acestei bune gestiuni financiare sau a acestor interese financiare prin adoptarea unor măsuri adecvate care, conform articolului 5 alineatul (1) din regulamentul atacat, privesc exclusiv execuția bugetului Uniunii.
- 269 Trebuie amintit în această privință că, potrivit unei jurisprudențe constante, deși statele membre sunt libere să își exercite competențele în toate domeniile care le sunt rezervate, nu este mai puțin adevărat că acestea sunt ținute să le exercite cu respectarea dreptului Uniunii, din moment ce nu pot eluda obligațiile care decurg, pentru ele, din acest drept [a se vedea în acest sens Hotărârea din 27 noiembrie 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punctul 69 și jurisprudența citată, Hotărârea din 19 septembrie 2017, *Comisia/Irlanda (Taxă de înmatriculare)*, C-552/15, EU:C:2017:698, punctele 71 și 86, Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 48 și jurisprudența citată, precum și Hotărârea din 15 iulie 2021, *Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor)*, C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 56 și jurisprudența citată].
- 270 În plus, impunând statelor membre să respecte astfel obligațiile care decurg pentru ele din dreptul Uniunii, Uniunea nu urmărește în niciun caz să exercite ea însăși aceste competențe și nici, prin urmare, să și le aroge [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, *Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)*, C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 52].

- 271 Având în vedere aceste considerații, trebuie să se constate că sunt lipsite de orice temei susținerile Republicii Polone întemeiate pe o încălcare a principiului atribuirii, precum și pe obligația de a respecta funcțiile esențiale ale statelor membre.
- 272 În consecință, al șaptelea motiv trebuie respins ca nefondat.

E. Cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele și pe nerespectarea identității lor naționale, prevăzute la articolul 4 alineatul (2) prima teză TUE

1. Argumentația părților

- 273 Republica Polonă, susținută de Ungaria, consideră că aplicarea regulamentului atacat se va afla la originea unor încălcări ale articolului 4 alineatul (2) prima teză TUE, potrivit căruia Uniunea respectă egalitatea statelor membre în raport cu tratatele, precum și identitatea lor națională, inherentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale.
- 274 În primul rând, potrivit considerentului (16) al regulamentului atacat, pentru identificarea încălcărilor principiilor statului de drept este necesară realizarea de către Comisie a unei evaluări calitative aprofundate, întemeindu-se pe informațiile relevante din sursele disponibile și de la instituțiile recunoscute, printre care figurează concluziile și recomandările Comisiei de la Veneția. Or, aceasta din urmă ar fi indicat, în raportul său privind numirile judiciare, adoptat cu ocazia celei de a 70-a sesiuni plenare, că trebuia să se distingă statele care fac parte din „vechile democrații” de cele care constituie „noi democrații”, această distincție putând genera un risc grav pentru Comisie să trateze în mod diferențiat statele membre în temeiul regulamentului menționat.
- 275 Republica Polonă, susținută de Ungaria, subliniază de altfel că, în Avizul nr. 1/2018 privind propunerea de regulament care a condus la regulamentul atacat, Curtea de Conturi a criticat faptul că această propunere nu stabilea niciun criteriu precis în ceea ce privește printre altele condițiile de inițiere a procedurii, precum și alegerea și amplexarea măsurilor care urmează să fie adoptate, ceea ce nu ar permite asigurarea unei aplicări coerente a dispozițiilor relevante ale acestui regulament și, prin urmare, garantarea egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 276 În al doilea rând, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că instituirea în regulamentul atacat a unui mecanism de sancționare a constrâns legiuitorul Uniunii să aleagă o procedură de adoptare a măsurilor de protecție a bugetului Uniunii care încalcă direct principiul egalității statelor membre în raport cu tratatele. Astfel, din articolul 6 alineatele (10) și (11) din acest regulament reiese că deciziile privind măsurile respective sunt adoptate de Consiliu cu majoritate calificată definită la articolul 16 alineatul (4) TUE, care implică participarea statului membru în cauză.
- 277 Or, adoptarea unor asemenea măsuri punitive cu majoritate calificată, cu participarea statului membru în cauză, ar conduce la o discriminare directă a statelor membre mici și mijlocii, din moment ce această majoritate impune votul a cel puțin 15 state membre care reprezintă cel puțin 65 % din populația Uniunii. Statele membre mari, care reprezintă un procent mai mare din populația Uniunii, ar fi astfel favorizate cu ocazia votului privind adoptarea măsurilor de protecție a bugetului Uniunii, în special a celor care le privesc direct, în raport cu statele membre mici și mijlocii, care reprezintă un procent mai mic din populație. Dacă o astfel de corelație nu

poate fi contestată în ceea ce privește adoptarea de acte normative care produc efecte în toate statele membre, situația ar fi diferită în ceea ce privește măsurile de sancționare destinate să producă efecte față de un singur stat membru, la fel ca și cele care pot fi luate în temeiul regulamentului atacat.

- 278 Pe de altă parte, dispozițiile tratatelor care autorizează instituțiile Uniunii să impună sancțiuni statelor membre ar exclude în mod sistematic de la vot statele membre care sunt vizate de propunerea unui act prin care se impun sancțiuni. În special, aceasta ar fi situația articolului 126 TFUE, referitor la deficitul public excesiv, precum și a articolului 7 TUE și a articolului 354 TFUE, în ceea ce privește procedura prevăzută la articolul 7 menționat.
- 279 Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă această argumentație.

2. Aprecierea Curții

- 280 Prin intermediul celui de al optulea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, afirmă că aplicarea regulamentului atacat se va afla la originea unor încălcări ale principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele și ale identității lor naționale, pe care Uniunea este obligată să le respecte în temeiul articolului 4 alineatul (2) prima teză TUE. Aceste încălcări ar rezulta, mai întâi, din luarea în considerare de către Comisie a unor avize și a unor studii provenite de la Comisia de la Veneția, apoi, din lipsa de precizie a criteriilor referitoare în special la condițiile de inițiere a procedurii prevăzute de acest regulament, precum și la alegerea și la amplexarea măsurilor care urmează să fie adoptate și, în sfârșit, din regula de vot prevăzută la articolul 6 alineatul (11) din regulamentul menționat în ceea ce privește deciziile care trebuie adoptate de Consiliu în temeiul articolului 6 alineatul (10) din același regulament.
- 281 În această privință, în primul rând, în ceea ce privește luarea în considerare de către Comisie a informațiilor relevante provenite de la Comisia de la Veneția, trebuie amintit că valoarea statului de drept care constituie esența mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat urmărește respectarea principiilor menționate la articolul 2 litera (a) din acest regulament.
- 282 Astfel cum s-a amintit în ultimul rând la punctul 263 din prezenta hotărâre, această obligație de a respecta principiile menționate constituie o obligație de rezultat pentru statele membre, care decurge în mod direct din apartenența lor la Uniune, în temeiul articolului 2 TUE, pe care niciun stat membru nu o poate ignora și pe care regulamentul atacat se limitează să o pună în aplicare în ceea ce privește acțiunea autorităților naționale referitoare la cheltuielile acoperite de bugetul Uniunii.
- 283 Or, din cuprinsul punctelor 265 și 266 din prezenta hotărâre rezultă că, deși Comisia și Consiliul trebuie să efectueze aprecierile lor ținând seama în mod corespunzător de împrejurările și de contextul specific fiecărei proceduri desfășurate în temeiul regulamentului atacat și în special luând în considerare particularitățile sistemului juridic al statului membru în cauză și marja de apreciere de care dispune statul membru respectiv pentru a asigura punerea în aplicare a principiilor statului de drept, această cerință nu este nicidecum incompatibilă cu aplicarea unor criterii de apreciere uniforme.

- 284 În special, întrucât Uniunea respectă identitatea națională a statelor membre, inerentă structurilor lor fundamentale politice și constituționale, revine instituțiilor sale sarcina de a ține seama, atunci când verifică dacă statele membre îndeplinesc obligațiile de rezultat care rezultă direct din apartenența lor la Uniune, în temeiul articolului 2 TUE, de caracteristicile sistemelor constituționale și juridice ale statelor membre respective.
- 285 În această privință, Comisia trebuie să asigure relevanța informațiilor pe care le utilizează și fiabilitatea surselor sale, sub controlul instanței Uniunii. În special, articolul 6 alineatul (3) din regulamentul atacat nu conferă o valoare probantă specifică sau absolută și nu atribuie efecte juridice determinate surselor de informare pe care le menționează, nici celor care sunt indicate în considerentul (16) al acestui regulament, astfel încât dispoziția menționată nu scutește Comisia de obligația de a efectua o apreciere diligentă a faptelor.
- 286 În plus, astfel cum s-a amintit la punctul 202 din prezenta hotărâre, aprecierile Comisiei și ale Consiliului sunt supuse cerințelor procedurale specificate la articolul 6 alineatele (1)-(9) din regulamentul atacat. Aceste cerințe implică în special, după cum arată considerentul (26) al regulamentul menționat, obligația Comisiei de a se baza pe probe și de a respecta principiile obiectivității, nediscriminării și egalității statelor membre în raport cu tratatele atunci când desfășoară proceduri în temeiul acestei dispoziții. În ceea ce privește identificarea și evaluarea încălcărilor principiilor statului de drept, cerințele respective trebuie interpretate în lumina considerentului (16) al regulamentul menționat, potrivit căruia această evaluare trebuie să fie obiectivă, imparțială și corectă, respectarea tuturor acestor obligații fiind supusă unui control jurisdicțional complet de către Curte.
- 287 Comisia rămâne astfel responsabilă pentru informațiile pe care le utilizează și pentru fiabilitatea surselor sale. Pe de altă parte, statul membru în cauză dispune de posibilitatea, în cursul procedurii prevăzute la articolul 6 alineatele (1)-(9) din regulamentul atacat, de a prezenta observații cu privire la informațiile pe care Comisia intenționează să le utilizeze pentru a propune adoptarea unor măsuri adecvate. Prin urmare, acesta poate contesta valoarea probantă a fiecăruia dintre elementele reținute, temeinicia aprecierilor Comisiei putând, în orice caz, să fie supusă controlului instanței Uniunii în cadrul unei acțiuni introduse împotriva unei decizii a Consiliului adoptate în temeiul acestui regulament.
- 288 În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa lipsă de precizie a criteriilor aplicabile condițiilor de inițiere a procedurii, precum și alegerii și amplitudinii măsurilor care urmează să fie adoptate, rezultă din interpretarea de ansamblu a articolului 4 și a articolului 6 alineatul (1) din regulamentul atacat că, astfel cum s-a arătat la punctul 125 din prezenta hotărâre, Comisia poate iniția această procedură numai în cazul în care constată că există motive întemeiate să considere că cel puțin unul dintre principiile statului de drept menționate la articolul 2 litera (a) din acest regulament a fost încălcat într-un stat membru, că încălcarea respectivă se referă la cel puțin una dintre situațiile imputabile unei autorități a unui stat membru sau la cel puțin unul dintre comportamentele unor asemenea autorități menționate la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul respectiv, în măsura în care aceste situații sau comportamente sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia, iar încălcarea amintită afectează sau riscă în mod grav să afecteze, într-o manieră îndeajuns de directă, această bună gestiune sau aceste interese financiare, printr-o legătură reală între încălcările respective și această afectare sau acest risc grav de afectare.

- 289 În ceea ce privește principiile amintite, din constatările efectuate la punctul 169 din prezenta hotărâre rezultă că Republica Polonă nu poate susține că nu cunoaște în mod concret și precis obligațiile de rezultat de care este ținută ca urmare a aderării sale la Uniune, în ceea ce privește respectarea valorii statului de drept.
- 290 În această privință, deși este adevărat că articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat nu detaliază principiile statului de drept pe care le menționează, nu este mai puțin adevărat că considerentul (3) al acestui regulament amintește că principiile legalității, securității juridice, interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive, protecției jurisdicționale efective și separării puterilor în stat, menționate de această dispoziție, au făcut obiectul unei jurisprudențe bogate a Curții. Situația este aceeași în ceea ce privește principiile egalității în fața legii și nediscriminării, de asemenea menționate, astfel cum reiese în special din cuprinsul punctelor 94 și 98 din Hotărârea din 3 iunie 2021, Ungaria/Parlamentul (C-650/18, EU:C:2021:426), precum și al punctelor 57 și 58 din Hotărârea din 2 septembrie 2021, État belge (Dreptul de ședere în caz de violență în familie) (C-930/19, EU:C:2021:657).
- 291 Aceste principii ale statului de drept, așa cum au fost dezvoltate în temeiul tratatelor Uniunii în jurisprudența Curții, sunt astfel recunoscute și precizate în ordinea juridică a Uniunii și își au originea în valori comune recunoscute și aplicate de asemenea de statele membre în propriile ordini juridice.
- 292 În plus, considerentele (8)-(10) și (12) ale regulamentului atacat menționează principalele cerințe care decurg din principiile respective. În special, acestea furnizează o clarificare cu privire la cazurile care pot constitui indicii ale unor încălcări ale principiilor statului de drept, care figurează la articolul 3 din regulamentul menționat, precum și cu privire la situațiile și comportamentele la care trebuie să se refere aceste încălcări, descrise la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat, pentru a putea justifica adoptarea de măsuri adecvate, în sensul articolului 4 alineatul (1) din același regulament.
- 293 În sfârșit, aprecierile Comisiei și ale Consiliului sunt supuse cerințelor procedurale amintite la punctul 286 din prezenta hotărâre.
- 294 În ceea ce privește situațiile și comportamentele autorităților menționate la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat și relevanța lor pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru interesele financiare ale acesteia, la punctele 171-177 din prezenta hotărâre s-a arătat că acestea sunt suficient de precise pentru ca Republica Polonă să poată identifica în mod suficient de concret și de previzibil situațiile și comportamentele vizate de această dispoziție.
- 295 În ceea ce privește noțiunile de „bună gestiune financiară” și de „protecție a intereselor financiare ale Uniunii”, prima este de asemenea prevăzută la articolul 310 alineatul (5) TFUE, precum și la articolul 317 primul paragraf TFUE și este definită la articolul 2 punctul 59 din Regulamentul financiar ca fiind execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității, în timp ce a doua intră sub incidența articolului 325 TFUE și urmărește, potrivit articolului 63 alineatul (2) din Regulamentul financiar, toate măsurile legislative, de reglementare și administrative privind printre altele prevenirea, detectarea și soluționarea neregulilor și fraudei la execuția bugetului.
- 296 În această privință, articolul 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 883/2013 definește „interesele financiare ale Uniunii” ca fiind „veniturile, cheltuielile și activele acoperite de bugetul Uniunii Europene și cele acoperite de bugetele instituțiilor, organismelor, oficiilor și agențiilor și de

bugetele gestionate și monitorizate de acestea”. În ceea ce privește articolul 135 alineatele (1), (3) și (4) din Regulamentul financiar, acesta prevede că, pentru a proteja interesele financiare ale Uniunii, Comisia instituie și aplică un sistem de detectare timpurie și de excludere.

- 297 Pe de altă parte, Curtea a statuat că noțiunea de „interese financiare ale Uniunii”, în sensul articolului 325 alineatul (1) TFUE, cuprinde nu numai veniturile puse la dispoziția bugetului Uniunii, ci și cheltuielile acoperite din acest buget (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 183). Așadar, această noțiune este relevantă nu numai în contextul măsurilor de combatere a neregulilor și a fraudei vizate de această dispoziție, ci și pentru buna gestiune financiară a bugetului respectiv, din moment ce protecția intereselor financiare în cauză contribuie de asemenea la această bună gestiune.
- 298 Prin urmare, prevenirea afectării precum cea prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat este un complement la corectarea unei asemenea afectări, fapt care este inerent atât noțiunii de „bună gestiune financiară”, cât și celei de „protecție a intereselor financiare ale Uniunii” și, în consecință, trebuie considerată o cerință constantă și orizontală a reglementării financiare a Uniunii.
- 299 Mai mult, această dispoziție prevede că încălcările principiilor statului de drept care sunt constatate riscă „în mod grav” să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau interesele financiare ale acesteia și impune, în consecință, să se demonstreze că realizarea riscului respectiv prezintă o probabilitate ridicată, în raport cu situațiile sau cu comportamentele autorităților prevăzute la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, având în vedere că măsuri adecvate pot fi de altfel luate numai cu condiția ca o legătură suficient de directă, respectiv o legătură reală, să fie stabilită între o încălcare a unuia dintre principiile statului de drept și acest risc grav. În plus, la adoptarea măsurilor respective trebuie respectate și cerințele procedurale amintite în ultimul rând la punctul 286 din prezenta hotărâre.
- 300 În ceea ce privește legătura suficient de directă dintre o încălcare constatată a unui principiu al statului de drept și protecția bugetului sau a intereselor financiare ale Uniunii, este suficient să se facă trimitere la punctele 178-180 din prezenta hotărâre.
- 301 În sfârșit, alegerea și amplexarea măsurilor care pot fi adoptate în temeiul regulamentului atacat sunt limitate, întrucât, astfel cum s-a arătat la punctul 153 din prezenta hotărâre, articolul 5 alineatul (1) din regulamentul atacat enumeră în mod exhaustiv diferitele măsuri de protecție care pot fi adoptate.
- 302 În conformitate cu articolul 5 alineatul (3) din acest regulament, asemenea măsuri trebuie să fie proporționale și stabilite în funcție de impactul real sau potențial al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale Uniunii. Natura, durata, gravitatea și amplexarea încălcărilor principiilor statului de drept trebuie avute în vedere în mod corespunzător și să vizeze, în măsura posibilului, acțiunile Uniunii afectate de aceste încălcări. Rezultă din cele arătate că măsurile luate trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor constatate ale principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia.

- 303 Având în vedere considerațiile care precedă, precum și cerințele procedurale amintite în ultimul rând la punctul 286 din prezenta hotărâre, argumentația Republicii Polone, susținută de Ungaria, întemeiată pe lipsa de precizie a criteriilor referitoare printre altele la condițiile de inițiere a procedurii, precum și la alegerea și la întinderea măsurilor care urmează să fie adoptate este lipsită de orice temei.
- 304 În al treilea rând, în ceea ce privește afirmația întemeiată pe pretinsa incompatibilitate cu principiul egalității statelor membre în raport cu tratatele a regulii de vot prevăzute la articolul 6 alineatul (11) din regulamentul atacat pentru adoptarea deciziilor de către Consiliu în temeiul articolului 6 alineatul (10) al acestui regulament, trebuie să se arate, pe de o parte, că afirmația respectivă se întemeiază, în parte, pe argumentația potrivit căreia măsurile care pot fi adoptate în temeiul acestui articol 6 alineatul (10) au caracterul unor sancțiuni, pentru adoptarea cărora tratatele ar exclude de la vot statul membru în cauză.
- 305 Or, astfel cum s-a precizat la punctele 112-229 din prezenta hotărâre, măsurile care pot fi adoptate în temeiul regulamentului atacat nu urmăresc să sancționeze un stat membru ca urmare a unor încălcări ale principiilor statului de drept, ci exclusiv să protejeze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau interesele financiare ale acesteia.
- 306 De altfel, un stat membru poate fi exclus de la procedura de vot cu majoritate calificată numai în ipotezele în care tratatele prevăd acest lucru în mod expres și în care, prin urmare, majoritatea calificată este stabilită în conformitate cu articolul 238 alineatul (3) TFUE.
- 307 Pe de altă parte, deși este adevărat că legiuitorul Uniunii dispune de posibilitatea de a asigura adoptarea dispozițiilor de punere în aplicare a regulamentelor de bază potrivit unei proceduri diferite de cea urmată pentru adoptarea regulamentului de bază (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 iunie 1996, Parlamentul/Consiliul, C-303/94, EU:C:1996:238, punctul 23 și jurisprudența citată), nu este mai puțin adevărat că, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 96 din concluzii, regula de vot prevăzută la articolul 6 alineatul (11) din regulamentul atacat, și anume cea a majorității calificate cu participarea tuturor statelor membre, este cea în legătură cu care articolul 16 alineatul (3) TUE prevede o aplicare generală în cadrul deliberărilor Consiliului, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel.
- 308 Trebuie adăugat că această regulă de vot este nu doar prevăzută de tratatele înseși, ci și că nu încalcă principiul egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 309 În special, faptul că interesele statelor membre pot fi diferite și că, după cum toate statele membre sau numai unele dintre ele participă la vot în cadrul Consiliului, o minoritate de blocaj este mai mult sau mai puțin ușor de atins în urma votului menționat, în sensul articolului 16 alineatul (4) TUE, nu este nicidecum specific procedurii instituite prin regulamentul atacat și este pe deplin compatibil cu alegerile făcute de autorii tratatelor. Astfel, în conformitate cu valoarea democrației prevăzută la articolul 2 TUE, această dispoziție urmărește să asigure că deciziile Consiliului se întemeiază pe o reprezentativitate suficientă atât a statelor membre, cât și a populației Uniunii.
- 310 Având în vedere considerațiile care precedă, al optulea motiv trebuie respins ca nefondat.

F. Cu privire la al nouălea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice

1. Argumentația părților

- 311 Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că dispozițiile regulamentului atacat nu respectă cerințele clarității și preciziei care decurg din principiul securității juridice, din moment ce acest regulament nu precizează în mod clar cerințele care trebuie respectate de statele membre pentru a putea menține finanțările provenite din bugetul Uniunii care le-au fost acordate și conferă Comisiei și Consiliului o putere de apreciere prea largă.
- 312 Ar ridica dificultăți în acest sens, în primul rând, noțiunea de „stat de drept”, astfel cum este definită la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat. Această noțiune nu ar putea, în principiu, să facă obiectul unei definiții universale, întrucât ar cuprinde un număr neexhaustiv de principii al căror sens poate fi diferit de la un stat la altul, în funcție de caracteristicile constituționale sau de tradițiile sale juridice proprii. În plus, această definiție ar extinde în mod nejustificat conținutul noțiunii menționate ca valoare a Uniunii, care nu ar fi decât una dintre valorile prevăzute la articolul 2 TUE, la celelalte valori incluse în această dispoziție.
- 313 În al doilea rând, elementele de apreciere a respectării principiilor statului de drept, stabilite la articolele 3 și 4 din regulamentul atacat, nu ar îndeplini cerințele clarității și preciziei, întrucât aplicarea acestor principii ar presupune ca ele să se concretizeze în prealabil. Or, în lipsa unei definiții universale a principiilor menționate și având în vedere competențele foarte limitate ale Uniunii pentru a le concretiza, acestea din urmă nu ar avea conținut material concret în dreptul Uniunii. Deși este adevărat că Curtea și Curtea Europeană a Drepturilor Omului au clarificat anumite aspecte ale valorii statului de drept, acestea nu ar fi precizat însă și conținutul celorlalte valori prevăzute la articolul 2 TUE, nici relația lor cu principiul respectării identității naționale a statelor membre care figurează la articolul 4 alineatul (2) TUE.
- 314 Desigur, în Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 32), Curtea ar fi făcut referire la valoarea statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE, însă ar fi precizat că această valoare era concretizată în articolul 19 TUE. Prin urmare, pentru a deveni aplicabile, valorile prevăzute la articolul 2 TUE ar trebui să fie concretizate în alte dispoziții ale tratatelor. Cu toate acestea, întrucât alte valori decât statul de drept, încorporate în mod nejustificat în această din urmă noțiune prin regulamentul atacat, nu ar fi clar definite, Curtea ar fi chemată să precizeze printre altele noțiunile de „pluralism”, de „nediscriminare”, de „toleranță”, de „justiție” și de „solidaritate”. Interpretarea obligatorie a acestor noțiuni de către Curte, cu ocazia controlului jurisdicțional al deciziilor adoptate în temeiul regulamentului menționat, ar depăși astfel competențele atribuite Uniunii.
- 315 Lipsa de precizie a articolului 3 și a articolului 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, în măsura în care utilizează expresii precum „funcționarea corespunzătoare” a „autorităților” sau a „organelor” și „funcționarea corespunzătoare a unor sisteme eficiente și transparente de gestiune financiară și de responsabilitate financiară”, precum și caracterul neexhaustiv al enumerărilor care figurează în aceste dispoziții permit, așadar, Comisiei și Consiliului să le precizeze cu ocazia aplicării acestui regulament, ceea ce va avea ca efect în esență să facă posibilă aplicarea retroactivă a normelor astfel precizate.
- 316 În al treilea rând, printre sursele de informare pe care Comisia trebuie să le utilizeze în temeiul articolului 6 alineatul (3) din regulamentul atacat, cu ocazia constatării unei încălcări a principiilor statului de drept, figurează „concluziile și recomandările” instituțiilor Uniunii, ale

altor organizații internaționale relevante și ale altor instituții recunoscute, în timp ce, în temeiul dreptului Uniunii, aceste surse nu ar fi obligatorii pentru statele membre. Prin urmare, acest regulament nu le poate conferi un caracter obligatoriu. Nici chiar lista orientativă care figurează în considerentul (16) al regulamentului menționat nu ar preciza în mod suficient „hotărârile, concluziile și recomandările” prevăzute în acesta.

- 317 Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă această argumentație.

2. Aprecierea Curții

- 318 Prin intermediul celui de al nouălea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că regulamentul atacat încalcă principiul securității juridice și acordă o marjă de apreciere prea largă Comisiei și Consiliului din cauza lipsei de precizie, mai întâi, a noțiunii de „stat de drept”, astfel cum este definită la articolul 2 litera (a) din acest regulament, apoi a criteriilor enunțate la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat și, în sfârșit, a surselor de informare pe care Comisia trebuie să își întemeieze aprecierile, în conformitate cu articolul 6 alineatul (3) din același regulament.
- 319 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul securității juridice impune, pe de o parte, ca normele de drept să fie clare și precise și, pe de altă parte, ca aplicarea lor să fie previzibilă pentru justițiabili, mai ales atunci când ele pot produce consecințe defavorabile. Principiul menționat impune în special ca o reglementare să permită persoanelor interesate să cunoască cu exactitate întinderea obligațiilor pe care le instituie în sarcina lor și ca ele să aibă posibilitatea să își cunoască în mod neechivoc drepturile și obligațiile și să acționeze în consecință (Hotărârea din 29 aprilie 2021, Banco de Portugal și alții, C-504/19, EU:C:2021:335, punctul 51, precum și jurisprudența citată).
- 320 Totuși, aceste cerințe nu pot fi înțelese în sensul că se opun ca legiuitorul Uniunii, în cadrul unei norme pe care o adoptă, să utilizeze o noțiune juridică abstractă, nici în sensul că impun ca o asemenea normă abstractă să menționeze diferitele ipoteze concrete în care aceasta este susceptibilă să se aplice, întrucât toate aceste ipoteze nu pot fi determinate în avans de legiuitor (a se vedea prin analogie Hotărârea din 20 iulie 2017, Marco Tronchetti Provera și alții, C-206/16, EU:C:2017:572, punctele 39 și 40).
- 321 În consecință, faptul că un act legislativ acordă o putere de apreciere autorităților responsabile de punerea sa în aplicare nu contravine în sine cerinței de previzibilitate, cu condiția ca limitele și modalitățile de exercitare ale unei asemenea puteri să fie definite cu o claritate suficientă, având în vedere scopul legitim urmărit, pentru a oferi o protecție adecvată împotriva arbitrariului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 17 iunie 2010, Lafarge/Comisia, C-413/08 P, EU:C:2010:346, punctul 94, precum și Hotărârea din 18 iulie 2013, Schindler Holding și alții/Comisia, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punctul 57).
- 322 În lumina acestor considerații trebuie apreciată, în primul rând, argumentația întemeiată pe caracterul imprecis și prea larg al noțiunii de „stat de drept”, definită la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat.

- 323 În această privință, *primo*, dispoziția menționată nu urmărește să definească în mod exhaustiv această noțiune, ci se limitează să specifice, exclusiv în sensul regulamentului menționat, mai multe dintre principiile pe care le reglementează și care sunt, potrivit legiuitorului Uniunii, cele mai relevante în raport cu obiectul regulamentului respectiv, care constă în asigurarea protecției bugetului Uniunii.
- 324 *Secundo*, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, principiile menționate la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat nu depășesc limitele noțiunii de „stat de drept”. În special, referirea la protecția drepturilor fundamentale se efectuează doar pentru a ilustra cerințele principiului protecției jurisdicționale efective, garantată de asemenea la articolul 19 TUE și despre care Republica Polonă însăși recunoaște că face parte din această noțiune. Situația este aceeași în ceea ce privește trimiterea la principiile nediscriminării și egalității. Astfel, deși articolul 2 TUE menționează în mod distinct statul de drept ca valoare comună statelor membre și principiile egalității și nediscriminării, trebuie să se constate că nu se poate considera că un stat membru a cărui societate se caracterizează prin discriminare asigură respectarea statului de drept, în sensul acestei valori comune.
- 325 Această constatare este confirmată de faptul că, în Studiul nr. 711/2013 din 18 martie 2016 de stabilire a unei „liste de criterii în materia statului de drept”, la care face trimitere considerentul (16) al regulamentului atacat, Comisia de la Veneția a arătat printre altele că noțiunea de „stat de drept” se întemeiază pe un drept sigur și previzibil, în care orice persoană are dreptul să fie tratată de factorii de decizie în mod demn, egal și rațional, cu respectarea dreptului existent, și să dispună de căi de atac pentru a contesta deciziile în fața unor instanțe independente și imparțiale, potrivit unei proceduri echitabile. Or, aceste caracteristici sunt reflectate tocmai la articolul 2 litera (a) din regulamentul menționat.
- 326 *Tertio*, având în vedere cele arătate la punctele 289-293 din prezenta hotărâre, trebuie înlăturată ca fiind lipsită de orice temei argumentația Republicii Polone, susținută de Ungaria, potrivit căreia principiile statului de drept menționate la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat nu ar avea conținut material concret în dreptul Uniunii.
- 327 *Quarto*, în ceea ce privește raportul dintre aceleași principii ale statului de drept și cel al respectării identității naționale a statelor membre care figurează la articolul 4 alineatul (2) TUE, este suficient să se facă trimitere la punctele 282-286 din prezenta hotărâre.
- 328 *Quinto*, în ceea ce privește argumentația potrivit căreia, pentru a deveni aplicabile, valorile prevăzute de articolul 2 TUE trebuie concretizate în alte dispoziții ale tratatelor, pe de o parte, s-a arătat la punctele 192-199 din prezenta hotărâre că tratatele cuprind numeroase dispoziții, care se concretizează în mod frecvent prin diverse acte de drept derivat, ce conferă instituțiilor Uniunii competența de a examina, de a constata și eventual de a sancționa încălcările valorilor prevăzute la articolul 2 TUE săvârșite într-un stat membru. Pe de altă parte, s-a constatat la punctele 112-189 din prezenta hotărâre că articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE constituie un temei juridic care permite legiuitorului Uniunii să adopte dispoziții privind constatarea unor încălcări ale valorii statului de drept și consecințele juridice ale acestor încălcări, în vederea protejării bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale acesteia atunci când astfel de încălcări afectează sau riscă în mod grav să afecteze acest buget și aceste interese.
- 329 *Sexto*, presupunând că Curtea este chemată să interpreteze, în cadrul unei acțiuni în anulare îndreptate împotriva unei decizii adoptate în temeiul regulamentului atacat, noțiunile de „pluralism”, de „nediscriminare”, de „toleranță”, de „justiție” sau de „solidaritate”, prevăzute la

articolul 2 TUE, aceasta ar exercita, procedând astfel, contrar celor pretinse de Republica Polonă, susținută de Ungaria, numai competențele care i-au fost atribuite prin tratate, în special prin articolul 263 TFUE.

- 330 În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa lipsă de precizie a criteriilor utilizate la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, rezultă, *primo*, din cuprinsul punctului 155 din prezenta hotărâre că acest articol 3 nu prevede obligații pentru statele membre, ci se limitează să citeze cazuri care pot constitui indicii ale unor încălcări ale principiilor statului de drept și urmărește astfel să faciliteze aplicarea acestui regulament, explicând cerințele inerente principiilor respective.
- 331 *Secundo*, în ceea ce privește noțiunile pretins imprecise care figurează la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat, trebuie amintit mai întâi că noțiunea de „autoritate” a fost examinată la punctele 175 și 176 din prezenta hotărâre și că noțiunea de „organe” acoperă numai „organele de anchetă și de urmărire penală”.
- 332 În continuare, în ceea ce privește „funcționarea corespunzătoare” a autorităților publice, inclusiv de aplicare a legii, care execută bugetul Uniunii și care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit, precum și a organelor de anchetă și de urmărire penală, prevăzute la articolul 3 litera (b) și la articolul 4 alineatul (2) literele (a)-(c) din regulamentul atacat, din considerentele (8) și (9) ale regulamentului menționat rezultă că această expresie vizează capacitatea autorităților respective de a-și îndeplini corect și în mod efectiv și eficient funcțiile lor relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 333 În sfârșit, expresia „sisteme eficiente și transparente de gestiune financiară și de responsabilitate financiară”, utilizată la articolul 4 alineatul (2) litera (b) din regulamentul atacat, face trimitere la noțiunea de „gestiune financiară”, care ține de cea de „buna gestiune financiară”, ce figurează chiar în tratate, în special la articolul 310 alineatul (5) și la articolul 317 primul paragraf TFUE, și este definită la articolul 2 punctul 59 din Regulamentul financiar ca fiind execuția bugetului în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității. Expresia „responsabilitate financiară” reflectă la rândul ei în special obligațiile de control financiar, de monitorizare și de audit menționate la articolul 4 alineatul (2) litera (b), în timp ce expresia „sisteme eficiente și transparente” implică instituirea unui ansamblu ordonat de norme care asigură în mod eficient și transparent gestiunea și responsabilitatea financiară amintite.
- 334 *Tertio*, argumentația întemeiată pe caracterul neexhaustiv al enumerării situațiilor sau a comportamentelor care figurează la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat a fost înlăturată la punctele 171-177 din prezenta hotărâre și, în ceea ce privește cazurile care pot constitui indicii ale unor încălcări, citate la articolul 3 din acest regulament, s-a arătat la punctul 171 din prezenta hotărâre că o definiție specială a noțiunii de „încălcare” nu se impune nicidecum pentru nevoile unui mecanism de condiționalitate orizontală precum cel instituit prin regulamentul menționat.
- 335 *Quarto*, în ceea ce privește marja de apreciere acordată de aceste dispoziții Comisiei și Consiliului, din considerațiile care precedă rezultă că expresiile criticate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, îndeplinesc, ca atare, cerințele principiului securității juridice amintite la punctele 319-321 din prezenta hotărâre. În plus, pentru a justifica adoptarea unor măsuri adecvate în temeiul regulamentului atacat, aceste instituții trebuie să stabilească în mod concret toate condițiile evidențiate ultima dată la punctele 286 și 288 din prezenta hotărâre.

- 336 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentația potrivit căreia articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat nu definește într-un mod suficient de precis sursele de informare pe care se poate întemeia Comisia, dintre care unele nu sunt obligatorii pentru statele membre și cărora acest regulament nu le poate conferi caracter obligatoriu, trebuie amintit că, potrivit dispoziției menționate, atunci când Comisia evaluează dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din acest regulament și analizează proporționalitatea măsurilor care urmează să fie impuse, aceasta ține seama de informațiile relevante provenite din sursele disponibile, inclusiv decizii, concluzii și recomandări ale instituțiilor Uniunii, ale altor organizații internaționale relevante și ale altor instituții recunoscute.
- 337 În această privință, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, revine Comisiei sarcina de a stabili dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 4 din regulamentul menționat.
- 338 În plus, potrivit articolului 6 alineatul (1) din regulamentul menționat, Comisia este obligată să prezinte, într-o notificare scrisă trimisă statului membru vizat, elementele concrete și motivele specifice pe care și-a fondat constatările potrivit cărora are motive rezonabile să considere că sunt îndeplinite aceste condiții.
- 339 Rezultă de aici că Comisia este obligată să efectueze o apreciere diligentă a faptelor în lumina condițiilor stabilite la articolul 4 din regulamentul atacat. Situația este aceeași, în conformitate cu articolul 6 alineatele (7)-(9) din regulamentul menționat, în ceea ce privește cerința proporționalității măsurilor, prevăzută la articolul 5 alineatul (3) din acesta.
- 340 De altfel, considerentele (16) și (26) ale regulamentului menționat enunță că Comisia trebuie să realizeze o evaluare calitativă aprofundată, care trebuie să fie obiectivă, imparțială și corectă, trebuie să respecte principiile obiectivității, nediscriminării și egalității statelor membre în raport cu tratatele și trebuie să se desfășoare conform unei abordări imparțiale și bazate pe probe.
- 341 Rezultă din cele arătate că Comisia este obligată să se asigure, sub controlul instanței Uniunii, de relevanța informațiilor pe care le utilizează și de fiabilitatea surselor sale. În special, aceste dispoziții nu conferă o valoare probantă specifică sau absolută și nu atribuie efecte juridice determinate surselor de informare pe care le menționează, nici celor care sunt indicate în considerentul (16) al regulamentului atacat, astfel încât nu scutesc Comisia de obligația de a efectua o apreciere diligentă a faptelor care îndeplinește pe deplin cerințele amintite la punctul precedent.
- 342 În această privință, considerentul (16) al regulamentului atacat explică faptul că informațiile relevante din sursele disponibile și de la instituțiile recunoscute includ printre altele hotărârile Curții, rapoartele Curții de Conturi, raportul anual al Comisiei privind statul de drept și tabloul de bord privind justiția în Uniune, rapoartele OLAF, ale Parchetului European și ale Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, precum și concluziile și recomandările organizațiilor și rețelelor internaționale relevante, inclusiv organisme ale Consiliului European, precum GRECO și Comisia de la Veneția, în special lista sa de criterii în materia statului de drept, precum și rețelele europene ale curților supreme și ale consiliilor judiciare.
- 343 Comisia rămâne astfel responsabilă pentru informațiile pe care le utilizează și pentru fiabilitatea surselor sale. Pe de altă parte, statul membru în cauză dispune de posibilitatea, în cursul procedurii prevăzute la articolul 6 alineatele (1)-(9) din regulamentul atacat, de a prezenta observații cu privire la informațiile pe care Comisia intenționează să le utilizeze pentru a

propune adoptarea unor măsuri adecvate. Prin urmare, acesta poate contesta valoarea probantă a fiecăruia dintre elementele reținute, temeinicia aprecierilor Comisiei putând, în orice caz, să fie supusă controlului instanței Uniunii în cadrul unei acțiuni introduse împotriva unei decizii a Consiliului adoptate în temeiul acestui regulament.

- 344 În special, Comisia trebuie să comunice, în mod precis, statului membru vizat, de la inițierea procedurii în temeiul articolului 6 alineatul (1) din regulamentul atacat și, periodic, pe tot parcursul acestei proceduri, informațiile relevante provenite din sursele disponibile pe care intenționează să își întemeieze propunerea de decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate pe care o va prezenta Consiliului. De altfel, contrar celor arătate de Republica Polonă, susținută de Ungaria, recomandărilor care pot fi luate în considerare de Comisie, în conformitate cu articolul 6 alineatele (3) și (8) din acest regulament, nu li se conferă niciun caracter obligatoriu.
- 345 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, al nouălea motiv trebuie respins ca nefondat.

G. Cu privire la al zecelea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului proporționalității

1. Argumentația părților

- 346 Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că prin mecanismul de condiționalitate instituit prin regulamentul atacat legiuitorul Uniunii a încălcat principiul proporționalității, întrucât ar exista alte dispoziții ale dreptului Uniunii destinate să protejeze bugetul Uniunii. Aceasta arată că, potrivit articolului 6 alineatul (1) din regulamentul menționat, Comisia aplică mecanismul respectiv cu excepția situației în care consideră că alte proceduri prevăzute în legislația Uniunii îi permit să protejeze bugetul Uniunii în mod mai eficace. Republica Polonă adaugă că considerentul (17) al regulamentulului menționat precizează că legislația financiară a Uniunii prevede deja diverse posibilități de protejare a bugetului Uniunii. Or, legiuitorul Uniunii nu ar fi prezentat motivele pentru care aceste mijloace ar fi ineficiente și nici modul în care același regulament ar acoperi pretense insuficiențe.
- 347 În special, motivul pentru care protecția bugetului Uniunii a fost subordonată constatării unor încălcări ale principiilor statului de drept și nu a fost direct legată de respectarea principiului bunei gestiuni financiare, aceasta fiind deja definită la articolul 2 punctul 59 din Regulamentul financiar, precizat în capitolul 7 din acest regulament și ridicat, la articolul 56 alineatul (2) din acesta, la rang de obligație pentru statele membre, nu ar apărea în mod clar. Legiuitorul Uniunii ar fi putut astfel să precizeze în Regulamentul financiar obligațiile statelor membre privind respectarea principiului bunei gestiuni financiare a fondurilor Uniunii.
- 348 Motivul care stă la baza abordării reținute de regulamentul atacat ar părea să fie, așadar, voința Parlamentului, a Consiliului și a Comisiei de a eluda restricțiile care figurează în tratate în ceea ce privește competența lor de a examina respectarea de către statele membre a principiilor statului de drept. Prin adoptarea acestui regulament, legiuitorul Uniunii ar fi conferit Consiliului și Comisiei un drept nelimitat pentru a aprecia, din punct de vedere politic, respectarea principiilor statului de drept și pentru a asocia orice încălcare constatată a acestor principii, în general, cu principiul bunei gestiuni financiare a fondurilor Uniunii.

- 349 Prin faptul că a omis să demonstreze valoarea adăugată a mecanismului instituit prin regulamentul atacat și a legăturii sale cu celelalte dispoziții destinate să protejeze bugetul Uniunii, legiuitorul Uniunii ar fi încălcat, așadar, principiul proporționalității.
- 350 Pe de altă parte, constatarea încălcărilor principiilor statului de drept pe baza unor elemente politice și în lipsa unor dispoziții specifice ar împiedica respectarea cerinței proporționalității măsurilor luate în temeiul regulamentul atacat, prevăzută la articolul 5 alineatul (3) din acesta. Situația ar fi aceeași în ceea ce privește examinarea naturii, a duratei, a gravității și a amplitudinii acestor încălcări. Principiul proporționalității ar fi astfel imposibil de respectat, ceea ce ar fi cu atât mai grav cu cât încălcările principiilor statului de drept care trebuie analizate potrivit articolului 3 și articolului 4 alineatul (2) din acest regulament ar fi sistematice prin natura lor. Astfel, ar fi dificil să se admită în practică că „funcționarea corespunzătoare a autorităților” nu este relevantă decât pentru cheltuielile în temeiul unui fond sau al unui program specific. Or, caracterul sistematic al încălcărilor constatate și lipsa oricărui criteriu care să ghideze alegerea și întinderea măsurilor care urmează să fie adoptate ar permite Comisiei și Consiliului să justifice cu ușurință adoptarea unor măsuri extinse la consecințe financiare grave.
- 351 Parlamentul și Consiliul, susținute de Regatul Belgiei, de Regatul Danemarcei, de Republica Federală Germania, de Irlanda, de Regatul Spaniei, de Republica Franceză, de Marele Ducat al Luxemburgului, de Regatul Țărilor de Jos, de Republica Finlanda, de Regatul Suediei și de Comisie, contestă această argumentație.

2. Aprecierea Curții

- 352 Prin intermediul celui de al zecelea motiv, Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că regulamentul atacat încalcă principiul proporționalității din cauză că, mai întâi, legiuitorul Uniunii nu ar fi demonstrat necesitatea adoptării sale având în vedere mijloacele preexistente de protecție a bugetului Uniunii, apoi, această adoptare ar demonstra intenția legiuitorului respectiv de a eluda limitele stabilite prin tratate pentru competența instituțiilor Uniunii de a examina respectarea de către statele membre a principiilor statului de drept și, în sfârșit, ca urmare a impreciziei criteriilor care figurează printre altele la articolul 3, la articolul 4 alineatul (2) și la articolul 5 alineatul (3) din regulamentul menționat.
- 353 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, principiul proporționalității, care face parte dintre principiile generale de drept al Uniunii, impune ca actele instituțiilor Uniunii să fie de natură să atingă obiectivele legitime urmărite de reglementarea în cauză și să nu depășească limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea acestor obiective, fiind stabilit că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul, C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 206, precum și jurisprudența citată).
- 354 În primul rând, în ceea ce privește oportunitatea de a adopta regulamentul atacat, Curtea a recunoscut în favoarea legiuitorului Uniunii o putere largă de apreciere care nu se aplică exclusiv în ceea ce privește natura și sfera de aplicare ale dispozițiilor care trebuie adoptate în domeniile în care acțiunea sa implică atât alegeri de natură politică, cât și economică sau socială și în care acesta trebuie să efectueze aprecieri și evaluări complexe, ci și, într-o anumită măsură, în ceea ce privește constatarea datelor de bază, astfel încât nu se pune problema dacă o măsură adoptată într-un astfel de domeniu era singura sau cea mai adecvată posibil, numai caracterul vădit inadecvat al acesteia în raport cu obiectivul pe care instituțiile competente îl urmăresc putând afecta

legalitatea respectivei măsuri (Hotărârea din 3 decembrie 2019, Republica Cehă/Parlamentul și Consiliul, C-482/17, EU:C:2019:1035, punctele 77 și 78, precum și Hotărârea din 8 decembrie 2020, Polonia/Parlamentul și Consiliul, C-626/18, EU:C:2020:1000, punctele 95 și 97).

- 355 În speță, astfel cum a arătat Republica Polonă însăși în argumentația sa referitoare la al patrulea și la al unsprezecelea motiv, expunerea de motive care însoțește propunerea care a condus la regulamentul atacat arată că „mai multe evenimente recente au evidențiat deficiențe generalizate în echilibrul puterilor anumitor state membre și au arătat în ce mod nerespectarea statului de drept poate deveni un subiect comun de preocupare în cadrul Uniunii”, în special pentru „instituții precum Parlamentul”.
- 356 În plus, rezultă în special din considerentele (7), (8) și (17) ale regulamentului atacat că legiuitorul Uniunii a apreciat că puteau exista situații rezultate din încălcări ale principiilor statului de drept menționate la articolul 2 litera (a) din acest regulament, pe care legislația existentă ce urmărește protejarea bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau a intereselor sale financiare nu putea să le prevadă în mod corespunzător.
- 357 Or, Republica Polonă nu a invocat niciun element de natură să demonstreze că legiuitorul Uniunii ar fi depășit larga putere de apreciere de care dispune în această privință atunci când a considerat necesar, prin intermediul regulamentului atacat, să atenueze afectarea sau riscurile grave de afectare a acestei bune gestiuni sau a protecției acestor interese financiare care pot rezulta din încălcări ale principiilor statului de drept.
- 358 În al doilea rând, în ceea ce privește pretinsa eludare a competențelor instituțiilor Uniunii pentru a examina respectarea de către statele membre a principiilor statului de drept, trebuie să se constate că legiuitorul Uniunii nu a conferit nicidecum Consiliului și Comisiei un drept nelimitat pentru a aprecia, în raport cu considerațiile politice, respectarea principiilor statului de drept sau pentru a asocia orice încălcare constatată a acestor principii, în general, cu principiul bunei gestiuni financiare a fondurilor Uniunii. Astfel, acesta a supus inițierea procedurii tuturor criteriilor expuse la punctul 288 din prezenta hotărâre, care asigură, după cum s-a arătat la punctele 112-189 și 200-203 din prezenta hotărâre, că aprecierile acestor instituții intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și sunt de natură juridică, iar nu politică.
- 359 În al treilea rând, în ceea ce privește pretinsa lipsă de precizie a criteriilor care determină alegerea și întinderea măsurilor care urmează să fie adoptate, prevăzute în special la articolul 5 alineatul (3) din regulamentul atacat, s-a arătat la punctele 301-303 din prezenta hotărâre că aceste criterii sunt suficient de precise și că, în special, din prima-a treia teză ale acestui alineat rezultă că măsurile luate trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor constatate ale principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia.
- 360 Astfel, dispoziția menționată prevede, în prima teză, că măsurile luate trebuie să fie „proporționale”, în a doua teză, că acestea „se stabilesc în funcție de impactul real sau potențial” al încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia și, în a treia teză, că natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept sunt „avute în vedere în mod corespunzător”.
- 361 După cum a arătat avocatul general Campos Sánchez-Bordona la punctele 177 și 178 din Concluziile sale prezentate în cauza Ungaria/Parlamentul și Consiliul (C-156/21, EU:C:2021:974), din ordinea acestor teze, precum și din termenii utilizați rezultă că

proportionalitatea măsurilor care urmează să fie adoptate este asigurată, în mod decisiv, de criteriul „impactului” încălcărilor principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia. În ceea ce privește criteriile întemeiate pe natura, durata, gravitatea și amploarea acestor încălcări, ele pot fi „avute în vedere în mod corespunzător” numai pentru a stabili amploarea impactului respectiv, acesta putând varia în funcție de caracteristicile încălcărilor constatate, astfel cum au fost evidențiate prin aplicarea acestor criterii.

- 362 În ultimul rând, în măsura în care Republica Polonă, susținută de Ungaria, arată că încălcările constatate ale principiilor statului de drept se pot dovedi sistematice prin natura lor, astfel încât afectează și alte domenii decât cele relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor financiare ale acesteia, la punctele 267-270 din prezenta hotărâre s-a arătat că, atunci când o astfel de încălcare este de asemenea de natură să afecteze sau să riște în mod grav să afecteze buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale acesteia, nu se poate reproșa Uniunii că a pus în aplicare mijloacele necesare pentru protecția acestei bune gestiuni și a acestor interese financiare.
- 363 Având în vedere considerațiile care precedă, al zecelea motiv trebuie respins și, prin urmare, acțiunea în totalitate.

VI. Cu privire la cheltuielile de judecată

- 364 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 365 Întrucât Parlamentul și Consiliul au solicitat obligarea Republicii Polone la plata cheltuielilor de judecată, iar aceasta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea sa la plata cheltuielilor de judecată efectuate de acestea.
- 366 În conformitate cu articolul 140 alineatul (1) din regulamentul menționat, Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată în calitate de interveniente în litigiu.

Pentru aceste motive, Curtea (Plenul) declară și hotărăște:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Obligă Republica Polonă să suporte, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, pe cele efectuate de Parlamentul European și de Consiliul Uniunii Europene.**
- 3) Regatul Belgiei, Regatul Danemarcei, Republica Federală Germania, Irlanda, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături