



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Plenul)

16 februarie 2022*

Cuprins

I.	Cadrul juridic	5
A.	Regulamentul (CE) nr. 1049/2001	5
B.	Regulamentul de procedură al Consiliului	6
C.	Linii directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului	6
D.	Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013	7
E.	Regulamentul financiar	7
II.	Regulamentul atacat	11
III.	Concluziile părților și procedura în fața Curții	20
IV.	Cu privire la cererea de a nu se lua în considerare anumite fragmente din cererea introductivă a Ungariei și din anexa A.3 la aceasta	22
A.	Argumentația părților	22
B.	Aprecierea Curții	23
V.	Cu privire la acțiune	26
A.	Cu privire la concluziile principale prin care se solicită anularea regulamentului atacat în ansamblu	27
1.	Cu privire la primul și la al doilea motiv, întemeiate pe necompetența Uniunii de a adopta regulamentul atacat	27
a)	Argumentele părților	27
b)	Aprecierea Curții	32

* Limba de procedură: maghiara.

1) Cu privire la temeiul juridic al regulamentului atacat	32
2) Cu privire la eludarea articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE	41
2. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice . .	48
a) Argumentația părților	48
b) Aprecierea Curții	52
B. Cu privire la concluziile subsidiare prin care se solicită anularea în parte a regulamentului atacat	63
1. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (1) din regulamentul atacat	63
a) Argumentația părților	63
b) Aprecierea Curții	64
2. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat	64
a) Argumentația părților	64
b) Aprecierea Curții	65
3. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (2) din regulamentul atacat	66
a) Argumentația părților	66
b) Aprecierea Curții	66
4. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat	68
a) Argumentația părților	68
b) Aprecierea Curții	69
5. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat	71
a) Argumentația părților	71
b) Aprecierea Curții	71
6. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat	73
a) Argumentația părților	73

b) Aprecierea Curții	73
VI. Cu privire la cheltuielile de judecată	75

„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 – Pretinsă eludare a articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE – Pretinse încălcări ale articolului 4 alineatul (1) TUE, ale articolului 5 alineatul (2) și ale articolului 13 alineatul (2) TUE, precum și ale principiilor securității juridice, proporționalității și egalității statelor membre în raport cu tratatele”

În cauza C-156/21,

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

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

reclamantă,

susținută de:

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

intervenientă,

împotriva

Parlamentului European, reprezentat de F. Drexler, R. Crowe, 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 C. Pochet, M. Jacobs 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 A. Tokár, 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. Ilešič, 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, Ungaria solicită Curții anularea, cu titlu principal, a 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 433 I, p. 1, rectificare în JO 2021, L 373, p. 94, denumit în continuare „regulamentul atacat”) și, cu titlu subsidiar, a articolului 4 alineatul (1) și alineatul (2) litera (h), a articolului 5 alineatul (2) și alineatul (3) penultima și ultima teză, precum și a articolului 6 alineatele (3) și (8) din acest regulament.

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 directe 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;

[...]

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 61 din acest regulament, intitulat „Conflictul de interese”, prevede:

„(1) Actorilor financiari în sensul capitolului 4 de la prezentul titlu și celorlalte persoane, inclusiv autorități naționale la orice nivel, implicate în execuția bugetară în cadrul gestiunii directe, indirecte și partajate a bugetului, inclusiv în elaborarea actelor pregătitoare corespunzătoare, precum și în auditarea sau controlul bugetului le este interzis să ia măsuri care pot genera un conflict între propriile lor interese și cele ale Uniunii. De asemenea, aceștia iau măsurile adecvate pentru a preveni apariția unui conflict de interese în ceea ce privește funcțiile aflate în responsabilitatea lor și pentru a aborda situațiile care pot fi, în mod obiectiv, percepute ca un conflict de interese.

(2) În cazul în care există un risc de conflict de interese care implică un membru al personalului unei autorități naționale, persoana în cauză sesizează superiorul său ierarhic cu privire la acest aspect. Atunci când un astfel de risc există pentru personalul care intră sub incidența Statutului funcționarilor, persoana în cauză sesizează ordonatorul de credite delegat relevant. Superiorul ierarhic sau ordonatorul de credite delegat relevant confirmă în scris dacă se constată existența unui conflict de interese. Atunci când se constată existența unui conflict de interese, autoritatea împuternicită să facă numiri sau autoritatea națională relevantă se asigură că persoana în cauză încetează toate activitățile în legătură cu respectiva chestiune. Ordonatorul de credite delegat relevant sau autoritatea națională relevantă se asigură că orice măsuri ulterioare adecvate se iau în conformitate cu legislația aplicabilă.

(3) În sensul alineatului (1), un conflict de interese există în cazul în care exercitarea imparțială și obiectivă a funcțiilor unui actor financiar sau ale unei alte persoane, menționate la alineatul (1), este compromisă din motive care implică familia, viața afectivă, afinitățile politice sau naționale, interesul economic sau orice alt interes personal direct sau indirect.”

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

„(1) 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 alineatele (2) și (8):

„(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.

[...]

(8) Pentru a se asigura că fondurile Uniunii sunt utilizate în conformitate cu normele aplicabile, Comisia:

- (a) aplică procedurile în vederea verificării și acceptării conturilor organismelor desemnate, verificând caracterul exhaustiv, exact și veridic al conturilor;

- (b) exclude din cheltuielile de finanțare ale Uniunii plățile care au fost efectuate cu încălcarea legislației aplicabile;
- (c) întrerupe termenele de plată sau suspendă plățile atunci când se prevede astfel în normele sectoriale.

Comisia ridică în întregime sau parțial întreruperea termenelor de plată sau suspendarea plăților după ce statul membru în cauză își prezintă observațiile și imediat ce acesta a luat măsurile necesare. Raportul anual de activitate menționat la articolul 74 alineatul (9) vizează toate obligațiile prevăzute la prezentul alineat.”

- 14 Articolul 129 din Regulamentul financiar, intitulat „Cooperarea în vederea protejării intereselor financiare ale Uniunii”, prevede:

„(1) Orice persoană sau entitate care primește fonduri din partea Uniunii cooperează pe deplin pentru protejarea intereselor financiare ale Uniunii și, drept condiție pentru primirea fondurilor, acordă accesul și drepturile necesare pentru ordonatorul de credite responsabil pentru EPPO față de statele membre care participă la cooperarea consolidată [...], pentru OLAF, pentru Curtea de Conturi și, după caz, pentru autoritățile naționale relevante să își exercite în mod exhaustiv competențele care le revin. În cazul OLAF, astfel de drepturi includ dreptul de a efectua investigații, inclusiv verificări și inspecții la fața locului, în conformitate cu Regulamentul [privind investigațiile efectuate de OLAF].

(2) Orice persoană sau entitate care primește din partea Uniunii fonduri în cadrul gestiunii directe și indirecte se angajează în scris să acorde drepturile necesare menționate la alineatul (1) și se asigură că eventualii terți implicați în execuția fondurilor Uniunii acordă drepturi echivalente.”

- 15 Potrivit articolului 131 din Regulamentul financiar, intitulat „Suspendare, reziliere și reducere”:

„(1) Dacă o procedură de atribuire a fost viciată de nereguli sau fraude, ordonatorul de credite competent suspendă procedura și poate lua orice măsuri necesare, inclusiv anularea procedurii. Ordonatorul de credite competent informează imediat OLAF cu privire la cazurile de fraudă suspectate.

[...]

(3) Ordonatorul de credite competent poate suspenda plățile sau punerea în aplicare a angajamentului juridic în cazul în care:

[...]

(b) este necesar să se verifice dacă presupusele nereguli, fraude sau încălcări ale obligațiilor au avut loc efectiv;

(c) neregulile, fraudele sau încălcările obligațiilor pun sub semnul întrebării fiabilitatea sau eficacitatea sistemelor de control intern ale unei persoane sau entități care execută fonduri ale Uniunii în temeiul articolului 62 alineatul (1) primul paragraf litera (c) sau legalitatea și regularitatea operațiunilor subiacente.

[...]

- 16 Articolul 135 din acest regulament, 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

- 17 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”.

18 Considerentele (2), (3), (5)-(10), (12)-(16), (18)-(20) 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 Juizes 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 433 I, 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. Respectivul 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, Asociação 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, Asociação 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) Încălcările 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.

[...]

- (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 beneficiari 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 cuantumurile 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.

- (20) În vederea asigurării unor condiții uniforme pentru punerea în aplicare a prezentului regulament, precum și având în vedere importanța efectelor financiare ale măsurilor adoptate în temeiul prezentului regulament, ar trebui conferite competențe de executare Consiliului, care ar trebui să acționeze pe baza unei propuneri a Comisiei.

[...]

- (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.”

19 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.”

20 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].”

21 Articolul 3 din regulamentul atacat, intitulat „Încălcări 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.”

22 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.”

23 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 proporționate. 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.”

24 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.”

25 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

26 Ungaria solicită Curții:

- cu titlu principal, anularea regulamentului atacat;
- cu titlu subsidiar, anularea articolului 4 alineatul (1) și alineatul (2) litera (h), a articolului 5 alineatul (2) și alineatul (3) penultima și ultima teză, precum și a articolului 6 alineatele (3) și (8) din acest regulament și

- obligarea Parlamentului și a Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.
- 27 Pe de altă parte, Ungaria a solicitat Curții, în temeiul articolului 16 al treilea paragraf din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene, judecarea prezentei cauze în Marea Cameră.
- 28 Parlamentul și Consiliul solicită Curții respingerea acțiunii și obligarea Ungariei la plata cheltuielilor de judecată.
- 29 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 433 I, p. 11) 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 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.
- 30 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.
- 31 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.
- 32 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.
- 33 Prin decizia președintelui Curții din aceeași zi, a fost admisă cererea de intervenție a Republicii Polone în susținerea concluziilor Ungariei.

- 34 Prin cererea introductivă din 11 mai 2021, Consiliul a solicitat Curții să nu ia în considerare fragmentele din cererea introductivă a Ungariei și din anexele la aceasta, în special cele din anexa A.3, 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 regulamentului atacat (denumit în continuare „Avizul juridic nr. 13593/18”) sau care reproduc conținutul sau raționamentul acestui aviz juridic. La 29 iunie 2021, Curtea a decis să unească această cerere cu fondul.
- 35 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 Ungariei și din anexa A.3 la aceasta

A. Argumentația părților

- 36 În susținerea cererii sale de a nu se ține seama de punctele 21, 22, 164 și 166 din cererea introductivă a Ungariei, precum și de anexa A.3 la aceasta, 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.
- 37 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.
- 38 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 Ungaria să le utilizeze în cadrul prezentei proceduri jurisdicționale.
- 39 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 prezentarea unor astfel de documente interne poate avea loc în cadrul unui litigiu în fața Curții fără ca prezentarea respectivă să fi fost autorizată de instituția în cauză sau dispusă de această instanță.
- 40 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, în special din cauza riscului ca, în cadrul unui litigiu privind validitatea regulamentului atacat, un reclamant să îl poată confrunta 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.

- 41 De altfel, potrivit Consiliului, Ungaria 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.
- 42 Consiliul arată că, în cazul în care Ungaria 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.
- 43 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.
- 44 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 Ungariei 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.
- 45 Ungaria contestă argumentația Consiliului.

B. Aprecierea Curții

- 46 Prin argumentația sa, Consiliul susține în esență că, prin faptul că a inclus, la punctele 21, 22, 164 și 166 din cererea introductivă, precum și în anexa A.3 la aceasta, referiri la Avizul juridic nr. 13593/18 și analize ale conținutului acestuia, Ungaria, în primul rând, a încălcat articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, în al doilea rând, a încălcat punctele 20 și 21 din Liniile directoare privind gestionarea documentelor interne ale Consiliului, în al treilea rând, a încălcat Regulamentul nr. 1049/2001, în al patrulea 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, și, în al cincilea 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.

- 47 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”.
- 48 În această privință, trebuie să se constate mai întâi că cererea introductivă și anexa A.3 la aceasta fac 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 Ungaria nu a solicitat Consiliului autorizația de utilizare în justiție a unei copii sau a unor extrase din acest aviz juridic și, în sfârșit, că statul membru respectiv nu a anexat la cererea sa o copie a avizului juridic menționat.
- 49 Prin urmare, trebuie să se stabilească dacă, prin faptul că a vizat în cererea sa introductivă și în anexa A.3 la aceasta fragmente din Avizul juridic nr. 13593/18, este necesar să se considere că Ungaria a utilizat în justiție extrase din acesta, în sensul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului.
- 50 În această privință, trebuie arătat că punctele 22 și 164 din cererea introductivă precum și al doilea-al șaptelea și al nouălea paragraf ale anexei A.3 la aceasta conțin o argumentație proprie a Ungariei cu privire la care acest stat membru susține că reflectă analiza efectuată în acest aviz juridic, în timp ce punctele 21 și 166 din cererea introductivă conțin, tot în cadrul unei argumentații proprii a Ungariei, simple referiri la avizul juridic menționat. Astfel, asemenea argumentații însoțite de simple afirmații privind concordanța cu Avizul juridic nr. 13593/18 și referiri la acesta, a căror exactitate este contestată de altfel de Consiliu, nu pot fi considerate ca reprezentând extrase din avizul juridic menționat.
- 51 În schimb, trebuie să se considere că anexa A.3 la cererea introductivă, în măsura în care al patrulea paragraf al acesteia citează Avizul juridic nr. 13593/18, cuprinde un „extras” din acest aviz juridic, în sensul articolului 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului. Pe de altă parte, prezentarea unui asemenea extras în anexa la un act de procedură constituie „eliberarea, în scopul utilizării în cadrul procedurilor juridice”, în sensul acestei dispoziții.
- 52 În consecință, Ungaria 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 extrasului din Avizul juridic nr. 13593/18 care figurează în anexa A.3 la cererea introductivă.
- 53 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 pendinte 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).
- 54 Astfel, prin prezentarea neautorizată a unui asemenea aviz juridic, reclamantul confruntă, după cum susține Consiliul, 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 încalcă cerințele unui proces echitabil și echivalează 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).

- 55 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).
- 56 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).
- 57 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.
- 58 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).
- 59 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 respectării drepturilor fundamentale, astfel cum sunt definite la articolul 6 TUE și în cartă, după cum amintește considerentul (2) al Regulamentului nr. 1049/2001.

- 60 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).
- 61 Or, în speță, așa cum a arătat domnul avocat general la punctele 70-72 din concluzii, 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.
- 62 Prin urmare, nici articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, nici jurisprudența amintită la punctul 53 din prezenta hotărâre nu se opunea ca Ungaria să divulge acest aviz juridic în tot sau în parte în cererea sa introductivă.
- 63 Această constatare nu este infirmată de faptul că Ungaria are un interes propriu ca fragmentele în litigiu din cererea sa introductivă și din anexa A.3 la aceasta 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 58 și 59 din prezenta hotărâre.
- 64 În consecință, fără a fi necesar să se pronunțe separat asupra motivelor întemeiate pe încălcarea punctelor 20 și 21 din Liniile directoare 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 55-63 din prezenta hotărâre, cererea Consiliului prin care se solicită neluarea în considerare a fragmentelor din cererea introductivă a Ungariei și din anexele la aceasta, în special cele din anexa A.3, 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

- 65 Prin acțiunea formulată, Ungaria, susținută de Republica Polonă, solicită cu titlu principal anularea regulamentului atacat în ansamblu și, cu titlu subsidiar, anularea în parte a acestuia, și anume a articolului 4 alineatul (1), a articolului 4 alineatul (2) litera (h), a articolului 5 alineatul (2), a articolului 5 alineatul (3) a treia teză, a articolului 5 alineatul (3) a patra teză, precum și a articolului 6 alineatele (3) și (8) din acest regulament.

A. Cu privire la concluziile principale prin care se solicită anularea regulamentului atacat în ansamblu

- 66 În susținerea concluziilor principale prin care se solicită anularea regulamentului atacat în ansamblu, Ungaria invocă trei motive. Trebuie să se examineze, în primul rând și împreună, primul și al doilea motiv, întemeiate în esență pe necompetența Uniunii de a adopta regulamentul atacat.

1. Cu privire la primul și la al doilea motiv, întemeiate pe necompetența Uniunii de a adopta regulamentul atacat

a) Argumentele părților

- 67 Prin intermediul primului motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că lipsește temeiul juridic al regulamentului atacat. Ea amintește în această privință că articolul 322 alineatul (1) literele (a) și (b) TFUE permite legiuitorului Uniunii să adopte „normele financiare care definesc în special procedura care trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului și pentru predarea și verificarea conturilor” și, respectiv, „normele de organizare a controlului răspunderii participanților la execuția bugetului, în special a ordonatorilor și contabililor”. Ungaria adaugă că, potrivit articolului 322 alineatul (2) TFUE, Consiliul stabilește metodele și procedura prin care veniturile bugetare prevăzute de regimul resurselor proprii ale Uniunii se pun la dispoziția Comisiei și definește măsurile care trebuie aplicate pentru a răspunde necesităților trezoreriei.
- 68 Aceste dispoziții ar fi servit deja, în tot sau în parte, drept temei legal pentru numeroase acte juridice legate efectiv de bugetul anual al Uniunii sau de cadrul financiar multianual al acesteia, precum Regulamentul financiar, Regulamentul (UE) 2020/558 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 aprilie 2020 de modificare a Regulamentelor (UE) nr. 1301/2013 și (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește măsuri specifice de asigurare a unei flexibilități excepționale pentru utilizarea fondurilor structurale și de investiții europene ca reacție la epidemia de COVID-19 (JO 2020, L 130, p. 1), care permite aplicarea unei rate excepționale de cofinanțare în cadrul fondurilor structurale și de investiții, sau chiar Regulamentul (UE) 2020/2221 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 decembrie 2020 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 în ceea ce privește resursele suplimentare și măsurile de implementare cu scopul de a oferi asistență pentru sprijinirea ameliorării efectelor provocate de criză în contextul pandemiei de COVID-19 și al consecințelor sale sociale și pentru pregătirea unei redresări verzi, digitale și reziliente a economiei (REACT-EU) (JO 2020, L 437, p. 30), care stabilește norme de punere în aplicare pentru sprijinirea ameliorării efectelor provocate în contextul pandemiei și prevede, cu titlu excepțional, resurse suplimentare pentru a sprijini coeziunea socială și redresarea economică.
- 69 Astfel, în ceea ce privește Regulamentul financiar, acesta ar stabili, în prima sa parte, în mod general și complet, principiile și procedurile pentru instituirea și punerea în aplicare a bugetului Uniunii, precum și pentru controlul fondurilor sale. Aceste principii și proceduri ar constitui „norme financiare” care definesc procedura care trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE. Aceeași ar fi situația în ceea ce privește Regulamentele 2020/558 și 2020/2221, ale căror norme ar fi legate în mod efectiv și direct de bugetul Uniunii, de cadrul financiar multianual și de ajutoarele furnizate din diferite fonduri ale Uniunii.

- 70 În schimb, elementele esențiale ale dispozițiilor regulamentului atacat, precum definiția noțiunii de „stat de drept” sau posibilele forme de încălcare a principiilor statului de drept, nu ar putea fi considerate în mod obiectiv norme financiare care definesc procedura care trebuie adoptată pentru execuția bugetului, în sensul acestei dispoziții. Caracterul inadecvat al articolului 322 alineatul (1) TFUE ca temei juridic al acestui regulament ar reieși în special din compararea normelor în materie de conflict de interese cuprinse în regulamentul menționat și, respectiv, în Regulamentul financiar.
- 71 În această privință, din articolul 61 din Regulamentul financiar ar decurge că obligația de a preveni conflictele de interese se aplică tuturor metodelor de execuție a fondurilor Uniunii, inclusiv autorităților statelor membre care acționează în cadrul execuției acestor fonduri, astfel încât statele respective ar fi obligate să adopte o reglementare adecvată în sensul arătat. În acest scop, Regulamentul financiar ar conține norme procedurale adecvate care să permită încetarea conflictelor de interese.
- 72 Or, din articolul 3 litera (b) din regulamentul atacat ar reieși că nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese poate constitui un indiciu al unei încălcări a principiilor statului de drept, chiar dacă acest regulament nu ar stabili nicio normă procedurală referitoare la măsurile pe care le-ar putea adopta statele membre pentru a preveni asemenea conflicte sau pentru a le remedia. Această dispoziție ar permite, așadar, să fie luate măsuri în privința statelor membre pe baza unor așteptări neprecizate, care depășesc cerințele stabilite în Regulamentul financiar.
- 73 Într-un mod mai general, Ungaria consideră că dispozițiile regulamentului atacat nu pot fi considerate norme financiare care definesc o procedură pentru execuția bugetului Uniunii. Astfel, potrivit articolului 1 din acesta, obiectul regulamentului menționat ar fi de a stabili normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre. În acest scop, articolul 2 din regulamentul menționat ar defini noțiunea de „stat de drept”, iar articolul 3 din același regulament ar prezenta, cu titlu ilustrativ, situații de încălcări ale principiilor statului de drept. Elementele esențiale ale regulamentului atacat ar fi astfel definiția noțiunii de „stat de drept” și posibilele forme de încălcare a statului de drept.
- 74 Or, articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE nu ar autoriza Uniunea să definească cazurile în care statul de drept este încălcat și nici măcar să stabilească elementele constitutive ale noțiunii de „stat de drept”. Astfel, această dispoziție nu ar constitui un temei juridic care să permită examinarea sau constatarea unor încălcări ale principiilor statului de drept ori prevederea consecințelor juridice aferente unor asemenea încălcări, întrucât astfel de norme nu ar putea fi considerate în mod obiectiv ca fiind norme financiare care definesc procedura ce trebuie adoptată pentru execuția bugetului.
- 75 Simplul fapt că normele de fond și de procedură stabilite în regulamentul atacat prezintă o legătură cu bugetul Uniunii nu poate fi suficient pentru a le califica drept „norme financiare”, în sensul articolului 322 alineatul (1) TFUE. O interpretare a noțiunii de „norme financiare” atât de extensivă încât ar include dispozițiile regulamentului atacat ar avea ca efect extinderea acestei noțiuni la vvasitotalitatea dreptului Uniunii, precum și la părți foarte largi ale sistemelor juridice ale statelor membre, întrucât ar fi dificil să se identifice o dispoziție pentru care este imposibil să se stabilească un efect cel puțin indirect asupra unei resurse bugetare a Uniunii.

- 76 Caracterul inadecvat al temeiului juridic al regulamentului atacat ar rezulta și din faptul că articolul 5 alineatul (2) din acesta nu cuprinde norme financiare care să determine procedura de execuție a bugetului Uniunii. Astfel, obligația de a continua punerea în aplicare a unui anumit program după identificarea neregulilor, încălcărilor sau deficiențelor care afectează buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau protecția intereselor financiare ale Uniunii nu ar intra sub incidența obligațiilor de control sau de audit ce revin statelor membre în execuția bugetului în temeiul articolului 317 TFUE și nu ar decurge nici din normele financiare care definesc procedura ce trebuie adoptată pentru stabilirea și execuția bugetului și pentru predarea și verificarea conturilor, prevăzute la articolul 322 TFUE, pentru a asigura respectarea principiilor bugetare și în special a principiilor buneii gestiuni financiare, transparenței și nediscriminării.
- 77 Asemenea norme financiare nu ar obliga statele membre să pună în continuare în aplicare un anumit program, după identificarea unor astfel de nereguli, încălcări sau deficiențe. Dimpotrivă, articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE ar permite adoptarea unor norme financiare precum suspendarea plăților pentru un anumit program, care ar fi destinate tocmai să garanteze că statul membru se conformează condițiilor stabilite de normele financiare relevante pentru a asigura protecția intereselor financiare ale Uniunii și realizarea efectivă a obiectivelor urmărite în cadrul programului respectiv.
- 78 Or, ar fi contrar logicii care stă la baza acestor norme financiare faptul că norme financiare ale Uniunii să poată impune unui stat membru să pună în continuare în aplicare un program chiar dacă Comisia a constatat nereguli privind punerea în aplicare a acestui program care aduce atingere intereselor financiare ale Uniunii și principiului buneii gestiuni financiare sau care pune în pericol realizarea obiectivelor vizate.
- 79 Rezultă de aici, potrivit Ungariei, că obiectivul urmărit prin impunerea unei astfel de obligații nu este de a asigura protecția intereselor financiare ale Uniunii, ci de a sancționa un stat membru în cazul încălcării principiilor statului de drept, ceea ce ar fi incompatibil cu temeiul juridic reținut. În plus, obligația unui stat membru de a finanța integral propriul buget din programe pentru definirea cărora nu are decât o marjă de manevră limitată ar restrânge dreptul său de a utiliza propriul buget și ar stabili o cerință care nu revine bugetului Uniunii, ci celui al statului membru în cauză.
- 80 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Ungaria susține că regulamentul atacat încalcă, în primul rând, articolul 7 TUE, în al doilea rând, articolul 4 alineatul (1) și articolul 5 alineatul (2) TUE, precum și, în al treilea rând, articolul 13 alineatul (2) TUE și articolul 269 TFUE.
- 81 Aceasta arată, în primul rând, că articolul 7 TUE este singurul articol pe baza căruia poate fi constatat riscul unei încălcări grave de către un stat membru a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE. Regulamentul atacat ar institui, într-un domeniu determinat, o procedură paralelă având aceeași finalitate cu cea prevăzută la articolul 7 menționat, cu încălcarea acestuia din urmă.
- 82 Astfel, *primo*, tratatele nu ar prevedea că articolul 7 TUE poate fi pus în aplicare prin acte legislative privind constatarea unei încălcări a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE și stabilirea consecințelor juridice ale unei asemenea încălcări.
- 83 *Secundo*, procedura prevăzută de regulamentul atacat ar implica faptul că Curtea dispune de competența de a controla deciziile adoptate de Consiliu pe baza acestui regulament și, prin urmare, de a aprecia încălcarea de către un stat membru a principiilor statului de drept, chiar dacă reglementarea sau practica națională aflată la originea acestei încălcări nu ar intra sub

- incidența dreptului Uniunii, iar Curtea nu ar fi, în consecință, competentă să le examineze. Regulamentul atacat ar extinde astfel, cu încălcarea tratatelor și eludând în special limitările prevăzute la articolul 269 TFUE, nu numai competențele Comisiei și ale Consiliului, ci și pe cele ale Curții.
- 84 *Tertio*, în sistemul tratatelor, numai articolul 7 TUE ar conferi instituțiilor Uniunii competența de a examina, de a constata și, dacă este cazul, de a sancționa încălcările principiilor statului de drept într-un stat membru.
- 85 În mod analog cu această dispoziție, regulamentul atacat ar prevedea că Comisia trebuie să se pronunțe cu privire la trei elemente înainte de a înainta propunerea sa de decizie de punere în aplicare Consiliului și că acesta trebuie, în continuare, să se pronunțe cu privire la fiecare dintre aceste elemente prin trei decizii succesive. Astfel, mai întâi, Comisia ar trebui să constate, în conformitate cu articolele 3 și 4 din acest regulament, o încălcare a principiilor statului de drept. În continuare, ar trebui să se examineze, în raport cu articolul 4 alineatul (1) din regulamentul menționat, dacă această încălcare prezintă o legătură suficient de strânsă cu bugetul Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale Uniunii. În sfârșit, ar fi necesar să se stabilească dacă, în temeiul articolului 5 din același regulament, trebuie adoptată o decizie de stabilire a măsurilor pentru protejarea bugetului Uniunii considerate necesare.
- 86 Or, dintre aceste trei decizii, prima și a treia ar intra sub incidența articolului 7 TUE. Astfel, constatarea unei încălcări a principiilor statului de drept, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat coroborat cu articolul 3 din acesta, ar fi în esență identică cu constatarea ce trebuie efectuată de Consiliu și de Consiliul European, în temeiul articolului 7 alineatele (1) și (2) TUE, în timp ce adoptarea de măsuri în temeiul articolului 5 din acest regulament ar fi o opțiune paralelă cu cea a suspendării anumitor drepturi ale statului membru în cauză, prevăzută la articolul 7 alineatul (3) TUE, această suspendare putând privi resursele bugetare datorate statului membru în cauză.
- 87 Faptul că măsurile care pot fi adoptate în temeiul regulamentului atacat sunt legate de încălcarea uneia dintre valorile prevăzute la articolul 2 TUE ar fi susținut de articolul 5 alineatul (3) și de articolul 6 alineatul (8) din acest regulament, din care rezultă că natura, durata, gravitatea și amploarea încălcării principiilor statului de drept, precum și sursele pertinente trebuie luate în considerare în mod corespunzător la aprecierea proporționalității măsurilor. Prin urmare, atât Comisia, cât și Consiliul ar fi obligate să aprecieze în mod aprofundat existența și amploarea unei asemenea încălcări, chiar dacă s-ar putea proceda la această apreciere numai în temeiul articolului 7 TUE.
- 88 Ungaria, susținută de Republica Polonă, adaugă că articolul 7 TUE prevede o procedură de sancționare cu caracter constituțional îndreptată împotriva unui anumit stat membru. Pe de altă parte, în calitate de putere constituantă, statele membre ar fi stabilit în mod exhaustiv această procedură în Tratatul UE, ca urmare a dimensiunii politice a domeniilor care țin de această procedură, domenii care nu ar intra în mod necesar în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, precum cele referitoare la funcționarea autorităților și a instituțiilor statelor membre.
- 89 Caracterul exclusiv al procedurii prevăzute la articolul 7 TUE în ceea ce privește încălcarea principiilor statului de drept ar fi confirmat de punctele 18 și 24 din Avizul Serviciului juridic al Consiliului nr. 10296/14 din 27 mai 2014 privind compatibilitatea cu tratatele a Comunicării Comisiei intitulată „Un nou cadru al [Uniunii] pentru consolidarea statului de drept”. Deși regulamentul atacat încearcă să lege examinarea eventualei existențe a unor încălcări ale

principiilor statului de drept de execuția bugetului Uniunii, obiectivul său real, astfel cum ar reieși din expunerea de motive a propunerii Comisiei care a condus la adoptarea regulamentului menționat, ar fi de a examina respectarea principiilor statului de drept și de a aplica sancțiuni atunci când se constată că un stat membru nu respectă aceste principii.

- 90 În al doilea rând, Ungaria apreciază că regulamentul atacat încalcă principiile repartizării și atribuirii competențelor, astfel cum sunt garantate la articolul 4 alineatul (1) și la articolul 5 alineatul (2) TUE, întrucât permite instituțiilor Uniunii să efectueze o examinare a situațiilor și a instituțiilor naționale care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii. Astfel, acest regulament nu ar indica în mod clar că examinarea încălcărilor principiilor statului de drept se limitează la domeniile care sunt de competența Uniunii, unele dintre situațiile prezentate la articolele 3 și 4 din acesta putând, de altfel, să se raporteze la încălcări care nu sunt limitate la domeniile respective.
- 91 Or, având în vedere aceste principii ale repartizării și atribuirii competențelor, o asemenea examinare în afara competențelor Uniunii ar fi posibilă numai în sensul unei dispoziții de drept primar, precum articolul 7 TUE, și potrivit procedurii stabilite de aceasta. În schimb, regulamentul atacat nu s-ar putea întemeia pe o asemenea dispoziție de drept primar, astfel încât trebuie să se considere că acest regulament instituie o derogare de la regimul general de repartizare a competențelor între Uniune și statele membre, astfel cum este consacrat în tratate. În plus, în timp ce procedura prevăzută la articolul 7 alineatele (1) și (2) TUE nu ar viza decât situațiile care demonstrează un risc vădit de încălcare gravă a valorilor prevăzute la articolul 2 TUE și o încălcare gravă și persistentă a acestor valori, procedura prevăzută de regulamentul atacat ar fi posibilă chiar și atunci când încălcările invocate nu sunt nici grave, nici persistente.
- 92 Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în final că, deși examinarea efectuată în temeiul regulamentului atacat poate prezenta, în anumite privințe, o legătură cu buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor sale financiare, această împrejurare nu înseamnă însă că situațiile examinate trebuie în mod necesar să fie considerate ca intrând în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii numai în temeiul acestei legături. Ungaria subliniază că analiza existenței unei încălcări a statului de drept intervine în cadrul primei etape a examinării, în timp ce legătura cu bugetul Uniunii nu poate fi stabilită decât la finalul celei de a doua etape. În consecință, regulamentul atacat ar permite să se constate că un stat membru a încălcat statul de drept în situații care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.
- 93 În al treilea rând, Ungaria susține că regulamentul atacat încalcă echilibrul instituțional astfel cum este stabilit la articolul 7 și la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și la articolul 269 TFUE, ca și drepturile care decurg pentru statul membru în cauză din prima dintre dispozițiile menționate.
- 94 În această privință, contrar articolului 7 TUE, regulamentul atacat ar acorda numai Comisiei dreptul de inițiativă pentru constatarea unei încălcări a principiilor statului de drept. Acesta ar impune, pentru votul Consiliului, o majoritate diferită de cea prevăzută la articolul 7 TUE. În plus, acest regulament ar prevedea doar o obligație de informare a Parlamentului, în condițiile în care acestuia îi este recunoscut un drept de aprobare în temeiul articolului 7 alineatele (1) și (2) TUE, și nu ar conferi nicio competență Consiliului European. Întrucât o decizie a Consiliului care prevede măsuri în temeiul regulamentului atacat se adoptă cu majoritate calificată, poziția procedurală a statului membru în cauză ar fi diminuată, ținând seama în special de faptul că, în cadrul articolului 7 alineatele (2) și (3) TUE, adoptarea de măsuri în temeiul acestei dispoziții presupune o decizie a Consiliului European adoptată în unanimitate.

- 95 Regulamentul atacat ar răspunde astfel intenției legiuitorului Uniunii, reflectată în expunerea de motive a propunerii Comisiei care a condus la adoptarea acestui regulament, de a furniza o cale „mai facilă”, „mai rapidă” și „mai eficientă” pentru a constata și a sancționa încălcări ale principiilor statului de drept. Procedând astfel, prin derogare de la articolul 7 TUE, regulamentul menționat ar conferi Consiliului, Comisiei și Curții noi competențe, permițând printre altele acesteia din urmă, cu încălcarea articolului 269 TFUE, să examineze temeinicia deciziilor prin care se constată încălcări ale principiilor statului de drept. Același regulament ar merge, în consecință, contrar voinței exprese a statelor membre în calitate de autoare ale tratatelor, în direcția limitării competenței Curții la aspecte procedurale, în ceea ce privește acțiunile care vizează un act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 TUE.
- 96 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.

b) Aprecierea Curții

- 97 Prin intermediul primului și al celui de al doilea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență, pe de o parte, că nici articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, nici vreo altă dispoziție din Tratatul FUE nu puteau constitui un temei juridic adecvat pentru adoptarea regulamentului atacat, în special a articolelor 2-4, precum și a articolului 5 alineatul (2) din acesta. Ea adaugă, pe de altă parte, că procedura instituită prin regulamentul menționat o eludează pe cea prevăzută la articolul 7 TUE, care are însă caracter exclusiv pentru protecția valorilor cuprinse la articolul 2 TUE, și aduce atingere limitării competențelor Curții prevăzute la articolul 269 TFUE.

1) Cu privire la temeiul juridic al regulamentului atacat

- 98 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, Parlamentul European 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”.
- 99 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.
- 100 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 „[b]ugetul anual al Uniunii”, precum și articolul 317 TFUE, care figurează în capitolul 4 din acesta, intitulat „Execuția bugetului și descărcarea”.
- 101 Or, articolele 310 și 315-317 prezintă, toate, legături cu execuția bugetului Uniunii.

- 102 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 respectivul regulament. În sfârșit, acest articol 310 impune, la alineatul (5), ca bugetul respectiv să fie executat în conformitate cu principiul buneii gestiuni financiare, statele membre și Uniunea trebuind să coopereze pentru a face posibilă utilizarea alocațiilor înscrise în buget, în conformitate cu acest principiu.
- 103 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 financiar.
- 104 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, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate, în conformitate cu principiul buneii 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.
- 105 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 101 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 buneii gestiuni financiare, inclusiv de către statele membre.
- 106 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.
- 107 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).

- 108 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).
- 109 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, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că obiectivul ultim al acestui regulament constă în a permite atât examinarea de către Comisie și Consiliu a respectării de către statele membre a principiilor statului de drept, cât și aplicarea, în cazul constatării unor încălcări ale acestor principii, a unor sancțiuni prin intermediul bugetului Uniunii, obiectivul respectiv reieșind de asemenea din expunerea de motive care însoțește propunerea Comisiei care a condus la adoptarea regulamentului menționat.
- 110 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.
- 111 *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 încălcări ale principiilor statului de drept au loc 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 financiare ale acesteia.
- 112 Mai mult, din articolul 5 alineatele (1) și (3) din acest regulament reiese că aceste măsuri adecvate 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.
- 113 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 domnul avocat general la punctul 185 din concluzii, aceste măsuri trebuie ridicate atunci când încetează impactul asupra execuției bugetare, chiar dacă poate persista încălcarea principiilor statului de drept care a fost constatată.

- 114 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.
- 115 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 Ungaria, susținută de Republica Polonă, 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.
- 116 *Tertio*, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 130 din concluzii, 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”.
- 117 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, acesta 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”.
- 118 *Quarto*, 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 vizeze 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”.

- 119 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se constate că, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, 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.
- 120 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.
- 121 În al doilea rând, în ceea ce privește chestiunea dacă, prin conținutul său, regulamentul atacat poate intra sub incidența temeiului juridic al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență că nu aceasta poate fi situația în special în cazul articolelor 2-4 și al articolului 5 alineatul (2) din acest regulament. *Primo*, articolul 322 alineatul (1) litera (a) TFUE nu ar permite definirea noțiunii de „stat de drept” și nici a celei de „încălcări ale principiilor statului de drept”. *Secundo*, legătura dintre încălcările principiilor statului de drept și bugetul Uniunii ar fi prea largă și ar permite, dacă ar fi reținută, să se asocieze acestuia orice domeniu al dreptului Uniunii, precum și aspecte importante ale sistemelor juridice ale statelor membre. *Tertio*, articolul 5 alineatul (2) menționat nu ar privi bugetul Uniunii și nici execuția acestuia, ci ar viza bugetele statelor membre. *Quarto*, articolele 2-4 menționate ar permite instituțiilor Uniunii să efectueze o examinare a situațiilor și a instituțiilor naționale care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.
- 122 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.
- 123 Totuși, în timp ce Ungaria, susținută de Republica Polonă, 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.
- 124 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).

- 125 Astfel, după cum se arată în considerentul (5) al regulamentului atacat, atunci când un stat candidat devine stat membru, acesta 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 Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punctul 30, și Hotărârea din 20 aprilie 2021, Republika, 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.
- 126 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, Republika, 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.
- 127 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.
- 128 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.
- 129 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 125 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.

- 130 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.
- 131 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.
- 132 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, precizându-se 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).
- 133 Rezultă din ceea ce precedă că, contrar celor afirmate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, 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 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.
- 134 Or, articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat instituie un astfel de 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.
- 135 Astfel, din articolul 5 alineatul (1) din acest regulament rezultă că dispoziția menționată prevede în mod exhaustiv „măsurile adecvate” care pot fi adoptate, care sunt rezumate la punctul 112 din prezenta hotărâre și care se raportează toate efectiv la execuția bugetului Uniunii.
- 136 În ceea ce privește condiția prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, referitoare la existența unor „încălcări 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.

- 137 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 domnul avocat general la punctele 152 și 280 din concluzii, facilitarea aplicării acestui regulament.
- 138 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.
- 139 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, în sfera noțiunii de „norme financiare”, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 140 *Secundo*, această constatare nu este infirmată de argumentația Ungariei, susținută de Republica Polonă, potrivit căreia articolele 2-4 din regulamentul atacat ar permite instituțiilor Uniunii să efectueze o examinare a situațiilor în statele membre care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.
- 141 Astfel, după cum s-a arătat la punctul 111 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.
- 142 În plus, după cum s-a constatat la punctul 138 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.
- 143 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.

- 144 Rezultă că, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, 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.
- 145 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 133 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.
- 146 *Tertio*, contrar celor afirmate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, faptul că un mecanism de condiționalitate orizontală care îndeplinește criteriile identificate la punctul 133 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.
- 147 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.
- 148 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.

- 149 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 de către Curte.
- 150 *Quarto*, în ceea ce privește aspectul dacă articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat poate intra sub incidența temeiului juridic al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, s-a constatat la punctul 115 din prezenta hotărâre că prima dispoziție are ca obiectiv protejarea intereselor legitime ale destinatarilor finali și ale beneficiarilor atunci când se adoptă măsuri adecvate în temeiul regulamentului menționat în privința unui stat membru. Rezultă că dispoziția menționată privește efectele juridice și financiare legate de măsurile pentru protejarea bugetului Uniunii, în sensul acestui articol 5, care privesc ele însele execuția bugetului Uniunii, astfel cum se precizează la punctele 112 și 135 din prezenta hotărâre.
- 151 În plus, astfel cum s-a constatat la punctul 99 din prezenta hotărâre, normele financiare care definesc „în special procedura care trebuie adoptată pentru” execuția bugetului, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, au vocația de a reglementa toate aspectele legate de execuția bugetului Uniunii acoperite de titlul II din partea a șasea din Tratatul FUE și, așadar, această execuție în sens larg.
- 152 Or, trebuie să se considere că o dispoziție care, precum articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat, privește efectele juridice și financiare legate de măsurile pentru protejarea bugetului Uniunii, în sensul acestui articol 5, care sunt măsuri privind execuția bugetului Uniunii, se raportează ea însăși la această execuție și se poate considera astfel că definește o procedură care trebuie adoptată pentru execuția bugetului respectiv.
- 153 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, afirmațiile Ungariei, susținută de Republica Polonă, 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.
- 154 În aceste condiții, trebuie să se verifice de asemenea dacă, astfel cum arată în esență Ungaria, susținută de Republica Polonă, norme financiare precum cele prevăzute de regulamentul atacat nu pot fi adoptate de legiuitorul Uniunii din cauză că eludează articolul 7 TUE și articolul 269 TFUE.

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

- 155 În primul rând, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență că numai procedura prevăzută la articolul 7 TUE conferă instituțiilor Uniunii competența de a examina, de a constata și, dacă este cazul, de a sancționa încălcările valorilor prevăzute la articolul 2 TUE într-un stat membru, în special din moment ce o asemenea competență acoperă domenii care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, printre care figurează funcționarea autorităților și a instituțiilor statelor membre, iar statele membre au reglementat, în calitate de autoare ale tratatelor, toate aspectele acestei proceduri în cadrul Tratatului UE. Întrucât tratatele nu prevăd nicio delegare de competență legislativă în temeiul articolului 7 TUE, nici această dispoziție, nici vreo altă dispoziție din tratatele menționate nu ar autoriza legiuitorul Uniunii să instituie o procedură paralelă cu cea prevăzută la articolul 7 TUE, privind constatarea încălcării valorilor cuprinse la articolul 2 TUE și care să definească consecințele juridice care decurg din aceasta.

- 156 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 în special prin nediscriminare, justiție, solidaritate și egalitate între femei și bărbați.
- 157 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.
- 158 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.
- 159 Din cele două puncte precedente rezultă că, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, 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.
- 160 În ceea ce privește în special valoarea statului de drept, anumite aspecte ale acesteia sunt protejate de articolul 19 TUE, după cum recunoaște de altfel Ungaria. 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.
- 161 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].
- 162 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].

- 163 Rezultă astfel din considerațiile care figurează la punctele 159-162 din prezenta hotărâre că argumentația Ungariei potrivit căreia valoarea statului de drept poate fi protejată de Uniune numai în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE trebuie înlăturată.
- 164 *Secundo*, în ceea ce privește afirmațiile Ungariei, susținută de Republica Polonă, potrivit cărora numai articolul 7 TUE ar permite instituțiilor Uniunii să controleze respectarea de către statele membre a statului de drept în domeniile care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, printre care ar figura funcționarea autorităților și a instituțiilor statelor membre, este suficient să se amintească faptul că regulamentul atacat nu abilitează nici Comisia și nici Consiliul să efectueze un asemenea control în afara unui comportament al unei autorități dintr-un stat membru sau a unei situații imputabile unei asemenea autorități, care se raportează la execuția bugetului Uniunii și care intră, prin urmare, în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.
- 165 Astfel, după cum s-a constatat la punctele 141-145 din prezenta hotărâre, 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.
- 166 În al doilea rând, în ceea ce privește afirmația potrivit căreia regulamentul atacat ar avea ca efect eludarea procedurii prevăzute la articolul 7 TUE și extinderea competențelor Curții stabilite la articolul 269 TFUE, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență că procedura instituită prin acest regulament concretizează în anumite cazuri procedura prevăzută la articolul 7 TUE și instituie astfel o procedură paralelă care permite să se constate, în urma unei analize aprofundate, încălcări ale principiilor statului de drept de către statele membre. Regulamentul menționat ar permite să se asocieze acestor încălcări consecințe juridice identice cu cele prevăzute la articolul 7 TUE, chiar dacă nici această dispoziție, nici vreo altă dispoziție din tratate nu ar abilita legiuitorul Uniunii să procedeze astfel. Acționând în acest mod, același regulament ar încălca echilibrul instituțional, astfel cum este stabilit la articolul 7 TUE, la articolul 13 alineatul (2) TUE, precum și la articolul 269 TFUE, acordând noi competențe Consiliului, Comisiei și Curții.
- 167 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.

- 168 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).
- 169 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 ale valorilor prevăzute la articolul 2 TUE, să suspende anumite drepturi care îi revin aceluși stat membru în urma aplicării tratatelor, inclusiv dreptul de vot în Consiliu al reprezentantului guvernului aceluși 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.
- 170 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 pună capăt acestor încălcări.
- 171 În schimb, astfel cum reiese din cuprinsul punctelor 110-120 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 regulamentul menționat 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.
- 172 Rezultă că procedura prevăzută de regulamentul atacat urmărește o finalitate diferită de cea a articolului 7 TUE.
- 173 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 cuprinse 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.
- 174 În plus, articolul 7 TUE permite prevederea 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.
- 175 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.

- 176 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 147 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 amintită implicând astfel stabilirea existenței unei legături reale între aceste încălcări și o asemenea afectare sau un asemenea risc grav de afectare.
- 177 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 acelui 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 regulamentul atacat sunt, la rândul lor, limitate la cele enumerate la articolul 5 alineatul (1) și rezumate la punctul 112 din prezenta hotărâre, care sunt, toate, de natură bugetară.
- 178 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 se pune capăt, cel puțin în parte, încălcărilor 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 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.
- 179 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.

- 180 Rezultă că, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, nu se poate considera că regulamentul atacat instituie o procedură paralelă care eludează articolul 7 TUE.
- 181 *Secundo*, în ceea ce privește argumentația Ungariei, susținută de Republica Polonă, potrivit căreia regulamentul atacat aduce atingere echilibrului instituțional, astfel cum este stabilit la articolul 7 TUE și la articolul 13 alineatul (2) TUE, pe de o parte, s-a constatat la cele două puncte precedente din prezenta hotărâre că procedura prevăzută la articolul 7 TUE și cea instituită de regulamentul atacat urmăresc finalități diferite și au, fiecare, un obiect distinct, astfel încât nu se poate considera că regulamentul atacat instituie o procedură paralelă care eludează dispoziția menționată.
- 182 În aceste condiții, Ungaria, susținută de Republica Polonă, nu are temeii să susțină că regulamentul atacat încalcă echilibrul instituțional stabilit la articolul 7 TUE.
- 183 Pe de altă parte, în ceea ce privește cerințele articolului 13 alineatul (2) TUE, potrivit căruia „[f]iecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea”, din articolul 6 din regulamentul atacat reiese că Comisia conduce această procedură, iar Consiliul adoptă, eventual la propunerea Comisiei, o decizie de punere în aplicare privind măsurile adecvate, precizându-se că, în pofida referirii, în considerentul (26) al acestui regulament, la Consiliul European, articolul 6 menționat nu îi conferă niciun rol în cadrul procedurii instituite prin regulamentul respectiv.
- 184 În această privință, mai întâi, conform articolului 317 primul paragraf TFUE, Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul Uniunii pe propria răspundere, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare, astfel încât rolul său în cadrul procedurii instituite prin regulamentul atacat este conform atribuțiilor care îi sunt conferite de această dispoziție.
- 185 În continuare, după cum a arătat în mod întemeiat Consiliul, intervenția acestuia din urmă se poate întemeia pe articolul 322 alineatul (1) litera (a) și pe articolul 291 alineatul (2) TFUE, astfel încât nu încalcă competența cu care este investită Comisia în temeiul articolului 317 primul paragraf TFUE.
- 186 Într-adevăr, pe de o parte, după cum s-a constatat la punctul 99 din prezenta hotărâre, normele financiare care definesc „în special procedura care trebuie adoptată pentru [...] execuția bugetului”, în sensul articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE, au vocația de a reglementa toate aspectele legate de execuția bugetului Uniunii acoperite de titlul II din partea a șasea din Tratatul FUE și, așadar, această execuție în sens larg.
- 187 Astfel, mecanismul de condiționalitate orizontală instituit prin regulamentul atacat ține de o concepție a execuției bugetare care o depășește pe cea care, definită la articolul 2 punctul 7 din Regulamentul financiar ca fiind desfășurarea de activități referitoare la gestionarea, monitorizarea, controlul și auditarea creditelor bugetare, ține, potrivit articolului 317 primul paragraf TFUE, de atribuțiile Comisiei în cooperare cu statele membre.
- 188 Pe de altă parte, articolul 291 alineatul (2) TFUE permite, în cazuri speciale și temeinic justificate, să se confere Consiliului competențe de executare în cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor Uniunii, obligatorii din punct de vedere juridic. În această privință, din articolul 6 alineatele (9)-(11) din regulamentul atacat reiese că măsurile care pot fi adoptate de Consiliu în temeiul acestui regulament sunt decizii de punere în aplicare, considerentul (20) al regulamentului menționat precizând că acele competențe de executare sunt

conferite Consiliului în vederea asigurării unor condiții uniforme pentru punerea în aplicare a regulamentului amintit, având în vedere importanța efectelor financiare ale unor asemenea măsuri.

- 189 Aceste elemente sunt suficiente pentru a considera că atribuirea în favoarea Consiliului a unei competențe în vederea adoptării măsurilor adecvate prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din regulamentul atacat este temeinic justificată.
- 190 În sfârșit, lipsa unei competențe atribuite Consiliului European în cadrul procedurii instituite la articolul 6 din regulamentul atacat este conformă cu atribuțiile care îi sunt conferite prin articolul 15 alineatul (1) TUE, potrivit căruia Consiliul European, fără a exercita funcții legislative, oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale.
- 191 Deși este adevărat că în considerentul (26) al regulamentului atacat se arată că, la cererea statului membru care face obiectul procedurii desfășurate în temeiul articolului 6 din acest regulament, Consiliul European poate să dezbată chestiunea dacă, în cursul acestei proceduri, sunt respectate principiile obiectivității, nediscriminării și egalității statelor membre în raport cu tratatele, este suficient să se arate că o asemenea intervenție, cu titlu excepțional, a Consiliului European nu este prevăzută la articolul 6 menționat și nici de vreo altă dispoziție a regulamentului menționat. În aceste condiții, ținând seama de faptul că preambulul unui act al Uniunii nu are valoare juridică obligatorie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 decembrie 2019, Puppinck și alții/Comisia, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punctul 76, precum și jurisprudența citată), acest considerent (26) nu poate fi invocat pentru a deroga de la înseși dispozițiile regulamentului atacat și nici pentru a interpreta aceste dispoziții în sens contrar modului lor de redactare.
- 192 *Tertio*, în măsura în care Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că Curtea va fi chemată să aprecieze, în cadrul controlului jurisdicțional al unei decizii adoptate de Consiliu în temeiul articolului 6 alineatul (10) din regulamentul atacat, existența unor încălcări de către un stat membru a principiilor statului de drept și consideră că această competență care îi este astfel atribuită constituie o încălcare a articolului 13 alineatul (2) TUE și a articolului 269 TFUE, trebuie arătat că acest din urmă articol vizează, potrivit modului său de redactare, numai controlul legalității unui act adoptat de Consiliul European sau de Consiliu în temeiul articolului 7 TUE.
- 193 În aceste condiții și având în vedere constatările efectuate la punctele 179 și 180 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.
- 194 Rezultă că regulamentul atacat nu atribuie Curții nicio competență nouă.
- 195 În sfârșit, s-a constatat la punctul 165 din prezenta hotărâre că, 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.

- 196 Or, întrucât asemenea situații se raportează la execuția bugetului Uniunii și intră astfel în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Ungaria, susținută de Republica Polonă, nu poate pretinde că Curtea nu este competentă să examineze aprecierile Consiliului care figurează în decizii adoptate în temeiul articolului 6 alineatul (10) din regulamentul atacat.
- 197 Rezultă că afirmațiile Ungariei, susținută de Republica Polonă, întemeiate pe o eludare a articolului 7 TUE și a articolului 269 TFUE, trebuie înlăturate ca nefondate.
- 198 Din considerațiile care precedă rezultă că primul și al doilea motiv trebuie respinse ca nefondate.

2. Cu privire la al treilea motiv, întemeiat pe încălcarea principiului securității juridice

a) Argumentația părților

- 199 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că regulamentul atacat încalcă principiile securității juridice și clarității normelor, recunoscute ca principii generale ale dreptului Uniunii, pentru motivul că noțiunile care figurează în acest regulament, pe baza cărora se poate constata că un stat membru a încălcat principiile statului de drept, nu fac obiectul niciunei definiții uniforme în statele membre. Aceasta consideră în special că noțiunea de „stat de drept”, așa cum este definită la articolul 2 litera (a) din regulamentul menționat, indică incertitudini conceptuale și incoerențe grave care ar putea pune în pericol interpretarea valorilor Uniunii și ar putea conduce la o aplicare a aceluiași regulament care ar fi contrară acestor valori.
- 200 În primul rând, Ungaria arată că statul de drept este un ideal sau, cel mult, un punct de orientare, care nu este niciodată atins pe deplin și a cărui respectare ar trebui, prin urmare, apreciată în termeni relativi, niciun stat neputând pretinde să adere la acesta în mod perfect. Idealul amintit, care caracterizează democrația modernă, s-ar fi dezvoltat potrivit unui parcurs complex de-a lungul secolelor, care a condus, după cum ar reieși din Studiul nr. 512/2009 din 28 martie 2011 al Comisiei de la Veneția, intitulat „Raport privind preeminența dreptului”, la o concepție complexă care nu are o definiție precisă și a cărei esență este în evoluție constantă.
- 201 Această concepție a statului de drept ar rezulta și din Studiul nr. 711/2013 din 18 martie 2016 al Comisiei de la Veneția de stabilire a unei „liste a criteriilor statului de drept”, studiu la care considerentul (16) al regulamentului atacat face de altfel trimitere. Astfel, potrivit punctelor 12 și 18 din acest studiu, elementele esențiale ale noțiunii de „stat de drept” nu ar defini noțiunea respectivă și ar fi ele însele categorii teoretice și principii care pot fi subdivizate la rândul lor în mai multe alte principii. În plus, din cuprinsul punctelor 29 și 30 din studiul menționat ar reieși că criteriile statului de drept pe care le definește nu ar fi exhaustive și nu ar putea fi transformate în norme.
- 202 În această privință, Ungaria amintește că Uniunea respectă, potrivit articolului 4 alineatul (2) TUE, identitatea națională a statelor membre, din care fac parte structurile fundamentale politice și constituționale. Or, mecanismul instituit prin regulamentul atacat nu ar fi conform acestei

garanții fundamentale, din moment ce procedura stabilită de acest regulament ar permite examinarea legislației sau a practicii unui stat membru chiar și atunci când aceasta nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

- 203 Incertitudinile conceptuale care afectează noțiunea de „stat de drept” ar fi agravate și de faptul că reprezentanții Comisiei au indicat în mai multe rânduri că constatările care figurează în raportul anual al Comisiei privind statul de drept ar fi utilizate în cadrul aplicării regulamentului atacat, chiar dacă acest regulament nu cuprinde nicio referire la raportul respectiv. Pe de altă parte, Comisia ar fi examinat în raportul menționat aplicarea cerințelor statului de drept în domenii care nu ar corespunde nici noțiunilor utilizate în regulamentul atacat în legătură cu principiile statului de drept, nici listei criteriilor statului de drept stabilite de Comisia de la Veneția în studiul său menționat la punctul 201 din prezenta hotărâre.
- 204 Ungaria consideră că Comisia are o percepție a elementelor constitutive ale statului de drept diferită de cea a Comisiei din Veneția și de cea din care rezultă noțiunile care figurează în regulamentul atacat, astfel încât aplicarea regulamentului menționat de către această instituție poate deveni imprevizibilă până la a fi incompatibilă cu principiul securității juridice, care constituie el însuși un aspect al statului de drept.
- 205 În al doilea rând, Ungaria, susținută de Republica Polonă, apreciază că legiuitorul Uniunii a încercat fără succes, la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat, să explice elementele constitutive ale noțiunii de „stat de drept”. Astfel, această dispoziție s-ar limita să reia elemente paralele care figurează la articolul 2 TUE și care prezintă același nivel de abstracție, cum ar fi respectarea drepturilor fundamentale, interzicerea oricărei discriminări și principiul protecției jurisdicționale efective, care ar fi de asemenea garantate în mod distinct în tratate. Această împrejurare ar confirma astfel faptul că valorile articolului 2 TUE inspiră cooperarea politică în cadrul Uniunii, dar nu au un conținut juridic propriu. Prin definirea noțiunii de „stat de drept” într-o reglementare sectorială și prin faptul de a se permite astfel ca alte acte de drept derivat să utilizeze o concepție diferită a acestei noțiuni, legiuitorul Uniunii ar submina interpretarea acesteia ca valoare comună a Uniunii, așa cum este definită de comunitatea statelor membre în temeiul articolului 2 TUE.
- 206 În plus, după ce a definit, la articolul 2 litera (a), noțiunea de „stat de drept”, regulamentul atacat ar prezenta la articolul 3, cu titlu indicativ, cazuri de „încălări ale principiilor statului de drept” care nu ar avea, în realitate, decât o legătură marginală cu definiția acestei noțiuni. De asemenea, relația dintre, pe de o parte, articolul 4 alineatul (2) din regulamentul menționat, care precizează situațiile și comportamentele la care trebuie să se refere încălcările acestor principii, și, pe de altă parte, noțiunile de „stat de drept”, precum și de „principii ale statului de drept” nu ar fi clar determinabilă. Astfel, examinarea comună a cazurilor de încălcare a principiilor statului de drept, care figurează cu titlu indicativ la articolul 3 din regulamentul atacat, cu definiția noțiunii de „stat de drept”, care figurează la articolul 2 litera (a) din acesta, nu ar permite să se excludă ca situații care nu sunt legate de buna gestiune a resurselor bugetului Uniunii să facă obiectul unor sancțiuni.
- 207 Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că adoptarea de către autoritățile publice a unui comportament întemeiat pe drept, lipsit de arbitrar și care poate face obiectul unei acțiuni în fața unei instanțe, răspunde elementelor constitutive ale statului de drept. Aceasta consideră, în schimb, că „faptul de a nu preveni [...] faptul de a nu pune la dispoziție resurse financiare și umane, afectând funcționarea corespunzătoare a [autorităților publice]”, „nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese” sau chiar „faptul de a nu preveni [...] decizii[...] ilegale”, menționate la articolul 3 litera (b) din regulamentul atacat, prezintă doar o

legătură îndepărtată și indirectă cu noțiunea de „stat de drept”, care implică o întrerupere a legăturii dintre finalitatea și conținutul acestei norme. Or, dacă legiuitorul Uniunii ar fi intenționat să sancționeze asemenea deficiențe, care sunt în esență de natură administrativă, pentru motivul că aduc atingere bugetului Uniunii, ar fi putut să le sancționeze fără a utiliza această noțiune.

- 208 În al treilea rând, Ungaria arată că dintr-un studiu realizat de Parlament în anul 2015, intitulat „*The General Principles of EU Administrative Procedural Law*” (Principiile generale ale dreptului procedurii administrative a Uniunii Europene), reiese că noțiunea de „stat de drept” este atât de generală încât conținutul său precis nu poate fi stabilit decât prin elementele sale constitutive, printre care figurează principiul securității juridice, care impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în efectele pe care le produc, pentru ca persoanele interesate să se poată orienta în situații și raporturi juridice care se încadrează în ordinea juridică a Uniunii. Prin urmare, aceste cerințe ar trebui îndeplinite și atunci când se instituie un mecanism de sancționare pentru încălcarea statului de drept.
- 209 Or, pe lângă divergența dintre noțiunea de „stat de drept” și „principiile statului de drept”, regulamentul atacat s-ar referi, la articolul 3, precum și la articolul 4 alineatul (2) din acesta, la expresii pe care nu le-ar defini suficient de precis pentru a fi posibil să se anticipeze condițiile în care se poate constata o încălcare a principiilor statului de drept. Aceasta ar fi situația în ceea ce privește „funcționarea corespunzătoare [a autorităților]”, „controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente [al autorităților]”, „cooperarea eficace și în timp util cu OLAF” și „alte situații sau comportamente ale autorităților care sunt relevante [...]”. De asemenea, Comisiei și Consiliului li s-ar acorda o marjă de apreciere atât de extinsă încât ar fi incompatibilă cu o procedură susceptibilă să conducă la sancțiuni.
- 210 Potrivit unei jurisprudențe constante a instanțelor Uniunii, legislația Uniunii ar trebui să fie certă, iar aplicarea sa previzibilă pentru justițiabili, această cerință impunându-se cu o rigoare deosebită în cazul unei reglementări care poate avea consecințe financiare, pentru a permite persoanelor interesate să cunoască cu exactitate domeniul de aplicare al obligațiilor pe care le impune în sarcina acestora. Cerința respectivă s-ar extinde la previzibilitatea mijloacelor de probă și a metodelor utilizate în procedurile de sancționare.
- 211 Ungaria arată că principiul securității juridice nu se opune, desigur, ca legea să reglementeze o chestiune în mod general și abstract și revine în acest caz instanțelor, cu ocazia aplicării acesteia, sarcina de a proceda la interpretarea sa. Aceasta apreciază însă că, având în vedere obligația de a „proteja” identitatea națională a statelor membre, statul de drept și principiile statului de drept trebuie să poată face obiectul unei aprecieri diferite în fiecare dintre statele membre, cu atât mai mult cu cât instituțiile Uniunii nu apreciază întotdeauna în mod uniform diferențele situațiilor juridice. Or, un element fundamental al statului de drept și al securității juridice ar consta în faptul că dreptul trebuie formulat astfel încât situațiile asemănătoare să fie tratate în mod asemănător. Ca urmare a deficiențelor conceptuale ale regulamentulului atacat și a imposibilității de a defini cu precizie noțiunea de „stat de drept”, regulamentul menționat nu ar îndeplini această condiție de bază a unei aplicări uniforme a legii.
- 212 Ungaria indică, cu titlu de exemplu, că, în rapoartele sale anuale privind statul de drept, Comisia nu a considerat că reprezintă un abuz faptul că, în anumite state membre, parchetul poate primi instrucțiuni din partea executivului, în timp ce Curtea și-a exprimat preocupări serioase în această privință în cauze în care era în discuție executarea unui mandat european de arestare. Astfel, ar fi dificil să se stabilească dacă în asemenea cazuri este îndeplinită sau nu cerința

funcționării corespunzătoare a autorităților care efectuează urmărirea penală. În ceea ce privește gradul necesar de cooperare cu OLAF, statul membru menționat ridică, mai întâi, problema dacă acesta ar putea fi măsurat în raport cu urmărirea penală inițiată pe baza recomandărilor OLAF, în continuare, dacă, pentru a se conforma regulamentului atacat, ar fi necesar să se stabilească un procent al urmării penale pe baza acestor recomandări și, în sfârșit, dacă, pentru a atinge pragul respectiv, ar trebui să se poată da instrucțiuni parchetului în cauze individuale, chiar dacă existența unor astfel de instrucțiuni ar permite să se ridice problema imparțialității și a legalității urmării penale, precum și a independenței parchetului. Ungaria arată de asemenea că un prag de condamnări pe baza unor asemenea recomandări ar pune la îndoială independența puterii judecătorești. Ținând seama de aceste probleme, Ungaria are temerea că se poate produce o contradicție între condițiile examinate de Comisie în cadrul mecanismului instituit prin regulamentul atacat, pe de o parte, și cerințele fundamentale impuse de Curte și de dispozițiile constituționale naționale, pe de altă parte.

- 213 În al patrulea rând, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că anumite dispoziții ale regulamentului atacat încalcă principiul securității juridice și că aceste încălcări ar trebui să determine anularea regulamentului menționat în ansamblu.
- 214 *Primo*, articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, în măsura în care permite adoptarea de măsuri de îndată ce „riscă” să afecteze bugetul Uniunii, ar permite adoptarea de sancțiuni în situații incerte sau nedemonstrate. Astfel, în lipsa unei afectări concrete a acestui buget, aplicarea de sancțiuni ar fi arbitrară și ar încălca principiul securității juridice, stabilirea obiectivă, tehnică și factuală de către Comisie a condițiilor de adoptare a unor măsuri fiind în acest caz imposibilă. Într-o asemenea situație, singurele criterii obiective pentru a justifica adoptarea de măsuri ar fi gravitatea și natura încălcării statului de drept, ceea ce ar fi însă incompatibil cu temeiul juridic al regulamentului atacat.
- 215 *Secundo*, ar fi contrar principiului securității juridice, potrivit căruia o normă care permite adoptarea de sancțiuni trebuie să enumere în mod precis și exhaustiv comportamentele susceptibile să facă obiectul unor sancțiuni, faptul că articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat ar permite, la litera (h) a acestuia, în afara cazurilor prevăzute la literele (a)-(g), adoptarea de măsuri în prezența „altor situații sau comportamente ale autorităților”, care nu sunt definite. Această literă (h) ar avea ca unică specificitate, în raport cu conținutul articolului 4 alineatul (1) din regulamentul menționat, să indice că situația sau comportamentul incriminat trebuie să fie imputabil „autorităților”, dar nu ar aduce, contrar altor dispoziții ale regulamentului menționat, nicio precizare cu privire la natura acestor „autorități”. Prin urmare, noțiunea respectivă ar putea să acopere orice grup de indivizi cu responsabilități oficiale pentru un anumit domeniu de activitate, întrucât, potrivit unei jurisprudențe constante, noțiunea de „autoritate” este înțeleasă în sens larg în diferitele acte de drept al Uniunii.
- 216 În plus, din comparația dintre versiunile în limbile germană, engleză și franceză ale regulamentului atacat nu ar reieși în mod clar că, în expresia „*andere Umstände oder Verhaltensweisen von Behörden*”, „*other situations or conduct of authorities*” sau „*autres situations ou comportements des autorités*”, cuvântul „situații” este sau nu legat de cuvântul „autorități”. Desigur, la prima vedere, expresia „*Umstände von Behörden*”, „*situations of authorities*” sau „*situations des autorités*” nu ar părea să aibă sens, însă versiunea în limba maghiară a acestei dispoziții ar lega cuvântul „situație” de „autorități”, astfel încât dispoziția menționată nu ar îndeplini cerința clarității normei.

- 217 Ungaria deduce de aici că litera (h) a articolului 4 alineatul (2) din regulamentul atacat lipsește de sens enumerarea care figurează la literele (a)-(g) ale acestei dispoziții, conferindu-i un caracter neexhaustiv care este incompatibil cu principiul securității juridice.
- 218 *Tertio*, articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat, în măsura în care se limitează să prevadă că măsurile care urmează să fie adoptate trebuie să aibă în vedere natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept, fără a defini cu precizie natura și întinderea acestor măsuri, ar încălca de asemenea principiul securității juridice. Astfel, această dispoziție nu ar stabili niciun criteriu concret pentru aprecierea caracterului justificat, necesar sau proporțional al unei măsuri și nici nu ar preciza tipul de încălcare a principiilor statului de drept care poate servi drept temei pentru stabilirea naturii și a întinderii unei măsuri de sancționare.
- 219 *Quarto*, Ungaria consideră că articolul 5 alineatul (3) ultima teză din regulamentul atacat, în măsura în care prevede că măsurile care urmează să fie adoptate trebuie să vizeze „în măsura posibilului” acțiunile Uniunii afectate de încălcări, nu permite garantarea existenței unei legături directe între încălcarea principiilor statului de drept care a fost constatată și adoptarea măsurilor de protecție a bugetului Uniunii. Această dispoziție ar face astfel posibilă adoptarea unor măsuri în raport cu un program al Uniunii față de care încălcarea principiilor statului de drept ce a fost constatată este lipsită de orice legătură reală, ceea ce nu ar respecta, pe lângă principiul proporționalității, principiul securității juridice. În plus, această nerespectare ar confirma că regulamentul atacat nu este un instrument de protecție a bugetului Uniunii, ci de sancționare a statului de drept care nu este acoperit de temeiul juridic al articolului 322 alineatul (1) litera (a) TFUE.
- 220 *Quinto*, articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat, în măsura în care permite Comisiei să ia în considerare, în cadrul diferitelor etape ale evaluării care îi revine, „informațiile relevante provenite din sursele disponibile, inclusiv decizii, concluzii și recomandări ale instituțiilor Uniunii, ale altor organizații internaționale relevante și ale altor instituții recunoscute”, nu ar defini într-un mod suficient de precis sursele de informare admisibile în acest cadru, întrucât nu ar reieși pe ce bază Comisia trebuie să examineze și să aprecieze existența sau riscul unei încălcări a principiilor statului de drept.
- 221 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.

b) Aprecierea Curții

- 222 Prin intermediul celui de al treilea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență, în primul rând, că noțiunea de „stat de drept” nu se pretează unei definiții precise și nu poate face obiectul unei interpretări uniforme, din cauza obligației de a respecta identitatea națională a fiecăruia dintre statele membre. Articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat ar include valori paralele prevăzute la articolul 2 TUE, cu același nivel de abstracție, care ar fi de asemenea garantate distincte în tratate, confirmând astfel că aceste valori ar fi de natură politică, iar nu juridică. În plus, prin definirea noțiunii de „stat de drept” într-o normă sectorială, legiuitorul Uniunii ar submina interpretarea acestei noțiuni ca valoare comună a Uniunii. În al doilea rând, raportul dintre articolul 2 litera (a), articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat nu ar fi clar determinabil, iar aplicarea lor comună nu ar permite să se excludă ca situații care nu

au legătură cu buna gestiune financiară a resurselor bugetului Uniunii sau cu protecția intereselor sale financiare să facă obiectul unor sancțiuni. De asemenea, termenii utilizați la articolul 3 litera (b) din acest regulament nu ar prezenta decât o legătură îndepărtată cu noțiunea de „stat de drept”, ceea ce ar determina o întrerupere a legăturii dintre finalitatea și conținutul acestei norme. În al treilea rând, regulamentul menționat s-ar referi, la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2), la expresii prea imprecise pentru a permite să se anticipeze condițiile pe baza cărora poate fi stabilită o încălcare a principiilor statului de drept. Pentru acest motiv, Comisia și Consiliul ar dispune de o marjă de apreciere excesivă în cadrul unei proceduri care poate conduce la sancțiuni. În al patrulea rând, noțiunea de „risc” utilizată la articolul 4 alineatul (1) din același regulament ar determina existența unei prezumții care nu ar permite să se stabilească nicio legătură, din punct de vedere juridic, între statul de drept și o atingere adusă bugetului Uniunii sau intereselor sale financiare și care ar permite, așadar, aplicarea unor sancțiuni în situații în care o asemenea atingere nu este demonstrată. În plus, articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat ar fi redactat în termeni puțin clari, iar lista prevăzută la acest alineat (2) nu ar fi exhaustivă, deși servește drept temei pentru adoptarea de sancțiuni. În al cincilea rând, articolul 5 alineatul (3) a treia teză din acest regulament nu ar defini suficient natura și întinderea măsurilor care pot fi adoptate. În al șaselea rând, termenii „în măsura posibilului”, care figurează la articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul menționat, ar întrerupe legătura dintre încălcarea care a fost constatată și adoptarea măsurilor de protecție. În al șaptelea rând, articolul 6 alineatele (3) și (8) din același regulament nu ar defini într-un mod suficient de precis sursele de informare pe care se poate întemeia Comisia.

- 223 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).
- 224 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).
- 225 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).
- 226 În lumina acestor considerații trebuie apreciate argumentele invocate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, în susținerea motivului său întemeiat pe o încălcare a principiului securității juridice, examinând în primul rând motivele întemeiate pe faptul că noțiunea de „stat de drept” nu intră în sfera niciunei definiții precise și nu poate face obiectul unei interpretări uniforme, din

cauza obligației de „a proteja” identitatea națională a fiecăruia dintre statele membre, pe cele întemeiate pe faptul că noțiunea de stat de drept definită la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat include alte valori prevăzute la articolul 2 TUE, toate aceste valori fiind de natură politică și nejuridică, și pe cele întemeiate pe faptul că această din urmă dispoziție are ca efect subminarea interpretării noțiunii de „stat de drept” ca valoare comună a Uniunii.

- 227 În această privință, *primo*, articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat 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.
- 228 *Secundo*, după cum s-a precizat la punctul 136 din prezenta hotărâre, noțiunea de „stat de drept” menționată la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat se înțelege ca fiind „valorile Uniunii consacrate la articolul 2 [TUE]”, această noțiune acoperind principiile menționate la articolul 2 litera (a) amintit. Rezultă că această dispoziție nu are ca efect să submineze interpretarea noțiunii de „stat de drept” ca valoare comună a Uniunii, astfel cum decurge din articolul 2 TUE.
- 229 *Tertio*, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, principiile enunțate 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 Ungaria însăși recunoaște că face parte din această noțiune. Situația este aceeași în ceea ce privește trimiterea la principiul nediscriminării. Astfel, deși articolul 2 TUE menționează în mod distinct statul de drept ca valoare comună statelor membre și principiul 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.
- 230 Această constatare este confirmată de faptul că, în studiul menționat la punctul 201 din prezenta hotărâre și 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.
- 231 *Quarto*, obligația privind respectarea statului de drept și a cărei nerespectare poate intra sub incidența mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, interpretat în lumina principiilor enunțate la articolul 2 litera (a) din acest regulament, constituie o expresie specifică a cerințelor ce rezultă, pentru statele membre, din apartenența lor la Uniune, în temeiul articolului 2 TUE. Astfel, această obligație constituie o obligație de rezultat care, după cum s-a amintit la punctele 124-127 din prezenta hotărâre, decurge în mod direct din angajamentele asumate de statele membre unele față de altele, precum și față de Uniune.

- 232 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 127 din prezenta hotărâre, de însăși identitatea Uniunii în calitate de ordine juridică comună, valori care sunt concretizate în principii care implică obligații imperative din punct de vedere juridic pentru statele membre.
- 233 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.
- 234 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.
- 235 Prin urmare și în pofida împrejurării potrivit căreia 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.
- 236 În continuare, 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, după 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).
- 237 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.
- 238 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.

- 239 În sfârșit, 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 regulamentulului 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 regulamentulului menționat, potrivit căruia această evaluare trebuie să fie obiectivă, imparțială și corectă.
- 240 În aceste condiții, Ungaria nu poate susține că statele membre nu sunt în măsură să determine cu suficientă precizie substanța, precum și cerințele care decurg din fiecare dintre principiile enumerate la articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat și nici că aceste principii sunt de natură exclusiv politică, iar controlul respectării lor nu poate face obiectul unei aprecieri strict juridice.
- 241 În al doilea rând, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că raportul dintre articolul 2 litera (a), articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat nu ar fi clar determinabil, că aplicarea coroborată a acestor dispoziții nu ar permite să se excludă ca situații care nu sunt legate de buna gestiune a resurselor bugetului Uniunii să facă obiectul unor sancțiuni și că noțiunile prevăzute la articolul 3 litera (b) din acest regulament nu ar prezenta decât o legătură îndepărtată cu noțiunea de „stat de drept”.
- 242 În această privință, mai întâi, s-a arătat la punctele 136-138 și 147 din prezenta hotărâre că articolul 2 litera (a) din regulamentul atacat definește această noțiune, exclusiv în sensul regulamentulului menționat, ca incluzând principiile legalității, securității juridice, interzicerii exercitării arbitrare a competenței executive, protecției jurisdicționale efective, separației puterilor în stat, nediscriminării și egalității în fața legii, că articolul 3 din acest regulament, prin citarea unor cazuri care pot constitui indicii ale unor încălcări ale acestor principii, urmărește să faciliteze aplicarea regulamentulului menționat, prin explicarea cerințelor inerente acestor principii, și că articolul 4 din același regulament prevede, la alineatul (2), domeniul de aplicare al mecanismului de condiționalitate orizontală instituit la alineatul (1) al acestuia, care impune ca încălcările principiilor statului de drept să se refere la situațiile sau comportamentele autorităților, enumerate la literele (a)-(h) ale acesteia, în măsura în care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor sale financiare.
- 243 Din cele ce precedă rezultă că articolul 2 litera (a), articolul 3 și articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat prezintă între ele legături suficient de precise în raport cu principiul securității juridice.
- 244 În continuare, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, aplicarea comună a acestor dispoziții nu implică nicidecum riscul ca situații care nu sunt legate de buna gestiune a resurselor bugetului Uniunii să poată face obiectul unor măsuri luate în temeiul articolului 4 din regulamentul atacat. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 147 din prezenta hotărâre, acest articol limitează, la alineatul (2), domeniul de aplicare al mecanismului de condiționalitate orizontală la situațiile și comportamentele autorităților statelor membre care sunt relevante pentru buna gestiune financiară a bugetului Uniunii sau pentru protecția intereselor sale financiare și impune, la alineatul (1), stabilirea unei legături reale, în toate cazurile, între încălcări ale principiilor statului de drept, pe de o parte, și afectări sau riscuri grave de afectări ale acestei bune gestiuni financiare sau ale protecției acestor interese financiare, pe de altă parte.

- 245 În sfârșit, nu pot fi reținute afirmațiile Ungariei, susținută de Republica Polonă, potrivit cărora expresiile „faptul de a nu preveni [...] faptul de a nu pune la dispoziție resurse financiare și umane, afectând funcționarea corespunzătoare [a autorităților publice]”, „nerespectarea obligației de a garanta absența conflictelor de interese” sau chiar „faptul de a nu preveni [...] decizii[...] ilegale”, expuse la articolul 3 litera (b) din regulamentul atacat, nu prezintă decât o legătură îndepărtată și indirectă cu noțiunea de „stat de drept”. Astfel, după cum rezultă din considerentele (9) și (10) ale regulamentul menționat, aceste situații pot conduce la încălcarea principiului interzicerii exercitării arbitrare a competențelor executive și a celui al protecției jurisdicționale efective (a se vedea în acest sens 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, punctele 210-214, 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, punctele 195-213).
- 246 În al treilea rând, Ungaria, susținută de Republica Polonă, afirmă că regulamentul atacat nu este conform principiului securității juridice în măsura în care se referă, la articolul 3, precum și la articolul 4 alineatul (2), la expresii prea imprecise – precum „funcționarea corespunzătoare [a autorităților]”, „controlul jurisdicțional efectiv de către instanțe independente [al autorităților]”, „cooperarea eficace și în timp util cu OLAF” și „alte situații sau comportamente ale autorităților care sunt relevante” – pentru a putea anticipa împrejurările în care se poate constata o încălcare a principiilor statului de drept și în măsura în care acordă Comisiei și Consiliului o marjă de apreciere excesivă în această privință.
- 247 Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată de asemenea, în ceea ce privește în special articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat, că această dispoziție este contrară cerințelor principiului securității juridice. Astfel, în timp ce o normă care instituie o sancțiune ar trebui să definească în mod precis și exhaustiv comportamentul sancționabil vizat, această dispoziție ar încălca cerința respectivă întrucât ar prevedea, fără să le definească, ca „alte situații sau comportamente ale autorităților” să poată justifica adoptarea de măsuri. În plus, modul de redactare a acestei dispoziții nu ar permite să se stabilească dacă termenul „situații” are sau nu legătură cu termenul „autorități”. În sfârșit, lipsa de precizie a noțiunii de „autorități” ar da naștere unei insecurități juridice.
- 248 În această privință, *primo*, 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 regulamentul menționat rezultă că această expresie vizează capacitatea acestor autorități 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.
- 249 *Secundo*, noțiunea de „control jurisdicțional efectiv de către instanțe independente” asupra acțiunilor sau omisiunilor autorităților care execută bugetul Uniunii sau ale autorităților care efectuează controale financiare, acțiuni de monitorizare și de audit sau chiar ale organelor de anchetă și de urmărire penală, prevăzută la articolul 4 alineatul (2) litera (d) din regulamentul atacat, este nu numai precizată în considerentele (8)-(10) și (12) ale acestui regulament, ci a și făcut obiectul, după cum s-a amintit la punctele 132, 161 și 162 din prezenta hotărâre, al unei jurisprudențe bogate a Curții în temeiul articolului 19 TUE și al articolului 47 din cartă.

- 250 *Tertio*, în ceea ce privește „cooperarea eficace și în timp util cu OLAF”, trebuie să se arate că cerința unei asemenea cooperări reiese din reglementarea financiară a Uniunii. Astfel, articolul 63 alineatul (2) litera (d) din Regulamentul financiar impune statelor membre, în îndeplinirea sarcinilor legate de execuția bugetului, să adopte toate măsurile necesare, inclusiv legislative, de reglementare și administrative, pentru protecția intereselor financiare ale Uniunii și în special obligația lor de a coopera, în conformitate cu acest regulament și cu normele sectoriale, cu OLAF.
- 251 Această cerință de cooperare este specificată printre altele la articolul 129 din Regulamentul financiar și implică obligația de a acorda OLAF accesul și drepturile necesare pentru a-și exercita în mod exhaustiv competențele care îi revin, aceste drepturi incluzându-l pe acela de a efectua investigații, inclusiv verificări și inspecții la fața locului, în conformitate cu Regulamentul nr. 883/2013. În plus, din articolul 131 alineatul (1) din Regulamentul financiar rezultă că, dacă o procedură de atribuire poate fi viciată de fraude, persoana competentă trebuie să informeze imediat OLAF. În sfârșit, alte precizări privind cooperarea necesară pot fi deduse din articolul 57, din articolul 91 alineatul (2), din articolul 132 alineatul (2), din articolul 187 alineatul (3) litera (b) punctul (ii) și din articolul 220 alineatul (5) litera (c) din regulamentul menționat, precum și din Regulamentul nr. 883/2013.
- 252 *Quarto*, expresia „alte situații sau comportamente ale autorităților”, care figurează la articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat, trebuie interpretată în lumina articolului 4 alineatul (2) literele (a)-(g), precum și a articolului 4 alineatul (1) din regulamentul menționat.
- 253 În această privință, 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 dintr-un stat membru sau un comportament al unei astfel de autorități, în măsura în care această situație sau comportament este relevant 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.
- 254 Or, aplicarea articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat coroborat cu articolul 4 alineatul (1) din acest regulament este nu numai delimitată de ansamblul criteriilor menționate la punctul anterior, ci este de asemenea supusă cerințelor procedurale amintite la punctul 239 din prezenta hotărâre.
- 255 Prin urmare, nu se poate considera că „alte situații sau comportamente ale autorităților” menționate la articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat, întrucât sunt definite în termeni abstracti și generali, au drept consecință conferirea unui caracter neexhaustiv listei încălcărilor principiilor statului de drept care figurează la acest alineat (2).
- 256 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.

- 257 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”.
- 258 În sfârșit, după cum s-a precizat la punctul 164 din prezenta hotărâre, termenul „situații” vizează situații imputabile unei asemenea autorități.
- 259 Astfel, având în vedere considerațiile care precedă, Ungaria nu poate susține că expresiile criticate, prevăzute la articolul 3 și la articolul 4 alineatul (2) din regulamentul atacat, nu ar permite unui stat membru să determine cu suficientă certitudine întinderea sau sensul lor, pentru a-i permite să anticipeze condițiile în care se poate constata o încălcare a principiilor statului de drept în sensul regulamentului menționat.
- 260 *Quinto*, în lumina considerațiilor care precedă, potrivit cărora expresiile menționate la punctul 246 din prezenta hotărâre îndeplinesc, ca atare, cerințele principiului securității juridice, precum și a motivelor enunțate la punctele 171 și 239 din prezenta hotărâre, obiecțiile Ungariei, susținută de Republica Polonă, referitoare la o pretinsă marjă de apreciere prea extinsă care ar fi acordată Comisiei și Consiliului prin aceste expresii trebuie înlăturate ca nefondate.
- 261 În al patrulea rând, Ungaria, susținută de Republica Polonă, afirmă că noțiunea de „risc” care figurează la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat încalcă principiul securității juridice prin faptul că va permite aplicarea unor sancțiuni arbitrare în situații incerte sau nedemonstrate. Această noțiune ar induce astfel existența unei prezumții, din moment ce nu se poate stabili nicio legătură, din punct de vedere juridic, între statul de drept și o atingere adusă bugetului Uniunii sau protecției intereselor financiare ale acesteia și din cauza imposibilității de a se recurge la o determinare obiectivă, tehnică și factuală a condițiilor de aplicare a dispoziției menționate.
- 262 În această privință, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 311 din concluziile sale, ar fi incompatibil cu cerințele unei bune gestiuni financiare a bugetului Uniunii și cu protecția intereselor financiare ale acesteia să se limiteze adoptarea de măsuri adecvate la cazul unor afectări certe ale acestei bune gestiuni financiare sau ale acestor interese financiare. Astfel, limitarea ar echivala cu excluderea adoptării unor măsuri adecvate în cazurile în care afectările, deși nu sunt încă certe, pot fi însă anticipate în mod rezonabil, din moment ce realizarea lor prezintă o probabilitate ridicată. Limitarea menționată ar fi, prin urmare, de natură să compromită finalitatea regulamentului atacat, care constă, astfel cum s-a constatat la punctul 119 din prezenta hotărâre, în protejarea bugetului Uniunii împotriva atingerilor aduse acestuia din urmă ce pot decurge din încălcări ale principiilor statului de drept într-un stat membru.
- 263 În ceea ce privește noțiunile de „bună gestiune financiară” și de „protecție a intereselor financiare ale Uniunii”, prima este de asemenea prevăzută 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 de asemenea 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 executarea bugetului.

- 264 De asemenea, trebuie precizat că 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.
- 265 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.
- 266 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.
- 267 În sfârșit, această dispoziție prevede că încălcările principiilor statului de drept care au fost 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 239 din prezenta hotărâre.
- 268 Rezultă că argumentația Ungariei, susținută de Republica Polonă, potrivit căreia noțiunea de „risc”, care figurează la articolul 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, permite aplicarea unor sancțiuni arbitrare în situații incerte sau nedemonstrate trebuie înlăturată ca nefondată.
- 269 În al cincilea rând, în ceea ce privește argumentația potrivit căreia articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat nu definește în mod suficient natura și amploarea măsurilor de protecție a bugetului Uniunii care pot fi adoptate în temeiul articolului 4 alineatul (1) din regulamentul menționat, trebuie amintit, *primo*, că articolul 5 alineatul (1) din regulamentul respectiv enumeră în mod exhaustiv diferitele măsuri de protecție care pot fi adoptate, după cum s-a constatat la punctul 135 din prezenta hotărâre.
- 270 *Secundo*, caracterul justificat și necesar al adoptării uneia dintre aceste măsuri de protecție rezultă din îndeplinirea condițiilor prevăzute la articolul 4 din regulamentul atacat.
- 271 *Tertio*, în ceea ce privește criteriile care trebuie aplicate pentru a stabili măsura sau măsurile care trebuie adoptate într-o anumită situație, precum și amploarea lor, articolul 5 alineatul (3) prima-a teză din acest regulament precizează că măsurile luate trebuie să fie proporționate, trebuie să fie 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 și că natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept trebuie avute în vedere în mod corespunzător. 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 protecției intereselor financiare ale acesteia.

- 272 Din cele ce precedă rezultă că argumentația potrivit căreia articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat nu definește în mod suficient natura și amploarea măsurilor adecvate care pot fi adoptate trebuie înlăturată ca nefondată.
- 273 În al șaselea rând, în ceea ce privește argumentele Ungariei, susținută de Republica Polonă, potrivit cărora expresia „în măsura posibilului”, care figurează la articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat, încalcă principiul securității juridice întrucât întrerupe legătura dintre încălcarea care a fost constatată și măsurile de protecție adoptate, cu efectul de a afecta proporționalitatea acestor măsuri și de a le conferi caracterul de sancțiune, trebuie subliniat, mai întâi, că această expresie nu permite ca măsurile care pot fi adoptate în temeiul articolului 5 alineatul (1) din regulamentul menționat să fie ajustate în plus sau în minus față de impactul încălcării care a fost constatată asupra bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia.
- 274 Astfel, după cum s-a arătat la punctul 271 din prezenta hotărâre, din articolul 5 alineatul (3) prima-a teză din regulamentul menționat rezultă că măsurile luate trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia care au fost constatate, independent de aspectul dacă măsurile pot sau nu pot viza efectiv acțiunile Uniunii afectate de aceste încălcări.
- 275 În continuare, expresia „în măsura posibilului” permite adoptarea unor măsuri privind acțiuni ale Uniunii, altele decât cele care sunt afectate de o asemenea încălcare, numai atunci când aceste din urmă acțiuni nu pot sau nu mai pot fi vizate sau chiar nu pot fi vizate decât în mod insuficient, în vederea atingerii finalității regulamentul atacat, care constă, după cum reiese din articolul 1, în asigurarea protecției bugetului Uniunii în ansamblu, astfel încât aceste măsuri să se dovedească necesare pentru atingerea finalității respective.
- 276 Prin urmare, numai cu titlu subsidiar și, în consecință, derogatoriu, în ipoteze pe care Comisia trebuie să le stabilească în mod corespunzător, măsurile luate pot să vizeze alte acțiuni ale Uniunii decât cele afectate de aceste încălcări.
- 277 În consecință, articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat acordă Comisiei și Consiliului o marjă de apreciere în ceea ce privește alegerea acțiunii vizate de măsură care trebuie adoptată numai atunci când acest lucru se dovedește indispensabil pentru asigurarea unei protecții a bugetului Uniunii în ansamblu. În plus, conform articolului 6 alineatele (7) și (8) din acest regulament, Comisia este obligată să analizeze printre altele proporționalitatea măsurilor avute în vedere și să acorde statului membru în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile cu privire la aceste măsuri și mai ales cu privire la proporționalitatea lor, cerințele respective trebuind să fie interpretate în lumina considerentului (26) al regulamentul menționat, după cum s-a amintit în ultimul rând la punctul 239 din prezenta hotărâre.
- 278 Rezultă din cele arătate că expresia „în măsura posibilului”, în sensul articolului 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat, nu întrerupe legătura dintre încălcarea unui principiu al statului de drept care a fost constatată și afectarea sau riscul grav de afectare a bugetului Uniunii

sau a protecției intereselor financiare ale acesteia care decurge din ele, din moment ce expresia respectivă permite să se vizeze o altă acțiune a Uniunii decât cea pe care această încălcare o afectează numai atunci când finalitatea regulamentului menționat care constă în asigurarea unei protecții a bugetului Uniunii în ansamblul său nu poate fi atinsă în alt mod. Rezultă de asemenea că regulamentul respectiv încadrează o astfel de posibilitate a unor cerințe procedurale stricte și că expresia menționată nu exonerează Comisia și Consiliul de obligația lor de a respecta cu strictețe proporționalitatea măsurilor adoptate, în raport cu impactul încălcării constatate asupra bugetului Uniunii.

- 279 În aceste condiții, dispoziția menționată nu are ca efect să confere măsurilor de protecție a bugetului Uniunii caracterul de măsură de sancționare a încălcărilor statului de drept ca atare, astfel încât argumentația întemeiată pe faptul că expresia „în măsura posibilului”, care figurează la articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat, ar întrerupe, cu încălcarea principiului securității juridice, legătura dintre o încălcare constatată și măsurile adoptate trebuie înlăturată ca nefondată.
- 280 În al șaptelea 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, din moment ce nu expune elementele pe baza cărora această instituție trebuie să examineze și să aprecieze existența unei încălcări a principiilor statului de drept, 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.
- 281 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.
- 282 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.
- 283 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) ale acestui regulament, în ceea ce privește cerința proporționalității măsurilor, prevăzută la articolul 5 alineatul (3) din acesta.
- 284 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.
- 285 Rezultă 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.

- 286 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 Europei, 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.
- 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 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.
- 289 Rezultă că al treilea motiv trebuie respins ca nefondat.
- 290 Având în vedere toate considerațiile care precedă, concluziile principale prin care se solicită anularea regulamentului atacat în ansamblu trebuie respinse.

B. Cu privire la concluziile subsidiare prin care se solicită anularea în parte a regulamentului atacat

1. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (1) din regulamentul atacat

a) Argumentația părților

- 291 Prin intermediul celui de al patrulea motiv, invocat în susținerea concluziilor sale subsidiare prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (1) din regulamentul atacat, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență că această dispoziție este disproporționată și încalcă principiile securității juridice și clarității normei, astfel cum s-a arătat în cadrul celui de al treilea motiv, întrucât permite adoptarea unor măsuri de protecție a bugetului Uniunii nu numai atunci când

se aduce atingere bugetului menționat sau protecției intereselor financiare ale Uniunii într-o manieră îndeajuns de directă, ci și în cazul în care există doar un risc grav de a aduce o asemenea atingere.

292 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, cu titlu principal, invocă inadmisibilitatea celui de al patrulea motiv și, cu titlu subsidiar, contestă această argumentație pe fond.

b) Aprecierea Curții

293 Potrivit unei jurisprudențe constante, anularea în parte a unui act de drept al Uniunii nu este posibilă decât în măsura în care elementele a căror anulare este solicitată pot fi separate de restul actului. Această condiție de separabilitate nu este îndeplinită atunci când anularea în parte a unui act ar avea ca efect modificarea substanței acestuia, fapt care trebuie apreciat în temeiul unui criteriu obiectiv, iar nu al unui criteriu subiectiv, legat de voința politică a autorității care a adoptat actul în cauză (Hotărârea din 6 decembrie 2012, Comisia/Verhuizingen Coppens, C-441/11 P, EU:C:2012:778, punctul 38 și jurisprudența citată).

294 În această privință, Parlamentul și Consiliul susțin în mod întemeiat că anularea articolului 4 alineatul (1) din regulamentul atacat ar avea ca efect modificarea substanței acestui regulament, din moment ce dispoziția menționată precizează condițiile impuse pentru a permite adoptarea măsurilor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) din regulamentul respectiv și constituie în acest sens însăși esența mecanismului de condiționalitate orizontală instituit prin același regulament. Astfel, fără dispoziția a cărei anulare se solicită, regulamentul atacat nu ar mai răspunde obiectivului, prevăzut la articolul 1, de a stabili „normele necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unor încălcări ale principiilor statului de drept în statele membre”.

295 Rezultă că concluziile prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (1) din regulamentul atacat trebuie respinse ca inadmisibile, astfel încât nu este necesar să se examineze temeinicia celui de al patrulea motiv, invocat în susținerea acestor concluzii.

2. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat

a) Argumentația părților

296 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, invocat în susținerea concluziilor sale subsidiare privind anularea articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că această dispoziție este contrară cerinței potrivit căreia o normă care instituie o sancțiune trebuie să definească în mod precis comportamentele și situațiile pe care urmărește să le elimine. Astfel, lipsa unei enumerări precise și exhaustive a situațiilor vizate de mecanismul de condiționalitate orizontală instituit prin regulamentul menționat ar încălca principiul securității juridice, precum și articolul 7 TUE.

297 În primul rând, Ungaria observă că, în Avizul juridic nr. 13593/18, Serviciul juridic al Consiliului a arătat că o dispoziție care prevede un mecanism de condiționalitate trebuie să indice în mod precis condițiile care trebuie îndeplinite pentru a beneficia de finanțare, care trebuie să aibă o legătură

suficientă cu obiectul finanțării, astfel încât, în cazul în care nu sunt îndeplinite, finanțarea devine incompatibilă cu o bună gestiune financiară. Prin urmare, regulamentul atacat, enumerând în mod neexhaustiv cazurile în care poate fi inițiat mecanismul de condiționalitate pe care îl instituie, nu ar permite să se garanteze existența unei legături suficient de directe cu protecția bugetului Uniunii și a intereselor financiare ale Uniunii.

- 298 În al doilea rând, Ungaria deduce din formularea „extrem de generală” a articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat o încălcare a cerințelor clarității, preciziei și previzibilității și, prin urmare, a principiului securității juridice, având în vedere că această dispoziție nu enumeră în mod precis și exhaustiv situațiile în care pot fi adoptate măsuri adecvate în temeiul acestui regulament. Astfel, dispoziția menționată ar fi, în special în raport cu diferitele sale versiuni lingvistice, vagă, ambiguă, fără limite și nesusceptibilă să facă obiectul unei interpretări și al unei aplicări uniforme. Din aceasta ar rezulta un risc grav de încălcare a principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 299 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.

b) Aprecierea Curții

- 300 În primul rând, din cuprinsul punctelor 244 și 253 din prezenta hotărâre rezultă că, contrar celor susținute de Ungaria, articolul 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat nu derogă în niciun fel de la cerința potrivit căreia trebuie să existe întotdeauna o legătură suficient de directă între încălcarea unui principiu al statului de drept și o afectare sau un risc grav de afectare a bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii ori a protecției intereselor financiare ale acesteia.
- 301 În plus, din cuprinsul punctelor 255 și 259 din prezenta hotărâre reiese că această dispoziție, pe de o parte, nu are ca efect conferirea unui caracter neexhaustiv listei situațiilor și comportamentelor autorităților pe care le privesc încălcările principiilor statului de drept care figurează la articolul 4 alineatul (2) din acest regulament și, pe de altă parte, este suficient de precisă pentru a respecta principiul securității juridice.
- 302 În al doilea rând, în ceea ce privește argumentele în raport cu finalitatea regulamentului atacat și pretinsa eludare a procedurii prevăzute la articolul 7 TUE, este suficient să se facă trimitere la analiza efectuată la punctele 98-196 din prezenta hotărâre.
- 303 În al treilea rând, în ceea ce privește afirmațiile întemeiate pe lipsa de precizie și pe incoerențele interne ale articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat, este suficient să se facă trimitere la analiza efectuată la punctele 252-258 din prezenta hotărâre.
- 304 În consecință, al cincilea motiv trebuie respins ca nefondat, astfel încât concluziile prin care se solicită anularea articolului 4 alineatul (2) litera (h) din regulamentul atacat trebuie respinse.

3. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (2) din regulamentul atacat

a) Argumentația părților

- 305 Prin intermediul celui de al șaselea motiv, invocat în susținerea concluziilor sale subsidiare privind anularea articolului 5 alineatul (2) din regulamentul atacat, Ungaria, susținută de Republica Polonă, afirmă că această dispoziție impune, cu încălcarea temeiului juridic al acestui regulament și al dispozițiilor dreptului Uniunii referitoare la deficitele publice, constrângeri asupra bugetelor statelor membre în cauză, întrucât prevede că, în cazul în care se iau măsuri adecvate față de un stat membru, acesta din urmă nu este exonerat de obligația de a continua finanțarea programelor în cauză pentru beneficiarii finali.
- 306 În această privință, Ungaria arată că ajutoarele Uniunii prevăzute de cadrul financiar multianual 2021-2027 stabilit prin Regulamentul nr. 2020/2093 și prin Regulamentul 2020/2094 sunt plătite în temeiul unor programe de gestionare concepute în principal, chiar exclusiv, în funcție de prioritățile Uniunii. Or, dacă măsurile luate în temeiul regulamentului atacat ar trebui să suspende în tot sau în parte aceste ajutoare, statul membru în cauză ar fi obligat, în temeiul dispoziției menționate, să finanțeze integral aceste programe.
- 307 Procedând astfel, articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat ar restrânge dreptul acestui stat membru de a utiliza propriul buget, ar face ca planificarea politicii sale economice să fie imprevizibilă și ar risca să îl constrângă să încalce dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la deficitele publice. Or, aceste împrejurări ar putea conduce la aplicarea unor sancțiuni suplimentare și la o îndatorare structurală a statului membru în cauză, în special atunci când acesta dispune de un buget modest, determinând astfel o încălcare a principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 308 Pe de altă parte, articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat ar repune în discuție caracterul adecvat al temeiului juridic reținut pentru acest regulament, dat fiind că dispoziția menționată ar stabili cerințe ce nu sunt destinate bugetului Uniunii, ci celui al statelor membre vizate, ceea ce ar confirma faptul că măsurile de protecție a bugetului Uniunii care pot fi adoptate în temeiul regulamentului menționat urmăresc sancționarea acestor state membre pentru încălcări ale statului de drept.
- 309 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.

b) Aprecierea Curții

- 310 Prin intermediul celui de al șaselea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență că articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat impune constrângeri asupra bugetelor statelor membre vizate, ceea ce, mai întâi, ar fi incompatibil cu temeiul juridic al acestui regulament, în continuare, ar încălca dispozițiile dreptului Uniunii referitoare la deficite publice și, în sfârșit, ar încălca principiul egalității statelor membre în raport cu tratatele.

- 311 În această privință, în primul rând, în ceea ce privește critica întemeiată pe faptul că articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat este incompatibil cu temeiul juridic al regulamentului menționat, aceasta trebuie înlăturată pentru motivele expuse deja la punctele 150-152 din prezenta hotărâre.
- 312 În al doilea rând, în ceea ce privește critica întemeiată pe o pretinsă încălcare a dispozițiilor dreptului Uniunii referitoare la deficitele publice, trebuie arătat că articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat se limitează la a preciza că adoptarea de măsuri în temeiul acestui regulament nu modifică obligațiile preexistente, care decurg în special din „normel[e] sectoriale sau financiare aplicabile”, ale acestor entități publice și ale acestor state membre, asemenea măsuri neputând constitui în special un motiv care să le permită să se exonereze de obligațiile menționate. Rezultă că dispoziția respectivă nu impune nicio obligație nouă statelor membre.
- 313 Or, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 324 și 325 din concluzii, deși articolul 5 alineatul (2) din regulamentul atacat are drept consecință asumarea de către statele membre a costurilor care decurg din măsurile impuse în temeiul regulamentului menționat, această consecință nu aduce atingere posibilității de care dispun, în limitele obligațiilor lor care decurg din dreptul Uniunii, de a defini mijloacele prin care ating obiectivele, stabilite de tratate, în materie de deficite publice.
- 314 Astfel, incidența pe care această dispoziție o poate avea asupra bugetului statelor membre în cauză nu se deosebește de cea care poate rezulta din alte obligații ce decurg din dreptul Uniunii.
- 315 În plus, deși statele membre pot lua în considerare, atunci când își stabilesc bugetele, finanțările din bugetul Uniunii pe care le pot pretinde, din moment ce condițiile de obținere a acestor finanțări sunt îndeplinite, nu este mai puțin adevărat că, dacă se constată ulterior că aceste condiții nu erau sau nu mai sunt îndeplinite, astfel încât finanțările în cauză nu sunt plătite sau fac obiectul unei corecții financiare, un stat membru nu poate invoca obligațiile sale referitoare la deficitele publice pentru a se sustrage aplicării condițiilor respective. Prin urmare, un stat membru nu poate pretinde nici că această aplicare face ca planificarea politicii sale economice să fie imprevizibilă.
- 316 În al treilea rând, în ceea ce privește pretinsa nerespectare a principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele, din articolul 5 alineatul (3) din regulamentul atacat rezultă că măsurile adecvate luate în temeiul acestui regulament trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor principiilor statului de drept care au fost constatate asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia, cerința proporționalității aplicându-se în mod egal față de orice stat membru. În plus, în conformitate cu articolul 6 alineatele (7) și (8) din regulamentul menționat, Comisia este obligată să analizeze printre altele proporționalitatea măsurilor care urmează să fie impuse și să acorde oricărui stat membru vizat posibilitatea de a-și prezenta observațiile cu privire la măsurile avute în vedere și în special la proporționalitatea acestora. Întrucât dispoziția menționată trebuie interpretată în lumina considerentului (26) al aceluiași regulament, rezultă că, în evaluarea sa, Comisia trebuie să se bazeze pe probe și să respecte principiile obiectivității, nediscriminării și egalității statelor membre în raport cu tratatele.
- 317 Aceste diverse cerințe implică astfel realizarea unei analize individualizate atât obiective, cât și diligente pentru fiecare situație care face obiectul unei proceduri în temeiul regulamentului atacat, precum și măsuri adecvate impuse, dacă este cazul, de această situație, cu respectarea strictă a principiului proporționalității, în vederea protejării eficiente a bugetului Uniunii și a

intereselor financiare ale Uniunii împotriva efectelor încălcării principiilor statului de drept, asigurând în același timp respectarea principiului egalității statelor membre în raport cu tratatele. În aceste condiții, afirmația Ungariei potrivit căreia aplicarea articolului 5 alineatul (2) din regulamentul atacat ar implica o încălcare a acestui principiu este lipsită de temei.

318 Având în vedere considerațiile care precedă, al șaselea motiv trebuie respins ca nefondat, astfel încât concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (2) din regulamentul atacat trebuie respinse.

4. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat

a) Argumentația părților

319 Prin intermediul celui de al șaptelea motiv, invocat în susținerea concluziilor sale subsidiare prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că criteriile pentru aprecierea proporționalității măsurilor care pot fi adoptate în privința unui stat membru, prevăzute de această dispoziție, nu au nicio legătură cu bugetul Uniunii sau cu interesele financiare ale acesteia și urmăresc să sancționeze încălcări ale principiilor statului de drept.

320 Astfel, potrivit chiar termenilor dispoziției menționate, natura, durata, gravitatea și amploarea încălcărilor principiilor statului de drept trebuie să fie avute în vedere în mod corespunzător în vederea stabilirii măsurilor care urmează să fie adoptate. Considerentul (18) al regulamentul atacat precizează că examinarea proporționalității în acest scop trebuie să țină seama de gravitatea situației, de intervalul de timp scurs de la începutul 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 acesteia.

321 Ungaria apreciază că acele criterii repun în discuție, cu încălcarea temeiului juridic al regulamentul atacat și a articolului 7 TUE, legătura dintre încălcarea constatată a principiilor statului de drept și impactul concret al acestei încălcări asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia.

322 În primul rând, dintr-o interpretare coroborată a articolului 5 alineatul (3) din regulamentul atacat și a considerentului (18) al acestuia ar reieși că Comisia și Consiliul sunt chemate să ia în considerare intenția „autorului încălcării”. În această privință, regulamentul menționat nu ar defini autorul încălcării principiilor statului de drept, cazurile specificate la articolele 3 și 4 din regulamentul respectiv făcând referire la situații și la comportamente care pot fi imputabile fie statului membru în cauză avut în vedere în ansamblu, fie unora dintre organele acestuia. Or, Ungaria arată că acestea din urmă nu dispun de capacitatea de a exercita un act de voință, astfel încât modul în care ar trebui să se țină seama de intenția de „a săvârși” un act la stabilirea măsurilor adecvate nu este precizat.

323 În plus, luarea în considerare a unei astfel de intenții ar avea în mod necesar un impact asupra naturii măsurii. Dacă proporționalitatea unei măsuri este determinată, fie și numai parțial, de intenția legată de încălcarea care îi servește drept temei, această împrejurare ar conferi un caracter punitiv măsurii respective, care nu ar urmări astfel să corecteze atingerea adusă

bugetului Uniunii sau protecției intereselor sale financiare. Această luare în considerare a intenției ar fi, așadar, un indiciu clar că finalitatea și obiectul primare ale regulamentului atacat nu sunt conforme cu temeiul său juridic.

- 324 În al doilea rând, această constatare ar fi confirmată de luarea în considerare a duratei și a gravității încălcării principiilor statului de drept, precum și a întinderii cooperării statului membru în cauză pentru a pune capăt acesteia, întrucât nici criteriile respective nu ar avea legătură cu impactul asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia.
- 325 În al treilea rând, dintr-o interpretare sistematică a regulamentului atacat ar rezulta că, dat fiind că obligația instituțiilor de a ține seama de impactul real sau potențial al unei încălcări a principiilor statului de drept asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia este deja prevăzută în a doua teză a articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, a treia teză a acestei dispoziții urmărește să țină seama de alte forme de impact.
- 326 Ungaria apreciază că din cele arătate rezultă, mai întâi, că articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat nu îndeplinește cerința referitoare la existența unei legături directe între măsurile luate și protecția bugetului Uniunii sau a intereselor sale financiare. În continuare, luarea în considerare a criteriilor enunțate de această dispoziție ar presupune o apreciere aprofundată a încălcării statului de drept de către Comisie și de către Consiliu, care ar putea fi efectuată numai în cadrul procedurii prevăzute la articolul 7 TUE. În sfârșit, aplicarea dispoziției menționate ar conduce la situația în care măsurile luate au natura unor sancțiuni, chiar dacă unui stat membru i se pot aplica sancțiuni numai în temeiul articolului 7 alineatul (3) TUE.
- 327 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.

b) Aprecierea Curții

- 328 Prin intermediul celui de al șaptelea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată în esență că articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat, interpretat în lumina considerentului (18) al acestuia, este incompatibil cu temeiul juridic al regulamentului menționat și încalcă atât articolul 7 TUE, cât și principiul securității juridice, din moment ce criteriile menționate de acesta pentru adoptarea unor măsuri adecvate, referitoare la încălcarea principiilor statului de drept, nu au nicio legătură cu bugetul Uniunii sau cu protecția intereselor financiare ale acesteia.
- 329 În această privință, după cum s-a arătat la punctul 271 din prezenta hotărâre, din articolul 5 alineatul (3) prima-a treia teză din regulamentul atacat rezultă că măsurile luate trebuie să fie strict proporționale cu impactul încălcărilor constatate ale principiilor statului de drept asupra bugetului Uniunii sau a intereselor sale financiare.

- 330 Astfel, dispoziția menționată prevede, în prima teză, că măsurile luate trebuie să fie „proporționate”, 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”.
- 331 După cum a arătat domnul avocat general la punctele 177 și 178 din concluzii, din ordinea acestor teze, precum și din termenii utilizați în ele rezultă că proporționalitatea 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 acestor criterii.
- 332 Desigur, considerentul (18) al regulamentului atacat, care enunță totodată aceleași criterii cu cele care figurează la articolul 5 alineatul (3) a doua și a treia teză din acest regulament, le menționează într-o ordine diferită. Acest considerent nu poate conduce însă la o interpretare a dispoziției menționate incompatibilă cu modul său de redactare și cu structura sa, întrucât preambulul unui act al Uniunii nu are, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții amintite la punctul 191, valoare juridică obligatorie și nu poate fi astfel invocat pentru a deroga de la înseși dispozițiile actului în cauză sau pentru a interpreta aceste dispoziții într-un sens vădit contrar modului lor de redactare. În plus, făcând de asemenea referire la „intenția [...] statului membru vizat”, considerentul menționat nu privește intenția de a încălca principiile statului de drept, ci pe aceea de „a pune capăt încălcărilor” care au fost constatate. Or, această intenție, la fel ca „gradul de cooperare” de care dă dovadă statul membru respectiv în acest sens, menționat în egală măsură de același considerent, pot fi relevante în special pentru a stabili durata și amploarea unei încălcări, în sensul criteriilor prevăzute la articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul menționat și, în consecință, în conformitate cu ceea ce s-a arătat la punctul precedent, pentru a măsura impactul acestei încălcări asupra bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau asupra intereselor financiare ale acesteia.
- 333 Rezultă că, contrar celor arătate de Ungaria, susținută de Republica Polonă, deși criteriile prevăzute la articolul 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat presupun o apreciere aprofundată de către Comisie și de către Consiliu a caracteristicilor încălcării principiilor statului de drept în cauză, acestea nu prezintă totuși o legătură cu buna gestiune financiară a bugetului Uniunii și cu protecția intereselor financiare ale acesteia, astfel încât nu se poate considera că ele conferă măsurilor adecvate luate în temeiul regulamentului menționat natura unor sancțiuni care au legătură cu încălcări ale statului de drept ca atare.
- 334 În aceste condiții, al șaptelea motiv trebuie respins ca nefondat, astfel încât concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a treia teză din regulamentul atacat trebuie respinse.

5. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat

a) Argumentația părților

- 335 Prin intermediul celui de al optulea motiv, invocat în susținerea concluziilor sale subsidiare privind anularea articolului 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat, Ungaria, susținută de Republica Polonă, afirmă că această dispoziție încalcă principiile proporționalității și securității juridice în măsura în care prevede că măsurile luate trebuie să vizeze, numai „în măsura posibilului”, acțiunile Uniunii cărora le aduc atingere încălcările.
- 336 Într-adevăr, din termenii dispoziției menționate ar rezulta că aceste măsuri pot viza acțiuni ale Uniunii cărora nu le aduce atingere încălcarea principiilor statului de drept, astfel încât asemenea măsuri ar putea fi luate fără să se stabilească o legătură directă între o asemenea încălcare și o acțiune specifică a Uniunii vizată de măsurile respective. Or, principiul securității juridice ar impune în sens strict ca aplicarea unor norme care determină consecințe financiare să fie certă și previzibilă, ceea ce nu ar fi cazul în lipsa unei legături efective între încălcări ale principiilor statului de drept și măsurile luate în temeiul regulamentul atacat.
- 337 Lipsa unei legături efective ar determina de asemenea o încălcare a principiului proporționalității. Astfel, chiar presupunând că obiectivul regulamentul atacat constă în definirea normelor necesare pentru protecția bugetului Uniunii în cazul unei încălcări a principiilor statului de drept într-un stat membru, articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul menționat ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv, întrucât ar autoriza luarea unor măsuri în legătură cu programele Uniunii care nu sunt afectate de o asemenea încălcare.
- 338 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.

b) Aprecierea Curții

- 339 Prin intermediul celui de al optulea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat încalcă principiile proporționalității și securității juridice, întrucât permite, prin utilizarea expresiei „în măsura posibilului”, să se vizeze acțiuni și programe care nu au nicio legătură cu o încălcare constatată a unui principiu al statului de drept.
- 340 În această privință, pe de o parte, referitor la pretinsa încălcare a principiului proporționalității, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, acest principiu, 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 inconvenientele 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).

- 341 În speță, este suficient să se arate, astfel cum s-a constatat la punctele 273-279 din prezenta hotărâre, mai întâi, că expresia „în măsura posibilului”, care figurează la articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat, nu permite ajustarea măsurilor susceptibile să fie luate în temeiul articolului 5 alineatul (1) din acest regulament în plus sau în minus față de impactul încălcării constatate asupra bugetului Uniunii, în continuare, că regulamentul menționat urmărește protejarea bugetului Uniunii în ansamblu și, în sfârșit, că această expresie permite ca acțiunile Uniunii, altele decât cele care sunt afectate de o asemenea încălcare, să fie vizate numai cu titlu derogatoriu, atunci când aceste acțiuni nu pot sau nu mai pot fi vizate ori chiar nu pot fi vizate decât într-un mod insuficient pentru a atinge finalitatea aceluiași regulament care constă în asigurarea unei protecții a acestui buget în ansamblu, un asemenea demers dovedindu-se astfel indispensabil pentru atingerea obiectivului respectiv.
- 342 Rezultă de aici că argumentația potrivit căreia, prin utilizarea expresiei „în măsura posibilului”, articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat ar depăși ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului menționat trebuie înlăturată ca fiind nefondată.
- 343 Pe de altă parte, în ceea ce privește pretinsa încălcare a principiului securității juridice, mai întâi, din constatările efectuate la punctele 269-272 din prezenta hotărâre reiese că tipul de măsuri care pot fi adoptate în temeiul regulamentul atacat este stabilit la articolul 5 alineatul (1) din acesta, iar amploarea măsurilor se stabilește în sens strict, potrivit articolului 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, în funcție de impactul încălcării constatate asupra bugetului Uniunii.
- 344 În continuare, la punctele 273-279 din prezenta hotărâre s-a precizat că expresia „în măsura posibilului”, care figurează la articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat, nu întrerupe legătura dintre încălcarea unui principiu al statului de drept și afectarea sau riscul grav de afectare a bugetului Uniunii sau a protecției intereselor financiare ale acesteia. În plus, utilizarea acestei expresii permite, cu titlu derogatoriu și strict în măsura a ceea ce este indispensabil, aplicarea unor măsuri de protecție a bugetului Uniunii altor acțiuni decât celor afectate de încălcarea unui principiu al statului de drept, atunci când finalitatea acestui regulament, aceea de a asigura o protecție a bugetului respectiv în ansamblu sau a acestor interese, nu poate fi atinsă în alt mod. În plus, articolul 6 din regulamentul menționat stabilește o astfel de posibilitate prin cerințe procedurale stricte și nu exonerează Comisia și Consiliul de obligația lor de a respecta în sens strict cerința proporționalității măsurilor luate, în funcție de impactul încălcării constatate asupra bugetului Uniunii sau asupra protecției intereselor financiare ale acesteia.
- 345 În sfârșit, întrucât regulamentul atacat precizează natura și amploarea măsurilor care pot fi adoptate, acesta acordă Comisiei și Consiliului posibilitatea de a viza alte acțiuni decât cele afectate de încălcarea unui principiu al statului de drept numai în măsura în care este necesară pentru a asigura o protecție a bugetului Uniunii în ansamblu și a intereselor financiare ale acesteia, iar posibilitatea respectivă este, de altfel, strict delimitată în special de principiul proporționalității, nu se poate considera că articolul 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat încalcă principiile proporționalității și securității juridice.
- 346 Prin urmare, al optulea motiv trebuie respins ca nefondat, astfel încât concluziile prin care se solicită anularea articolului 5 alineatul (3) a patra teză din regulamentul atacat trebuie respinse.

6. Cu privire la concluziile prin care se solicită anularea articolului 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat

a) Argumentația părților

- 347 Prin intermediul celui de al nouălea motiv, invocat în susținerea concluziilor sale subsidiare prin care se solicită anularea articolului 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată că articolul 6 alineatul (3) din regulamentul atacat încalcă principiul securității juridice în măsura în care permite Comisiei să ia în considerare, pentru evaluarea condițiilor prevăzute la articolul 4 din acest regulament, „informațiile relevante provenite din sursele disponibile, inclusiv decizii, concluzii și recomandări ale instituțiilor Uniunii, ale altor organizații internaționale relevante și ale altor instituții recunoscute”. Situația ar fi aceeași în ceea ce privește articolul 6 alineatul (8) din regulamentul menționat, care face trimitere la articolul 6 alineatul (3) amintit, în legătură cu evaluarea proporționalității măsurilor care urmează să fie impuse.
- 348 Astfel, articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat nu ar defini într-un mod suficient de precis sursele de informare relevante la care face trimitere, întrucât nu ar menționa temeiul în raport cu care Comisia trebuie să evalueze existența unei încălcări a principiilor statului de drept.
- 349 În special, nu ar fi exclusă, ținând seama de expresia „informații relevante provenite din surse disponibile”, care figurează la articolul 6 alineatul (3) din regulamentul atacat, situația în care Comisia își întemeiază evaluarea pe opinia individuală exprimată de anumite persoane sau organizații a căror obiectivitate nu este stabilită sau o întemeiază pe o lipsă a punerii în aplicare a unor recomandări care nu ar fi obligatorii din punct de vedere juridic și care ar fi emise de organizații internaționale în afara cadrului Uniunii. Or, astfel de recomandări, de natură diferită, nu ar putea fi considerate indicatori fiabili ai unei deficiențe generalizate în materie de stat de drept.
- 350 Nici articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat nu ar indica modul în care Comisia trebuie să sintetizeze aceste surse. Ținând seama de marja de apreciere extinsă acordată instituției respective de dispozițiile menționate, orice document fără caracter obligatoriu utilizat de aceasta din urmă ar putea fi un instrument de probă privind o încălcare, chiar și atunci când a fost ales în mod arbitrar.
- 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.

b) Aprecierea Curții

- 352 Prin intermediul celui de al nouălea motiv, Ungaria, susținută de Republica Polonă, arată, mai întâi, că articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat nu îndeplinește, ținând seama de caracterul imprecis al modului său de redactare, cerința care decurge din principiul securității juridice, apoi, că această dispoziție permite Comisiei să își întemeieze evaluarea pe opinia a căror obiectivitate nu este garantată și pe recomandări fără caracter obligatoriu emise în afara cadrului

- Uniunii și, în sfârșit, că dispoziția menționată nu precizează modul în care această instituție trebuie să sintetizeze informațiile reținute și nici nu evaluează relevanța acestuia în raport cu finalitatea regulamentului atacat.
- 353 În această privință, în primul rând, trebuie amintit că, contrar celor susținute de Ungaria, regulamentul atacat nu urmărește să sancționeze încălcările statului de drept ca atare, ci, astfel cum s-a constatat la punctele 98-152 din prezenta hotărâre, să asigure protecția bugetului Uniunii, astfel încât, în orice caz, argumentația potrivit căreia acest regulament ar trebui să îndeplinească cerințele pretins aplicabile măsurilor de sancționare nu poate să fie admisă.
- 354 În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat permite Comisiei să își întemeieze evaluarea pe opinii a căror obiectivitate ar putea fi pusă la îndoială și pe recomandări fără caracter obligatoriu emise în afara cadrului Uniunii, mai întâi, trebuie arătat că această dispoziție nu se referă la „opinii”, ci la „decizii, concluzii și recomandări”, precum și la „orientări”.
- 355 În orice caz, Ungaria nu invocă niciun element precis susceptibil să pună în discuție obiectivitatea organismelor și a instituțiilor vizate în considerentul (16) al acestui regulament, astfel încât nimic nu permite să se suspecteze că acestea ar genera opinii a căror obiectivitate este pusă la îndoială.
- 356 În continuare, articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat prevede ca Comisia să țină seama, în vederea evaluării condițiilor prevăzute la articolul 4 din acest regulament, precum și a proporționalității măsurilor adecvate care urmează să fie adoptate, de informațiile „relevante” în acest scop, ceea ce presupune în mod necesar ca informațiile respective să aibă legătură cu principiile menționate la articolul 2 litera (a) din regulamentul respectiv, acoperite de valoarea statului de drept, comună statelor membre, prevăzută la articolul 2 TUE.
- 357 În sfârșit, în ceea ce privește caracterul neobligatoriu al recomandărilor care pot fi luate în considerare de Comisie, s-a arătat la punctul 285 din prezenta hotărâre că articolul 6 alineatele (3) și (8) 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 exonerează Comisia de obligația de a efectua o apreciere diligentă a faptelor care să îndeplinească pe deplin cerințele amintite la punctul 284 din prezenta hotărâre.
- 358 În plus, din moment ce, astfel cum s-a arătat la punctul 287 din prezenta hotărâre, Comisia trebuie să se asigure de relevanța informațiilor pe care le utilizează și de fiabilitatea surselor sale, statul membru în cauză poate, în cursul procedurii prevăzute la articolul 6 alineatele (1)-(9) din regulamentul atacat, să își prezinte observațiile cu privire la aceste informații și, prin urmare, să conteste valoarea probantă a fiecăruia dintre elementele reținute de Comisie, temeinicia aprecierilor sale putând fi eventual controlată de instanța Uniunii.
- 359 În al treilea rând, în ceea ce privește argumentele întemeiate pe faptul că articolul 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat nu precizează modul în care Comisia trebuie să sintetizeze informațiile reținute și nici cel în care trebuie să evalueze, pe baza acestor informații, gravitatea unei încălcări a unui principiu al statului de drept și relația sa cu protecția bunei gestiuni financiare a bugetului Uniunii sau a intereselor financiare ale acesteia, s-a amintit la punctele 357 și 358 din prezenta hotărâre că Comisia este obligată să efectueze o apreciere diligentă a faptelor și

să respecte cerința proporționalității măsurilor luate în temeiul acestui regulament, garantată de articolul 5 alineatul (3) din regulamentul menționat, având în vedere că validitatea unei decizii luate de Consiliu în temeiul regulamentului respectiv poate fi controlată de instanța Uniunii.

- 360 În consecință, al nouălea motiv trebuie respins ca nefondat, astfel încât concluziile prin care se solicită anularea articolului 6 alineatele (3) și (8) din regulamentul atacat trebuie respinse.
- 361 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, acțiunea trebuie respinsă în totalitate.

VI. Cu privire la cheltuielile de judecată

- 362 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.
- 363 Întrucât Parlamentul și Consiliul au solicitat obligarea Ungariei 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.
- 364 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, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, 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 Ungaria 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, Regatul Țărilor de Jos, Republica Polonă, Republica Finlanda, Regatul Suediei și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Semnături