



COMMISSION EUROPÉENNE

TRADUCTION**LANGUE ORIGINALE : ROUMAIN**

Bruxelles, le 24 janvier 2020

sj.n(2020) 106121 [REDACTED]

*Documents de procédure juridictionnelle***À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE****OBSERVATIONS ÉCRITES**

déposées, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du protocole sur le statut de la Cour de justice de l'Union européenne, par la Commission Européenne, représentée par Hannes Krämer et Martin Wasmeier, conseillers juridiques, et Julio Baquero Cruz et Ion Rogalski, membres de son Service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile auprès du Service juridique, Greffe contentieux, BERL 1/169, 1049 Bruxelles, et consentant à la signification de tout acte de procédure via e-curia,

dans l'affaire C-811/19**Ministerul Public,**

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle présentée, conformément à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, par l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie), dans le cadre des appels interjetés par le parquet près de ladite juridiction nationale, ainsi que par quatre accusés, contre l'arrêt du 8 février 2018, prononcé par une chambre de trois juges de la chambre pénale de la Haute Cour de cassation et de justice, et qui porte sur l'interprétation des articles 2 et 19, paragraphe 1, TUE, de l'article 325, paragraphe 1, TFUE, de l'article 47, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et de certaines dispositions des directives 2015/849 et 2017/1371 et de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes.

La Commission européenne a l'honneur de présenter à la Cour les observations ci-après.

1. INTRODUCTION

1. Par son renvoi préjudiciel, l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice, Roumanie ; ci-après la « Haute Cour de cassation ») demande à la Cour de justice si certaines dispositions de droit de l'Union s'opposent à l'arrêt n° 417, du 3 juillet 2019, de la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle, Roumanie ; ci-après, « Cour constitutionnelle »)¹. Cet arrêt a considéré contraire à la Constitution roumaine la composition des chambres de trois juges de la Haute Cour de cassation qui sont compétentes en première instance pour les affaires pénales de corruption et les infractions similaires commises par certaines personnes exerçant de hautes fonctions politiques et judiciaires, à cause de l'absence de spécialisation desdites chambres telle que requise par la législation roumaine.
2. Selon l'ordonnance de renvoi, l'arrêt de la Cour constitutionnelle « a pour effet l'annulation des décisions définitives rendues en première instance, pendant une période déterminée, par les [chambres] de trois juges de la chambre pénale de la [Haute Cour de cassation] et [...] porte atteinte au principe d'effectivité des sanctions pénales dans le cas d'activités illégales graves portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, en créant, d'une part, une apparence d'impunité, et, d'autre part, même un risque systémique d'impunité par la survenance de la prescription, étant donné la complexité et la durée des procédures précédant le prononcé d'un jugement définitif à la suite du réexamen »².
3. Les questions préjudicielles ont été soulevées dans le cadre d'un appel interjeté devant une chambre de cinq juges de la Haute Cour de cassation contre un arrêt d'une chambre de trois juges de la même juridiction. Par cet arrêt, la chambre de trois juges de la Haute Cour de cassation avait condamné plusieurs personnes, notamment, pour des actes de corruption (en relation avec des projets financés par le budget de l'Union) et de blanchiment d'argent.
4. La juridiction de renvoi se demande si les conséquences de l'arrêt de la Cour

¹ Publié au Journal officiel roumain n° 825, du 10 octobre 2019.

² Point 65 de l'ordonnance de renvoi.

constitutionnelle du 3 juillet 2019 sont compatibles avec la protection effective des intérêts financiers de l'Union exigée par l'article 325 TFUE, ainsi qu'avec d'autres dispositions du droit de l'Union. Le renvoi pose aussi la question de savoir si l'intervention de la Cour constitutionnelle respecte l'indépendance de la Haute Cour de cassation, du point de vue de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après, « Charte »).

5. La présente affaire appartient à la série de renvois préjudiciels concernant la situation en Roumanie du point de vue du respect de l'État de droit, qui comprend également les affaires C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-547/19, C-355/19, C-357/19, C-379/19, C-397/19 et C-840/19. Elle se distingue de la majorité de ces affaires, cependant, en ce qu'elle ne concerne pas le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie, mais pose des questions relatives à l'article 325 TFUE et à l'article 47 de la Charte par rapport à l'arrêt de la Cour constitutionnelle concernant les formations de trois juges de la Haute Cour de cassation.
6. Cette nouvelle affaire se place dès lors dans la continuité de la problématique ouverte par l'affaire C-357/19, Euro Box Promotion, actuellement pendante devant la Cour de justice. L'affaire C-357/19 concerne un autre arrêt de la Cour constitutionnelle³, relatif aux chambres de cinq juges de la Haute Cour de cassation, qui sont compétentes pour les appels interjetés contre les arrêts des formations de trois juges en matière pénale. La Commission a soumis ses observations relatives à l'affaire C-357/19 le 23 août 2019. Elles restent pertinentes en ce qui concerne le cadre général d'analyse, qui est repris dans les présentes observations. Ceci dit, la présente affaire est différente et l'analyse de l'affaire précédente ne saurait être transposé automatiquement à celle-ci. Les questions sont aussi très similaires à celles posées dans une affaire successive, l'affaire C-840/19.

³ Arrêt n° 685 du 7 novembre 2018, publié au Journal officiel roumain n° 1021, du 29 novembre 2018.

2. L'AFFAIRE AU PRINCIPAL ET LES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

7. Dans le cadre de l'affaire au principal, la formation de cinq juges de la Haute Cour de cassation examine les appels interjetés le 16 avril 2019 par le Parquet roumain et par quatre accusés contre l'arrêt pénal rendu le 8 février 2018 par une formation de trois juges de la même juridiction.
8. Par l'arrêt du 8 février 2018, cinq accusés ont été condamnés en première instance à des peines globales comprises entre deux et huit ans d'emprisonnement pour des infractions de corruption (trafic d'influence) et de blanchiment d'argent, pour des infractions assimilées aux infractions de corruption, et pour falsification de documents sous seing privé. En outre, la somme de 6 200 000 lei roumains a été confisquée à l'un des accusés (ancien maire, sénateur et ministre)⁴.
9. Selon l'ordonnance de renvoi, l'affaire pénale concerne un appel d'offres pour trois marchés de réhabilitation et d'extension des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement de plusieurs villes roumaines, dans le cadre d'un projet financé par l'Union européenne. La valeur du projet, qui devait s'exécuter pendant une période de cinq ans, s'élevait à 72,7 millions d'euros. Il était financé par le budget de l'Union à hauteur du 82%, le reste étant à charge du budget national⁵. L'ordonnance de renvoi décrit en détail les conduites constitutives des différentes infractions, qui ont été commises entre 2009 et 2013⁶.
10. La formation qui est à l'origine du présent renvoi préjudiciel est une chambre de cinq juges de la Haute Cour de cassation. Cette formation est compétente, dans le domaine pénal, pour trancher les appels contre les décisions rendues en première instance par la chambre de trois juges de la même juridiction, conformément à l'article 24 de la loi n° 304/2004 sur l'organisation du système judiciaire, telle que modifiée et complétée ultérieurement (ci-après, « loi n° 304/2004 »). À son tour, la chambre de trois juges est compétente pour déterminer, en première instance, la responsabilité pénale de certaines personnes exerçant de hautes fonctions politiques

⁴ Ordonnance de renvoi, points 5 et 6.

⁵ Ibid., points 6 et 7.

⁶ Ibid., points 9 à 12. Plus particulièrement, les infractions de corruption ont été commises entre 2009 et 2010 et entre 2011 et 2013 ; l'infraction de blanchiment d'argent, entre 2012 et 2013 ; l'infraction assimilée à celle de corruption, entre 2011 et 2013 ; et les infractions de faux, entre 2011 et 2013.

et judiciaires (sénateurs, députés, membres roumains du Parlement européen, membres du gouvernement, juges de la Cour constitutionnelle, membres du Conseil supérieur de la magistrature, juges de la Haute cour de cassation et procureurs du parquet près la Haute cour de cassation), conformément à l'article 40 de la loi n° 135/2010 sur le code de procédure pénale, telle que modifiée et complétée ultérieurement (ci-après, « code de procédure pénale »).

11. Pendant la procédure d'appel, la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt n° 417, du 3 juillet 2019, sur l'absence de spécialisation des chambres de trois juges de la Haute Cour de cassation (ci-après : l' « arrêt du 3 juillet 2019 »).
12. La Cour constitutionnelle était saisie par le président de la chambre des députés roumaine concernant un conflit constitutionnel entre le Parlement et la Haute cour de cassation. Le président de la chambre des députés considérait que, selon la loi n° 161/2003, qui a modifié l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, la Haute Cour de cassation avait l'obligation de constituer en son sein des chambres spécialisées pour juger en première instance les affaires de corruption et d'autres infractions assimilées⁷. Selon le président de la chambre des députés, par son refus explicite de créer de telles chambres, la Haute Cour de cassation a refusé d'appliquer une loi du Parlement national, s'appropriant de compétences appartenant à un autre pouvoir étatique.
13. Dans son arrêt, rendu par une majorité de cinq voix contre quatre, la Cour constitutionnelle a constaté deux violations de la Constitution roumaine relativement au refus de la Haute Cour de cassation de constituer de chambres spécialisées en son sein pour juger, en première instance, les affaires de corruption et des infractions assimilées, conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, tel que modifiée par la loi n° 161/2003. D'une part, par ce refus la Haute Cour de cassation a méconnu son obligation de respecter les lois, en violation des exigences de la règle de droit et de la loyauté constitutionnelle, s'immisçant dans le rôle institutionnel du Parlement roumain en tant que législateur⁸. D'autre part, ce refus aurait conduit à

⁷ La loi n° 78/2000 définit les infractions de corruption par un renvoi aux articles 289 à 292 du code pénal roumain. Les infractions assimilées se trouvent aux articles 10 à 13 de cette loi.

⁸ Points 161 et 162 de l'arrêt.

une violation des dispositions de la Constitution roumaine relatives au « droit à un procès équitable dans son volet relatif à l'établissement par la loi du tribunal »⁹.

14. La Cour constitutionnelle a ensuite déterminé les conséquences de sa décision, indiquant le « comportement à suivre par les autorités publiques impliquées dans le conflit »¹⁰. La Cour constitutionnelle a ainsi constaté que, conformément à l'article 147, paragraphe 4, de la Constitution roumaine, les effets de sa décision ne concernent que des situations juridiques non définitives¹¹. Par conséquent, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'affecte pas les arrêts de la Haute Cour de cassation qui ont acquis la force de chose jugée¹². La décision n'affecte que ces catégories d'affaires : (i) les cas de corruption et d'infractions assimilées qui seront portés devant la Haute Cour de cassation à partir de la date de l'arrêt de la Cour constitutionnelle ; et (ii) les cas dont la première instance a été jugée par une chambre non spécialisée antérieurement à la décision du collège de la Haute Cour de cassation n° 14, du 23 janvier 2019, et pour lesquelles, à la date de publication de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la procédure d'appel devant une chambre à cinq juges était encore pendante. Ces cas doivent être traités par des formations spécialisées établies conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003¹³.
15. Dans le dispositif de son arrêt, la Cour constitutionnelle constate « qu'il existait un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le parlement, d'une part, et [la Haute Cour de cassation], d'autre part, généré par le fait que cette dernière n'avait pas constitué les formations de jugement spécialisées [pour] le jugement en première instance des infractions prévues par [la loi n° 78/2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption], contrairement à ce qui est prévu à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, tel que modifié par la loi n° 161/2003 »¹⁴.

⁹ Ibid., point 167.

¹⁰ Ibid., point 168.

¹¹ Ibid., point 169.

¹² Ibid., point 171.

¹³ Ibid., point 170.

¹⁴ Ibid., premier point du dispositif et point 18 de l'ordonnance de renvoi.

16. La conséquence est la suivante : « les affaires inscrites au rôle de [la Haute Cour de cassation] et sur lesquelles celle-ci a statué en première instance avant la décision du collège de [la Haute Cour de cassation] du 23 janvier 2019, dans la mesure où [les arrêts] ne sont pas devenus définitifs, vont être réexaminées, dans les conditions prévues à l'article 421, paragraphe 2, sous b), du code de procédure pénale, par les formations spécialisées composées conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, tel que modifié par la loi n° 161/2003 »¹⁵.
17. Pour la bonne compréhension de la présente affaire, la Commission ajoutera que la décision du collège de la Haute Cour de cassation n° 14, du 23 janvier 2019, a déclaré que, jusqu'à présent, toutes les formations de la Haute Cour de cassation en matière pénale étaient des chambres spécialisées pour les affaires de corruption. Dès lors, la Haute Cour de cassation a déclaré à l'unanimité que toutes les chambres à trois juges de cette juridiction *continuent d'opérer* comme des chambres spécialisées conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, tel que modifié par la loi n° 161/2003. Dans son arrêt du 3 juillet 2019 la Cour constitutionnelle a accepté que cette décision évitait l'inconstitutionnalité à partir du 23 janvier 2019, mais qu'elle ne pouvait pas le faire pour le passé¹⁶. Le constat d'inconstitutionnalité se limite, dès lors, aux affaires pour lesquelles un appel est pendant devant la Haute Cour de cassation et réglées par celle-ci en première instance avant le 23 janvier 2019.
18. Comme déjà évoqué, la Haute Cour de cassation considère que l'arrêt de la Cour constitutionnelle crée un risque d'impunité systémique qui pourrait affecter l'effectivité de la protection des intérêts financiers de l'Union¹⁷. Par rapport à la possibilité de prescription, la juridiction de renvoi explique aussi que, « en l'espèce, la procédure judiciaire, en raison de sa complexité, a duré environ quatre ans dans la seule phase du jugement en première instance »¹⁸.
19. Considérant qu'une décision préjudicielle de la Cour de justice était nécessaire pour rendre sa décision, la juridiction de renvoi a décidé de poser à la Cour de justice les

¹⁵ Ibid., deuxième point du dispositif et point 19 de l'ordonnance de renvoi.

¹⁶ Ibid., point 158, et point 23 de l'ordonnance de renvoi ; voir aussi les points 159 et 160 de l'arrêt.

¹⁷ Voir le point 2 de ces observations et le point 65 de l'ordonnance de renvoi.

¹⁸ Point 54 de l'ordonnance de renvoi.

questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 19, paragraphe 1, TUE, l'article 325, paragraphe 1, TFUE, l'article 58 de la directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission, [ainsi que] l'article 4 de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal, établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, du 26 juin 1995, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une décision rendue par un organe extérieur au pouvoir judiciaire, la [Cour constitutionnelle], se prononçant sur une exception tirée d'une éventuelle composition illégale des formations de jugement, au regard du principe de spécialisation des juges de [la Haute Cour de cassation] (non prévu dans la Constitution roumaine) et obligeant une juridiction à renvoyer des affaires se trouvant au stade de l'appel (voie de recours à effet dévolutif), en vue d'un nouveau jugement dans le cadre de la première phase de la procédure devant la même juridiction ?

2) L'article 2 TUE et l'article 47, deuxième alinéa, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il s'opposent à la constatation par un organe extérieur au pouvoir judiciaire de la composition illégale des formations de jugement d'une chambre de la juridiction suprême (formations composées de juges en exercice, qui, au moment de leur promotion, remplissaient notamment la condition de la spécialisation requise pour être promu à la chambre pénale de la juridiction suprême) ?

3) La primauté du droit de l'Union doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle permet à une juridiction nationale de laisser inappliquée une décision de la juridiction constitutionnelle, qui interprète une règle juridique de rang inférieur à la Constitution, relative à l'organisation de [la Haute Cour de cassation], figurant dans la loi nationale sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, règle qui a constamment été interprétée dans le même sens par une juridiction pendant seize ans ?

4) Conformément à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le principe de libre accès à la justice inclut-il la spécialisation des juges et la constitution de formations de jugement spécialisées au sein d'une juridiction suprême ?" »

3. CADRE JURIDIQUE

A. Droit de l'Union

20. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, troisième phrase, du traité sur l'Union européenne, « [l]es États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union ».
21. L'article 47 de la Charte prévoit ce qui suit :
- « 1. Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.
2. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. [...] »
22. Conformément à l'article 325, paragraphe 1, TFUE, « [l]'Union et les États membres combattent la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures prises conformément au présent article qui sont dissuasives et offrent une protection effective dans les États membres, ainsi que dans les institutions, organes et organismes de l'Union ».

B. Droit national

23. Le titre V de la Constitution roumaine contient les dispositions suivantes sur la Cour constitutionnelle :
- « Article 142
- (1) La Cour constitutionnelle est le garant de la suprématie de la Constitution.
- (2) La Cour constitutionnelle se compose de neuf juges, nommés pour un mandat de neuf ans, qui ne peut être prolongé ou renouvelé.
- (3) Trois juges sont nommés par la Chambre des Députés, trois par le Sénat et trois par le Président de la Roumanie.
- (4) Les juges de la Cour constitutionnelle élisent, au scrutin secret, le président de la Cour pour une durée de trois ans.

(5) La Cour constitutionnelle est renouvelée par tiers, tous les trois ans, dans les conditions déterminées par la loi organique relative à la Cour.

Article 143

Les juges à la Cour constitutionnelle doivent avoir une formation juridique supérieure, une haute compétence professionnelle et une ancienneté de dix-huit ans au moins dans l'activité juridique ou dans l'enseignement juridique supérieur.

Article 144

La fonction de juge à la Cour constitutionnelle est incompatible avec toute autre fonction publique ou privée, à l'exception des fonctions pédagogiques de l'enseignement juridique supérieur.

Article 145

Les juges à la Cour constitutionnelle sont indépendants dans l'exercice de leur mandat et inamovibles pendant sa durée.

Article 146

La Cour constitutionnelle a les attributions suivantes:

[...]

e) elle statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, sur demande du Président de la Roumanie, du président de l'une des deux Chambres, du Premier ministre ou du président du Conseil supérieur de la Magistrature;

[...]

Article 147

[...]

(4) Les décisions de la Cour constitutionnelle sont publiées au Moniteur officiel de la Roumanie. A compter de la date de publication, les décisions sont généralement obligatoires et n'ont de pouvoir que pour l'avenir. »

24. Aux termes de l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003, « [d]es formations de jugement spécialisées sont constituées pour statuer en première instance sur les infractions prévues par la présente loi ». Avant cette modification, la constitution de ces formations spécialisées était facultative.

25. L'article 421, paragraphe 2, sous b), du code de procédure pénale, dispose :

« La juridiction, statuant sur l'appel, prononce l'une des solutions suivantes : [...] annule la décision rendue par la juridiction de première instance et renvoie

l'affaire pour réexamen devant la juridiction dont la décision a été annulée au motif que cette juridiction s'était prononcée sur l'affaire en question en l'absence d'une partie non légalement convoquée ou qui, légalement convoquée, était dans l'impossibilité de comparaître et d'informer la juridiction de cette impossibilité, invoquée par la partie concernée. Le renvoi devant la juridiction dont la décision a été annulée est également décidé en présence de l'un des cas de nullité absolue, à l'exception du cas de l'incompétence, dans lequel l'affaire est renvoyée devant la juridiction compétente. »

26. La compétence *ratione personae* en matière de droit pénal des chambres de première instance (de trois juges) de la Haute Cour de cassation est définie comme suit par l'article 40, paragraphe 1, du code de procédure pénale :

« [La Haute Cour de cassation] connaît, en première instance, des délits de haute trahison, et des infractions commises par les sénateurs, les députés et les membres roumains du Parlement européen, les membres du gouvernement, les juges de la Cour constitutionnelle, les membres du Conseil supérieur de la magistrature, les juges de [la Haute Cour de cassation] et les procureurs du parquet près [la Haute Cour de cassation]. »

27. D'autre part, l'article 31, paragraphe 1, sous a), de la loi n° 304/2004 prévoit ce qui suit :

« En matière pénale, les formations de jugement se composent de la manière suivante :

a) dans les affaires données, conformément à la loi, à la compétence de première instance de [la Haute Cour de cassation], la formation de jugement est composée de 3 juges; [...] »

28. L'article 24, paragraphe 1, de la loi n° 304/2004 prévoit en outre :

« Les formations de 5 juges connaissent des appels contre les décisions rendues en première instance par la section pénale de [la Haute Cour de cassation], statuent sur les recours en cassation contre les décisions prises en appel par les formations de 5 juges après leur admission en principe, traitent les recours formés contre les décisions rendues au cours du procès en première instance par la section pénale de [la Haute Cour de cassation], statuent sur des affaires disciplinaires conformément à la loi et d'autres affaires dans le cadre de leur compétence par la loi. »

29. L'article 19, paragraphe 3, de la loi n° 304/2004, tel que modifié par la loi n° 71/2011, dispose :

« Au début de chaque année, le collège de [la Haute Cour de cassation], sur proposition du président ou du vice-président de celle-ci, peut approuver la constitution de formations de jugement spécialisées dans le cadre des chambres

de [la Haute Cour de cassation], en fonction du nombre et de la nature des affaires, du volume d'activité de chaque chambre, ainsi que de la spécialisation des juges et de la nécessité de mettre à profit leur expérience professionnelle. »

30. La prescription est réglementé ainsi par l'article 154 de la loi n° 286/2009 sur le code pénal, telle que modifiée et complétée ultérieurement (ci-après: le « code pénal »):

« (1) Les délais de prescription de la responsabilité pénale sont :

- a) 15 ans, lorsque la loi prévoit pour l'infraction commise une peine d'emprisonnement à perpétuité ou une peine d'emprisonnement supérieure à 20 ans;
- b) 10 ans, lorsque la loi prévoit pour l'infraction commise une peine d'emprisonnement supérieure à 10 ans mais n'excédant pas 20 ans;
- (c) 8 ans, lorsque la loi prévoit pour l'infraction commise une peine d'emprisonnement supérieure à 5 ans mais n'excédant pas 10 ans;
- (d) 5 ans, lorsque la loi prévoit pour l'infraction commise une peine d'emprisonnement supérieure à un an, mais n'excédant pas 5 ans;
- (e) 3 ans, lorsque la loi prévoit pour l'infraction commise une peine d'emprisonnement qui n'excède pas un an ou l'amende.

(2) Les délais prévus au présent article courent à compter de la date de la commission de l'infraction. En cas d'infraction continue, le délai court à partir de la date de la cessation de l'action ou de l'inaction, en cas d'infraction continuée, à compter de la date de la dernière action ou inaction et en cas d'infractions répétées, à compter de la date à laquelle le dernier acte a été commis.

(3) En cas d'infraction progressive, le délai de prescription de la responsabilité pénale commence à courir à compter de la date de commission de l'action ou de l'inaction et est calculé en fonction de la sanction correspondant au résultat définitif produit.

(4) En ce qui concerne les infractions contre la liberté et l'intégrité sexuelle, le trafic et l'exploitation des personnes vulnérables, ainsi que les infractions de pédopornographie, commis à l'égard d'un mineur, le délai de prescription commence à courir à partir de la date à laquelle il est devenu majeur. Si le mineur est décédé avant la majorité, le délai de prescription commence à courir à compter de la date du décès. »

31. Les causes et les effets de l'interruption de la prescription sont réglementés à l'article 155 du code pénal :

« (1) Le délai de prescription de la responsabilité pénale est interrompu par tout acte de procédure dans l'affaire.

(2) Chaque interruption fait courir de nouveau le délai.

(3) L'interruption de la prescription produit des effets à l'égard de tous les participants à l'infraction, même si l'acte interruptif ne concerne que certains d'entre eux.

(4) Les délais prévus à l'article 154, s'ils ont été déjà dépassés une deuxième fois, sont considérés comme remplis indépendamment du nombre d'interruptions.

(5) L'admission en principe de la demande de réouverture de la procédure pénale, fait courir un nouveau délai de prescription de la responsabilité pénale. »

4. ANALYSE JURIDIQUE

32. À titre préliminaire, la Commission considère que la quatrième question préjudicielle, par laquelle la juridiction de renvoi demande si le principe de libre accès à la justice consacré par l'article 47 de la Charte inclut la spécialisation des juges et la constitution de formations de jugement spécialisées au sein d'une juridiction suprême, ne pose pas une question juridique autonome par rapport aux première et deuxième questions préjudicielles, auxquelles elle est étroitement liée. Dès lors, ces observations analyseront la quatrième question préjudicielle dans le cadre de ces autres questions et ne proposeront pas de réponse distincte pour cette question.

4.1. Première question préjudicielle

Considérations générales

33. Par sa première question préjudicielle, que la Commission propose de reformuler, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, dans des circonstances de droit et de fait telles que celles dans l'affaire au principal, l'article 325, paragraphe 1, TFUE s'oppose à une décision rendue par la Cour constitutionnelle, se prononçant sur la légalité de la composition de formations de jugement, au regard du principe de spécialisation des juges de [la Haute Cour de cassation], et obligeant une juridiction à renvoyer des affaires se trouvant au stade de l'appel, en vue d'un nouveau jugement dans le cadre de la première phase de la procédure devant la même juridiction.

34. Comme dans le cadre de l'affaire C-357/19, la Commission analysera la question de la nature de la Cour constitutionnelle roumaine dans le cadre de la deuxième

question préjudicielle. Il suffit de rappeler à ce stade que la Commission ne considère pas exact de considérer que la Cour constitutionnelle roumaine est un « organe extérieur au pouvoir judiciaire ». Il s'agit d'un organe de nature juridictionnelle, même s'il a des caractéristiques propres et une compétence spécialisée comme gardien de la constitution.

35. La Commission concentrera son analyse de la première question préjudicielle sur l'article 325 TFUE. En effet, les dispositions mentionnées de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (ci-après, « convention PIF »)¹⁹ et de la directive (UE) 2017/1371 du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2017, relative à la lutte contre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union au moyen du droit pénal²⁰, ne font que préciser la protection effective des intérêts financiers de l'Union qui est déjà requise par le droit primaire. La Commission laissera également de côté les dispositions de la directive 2015/849, sur le blanchiment d'argent²¹. Dans la mesure où ce blanchiment concerne les intérêts financiers de l'Union, cet aspect de la question préjudicielle est également couvert par l'article 325 TFUE, et devient dès lors superflu. La simplification suggérée des dispositions applicables permettra également d'éviter l'analyse de questions complexes sur l'applicabilité et les effets potentiels des directives précitées à des comportements antérieurs à leur entrée en vigueur, questions qui deviennent purement théoriques après avoir considéré l'interprétation de l'article 325 TFUE.
36. Pour sa part, l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE vise à garantir la protection juridictionnelle effective, devant les juridictions des États membres, des personnes physiques ou morales concernées par les procédures judiciaires qui ont trait aux droits et obligations établies par l'ordre juridique de l'Union. La Commission comprend la référence à cette disposition dans la première question préjudicielle comme visant spécifiquement à la protection effective des intérêts financiers de l'Union et de l'efficacité des actes de droit dérivé mentionnés dans la

¹⁹ JO C 316, du 27 novembre 1995, page 49, édition spéciale roumaine, volume 12, page 51.

²⁰ JO L 198, du 28 juillet 2017, pages 29 à 41.

²¹ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme (JO L 141, du 5 juin 2015, pages 73 à 117).

question. Si l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE pouvait être compris comme visant également à garantir la protection juridictionnelle des intérêts de l'Union devant les juridictions nationales, son contenu se confondrait en l'espèce avec celui de l'article 325 TFUE. Par contre, l'article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, TFUE, semble être plus pertinent pour la deuxième question préjudicielle.

37. En ce qui concerne le principe de sécurité juridique, la Commission considère qu'il y a lieu d'en tenir compte dans le cadre de l'analyse de l'article 325 TFUE, plutôt que de manière autonome.

Sur l'article 325, paragraphe 1, TFUE et la jurisprudence relative à cette disposition

38. En ce qui concerne l'article 325, paragraphe 1, TFUE, la Commission considère établi que les délits en cause dans l'affaire au principal affectent les intérêts financiers de l'Union et relèvent du champ d'application du droit de l'Union (point 9 ci-dessus).
39. Il faut déterminer ensuite si les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 pourraient rendre inefficace la protection des intérêts financiers de l'Union, en violation de cette disposition.
40. L'article 325, paragraphe 1, TFUE impose aux États membres l'obligation de combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union par des mesures qui sont dissuasives et offrent une protection effective²².
41. À cet égard, la jurisprudence a clarifié que « des sanctions pénales peuvent cependant être indispensables pour combattre de manière effective et dissuasive certains cas de fraude grave à la TVA »²³. Le même raisonnement devrait s'appliquer, mutatis mutandis, dans le cadre de l'affaire au principal, où nous sommes en présence d'infractions de corruption et de blanchiment d'argent, entre

²² La question préjudicielle ne concerne pas l'article 325, paragraphe 2, TFUE, selon lequel les États membres « prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers » (principe d'équivalence).

²³ Arrêt de la Cour du 8 septembre 2015, Taricco, C-105/14, EU:C:2015:555, point 39. Voir également arrêt Åkerberg Fransson, C 617/10, EU:C:2013:105, point 34 et jurisprudence citée.

autres, portant atteinte au budget de l'Union.

42. La jurisprudence a également clarifié qu' « en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la convention PIF, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les comportements constitutifs d'une fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, incluant, au moins dans le cas de fraude grave, des peines privatives de liberté »²⁴.
43. En ce qui concerne l'efficacité et l'effet dissuasif, « il incombe à la juridiction nationale de vérifier, en tenant compte de toutes les circonstances de droit et de fait pertinentes, si les dispositions nationales applicables permettent de sanctionner, d'une manière effective et dissuasive, les cas de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union »²⁵.
44. Si « le juge national parvient à la conclusion que l'application des dispositions nationales [...] aurait pour effet que, dans un nombre considérable des cas, les faits constitutifs de fraude grave ne seront pas pénalement punis [...], il y aurait lieu de constater que les mesures prévues par le droit national pour combattre la fraude et tout autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union ne sauraient être considérées comme étant effectives et dissuasives ». Dans ce cas, « il incomberait à cette juridiction de garantir le plein effet du droit de l'Union en laissant, au besoin, inappliquées lesdites dispositions et en neutralisant ainsi [leurs effets] »²⁶.
45. Dès lors, l'article 325, paragraphe 1, TFUE s'oppose aux réglementations nationales qui empêcheraient l'infliction de sanctions effectives et dissuasives dans un nombre considérable des cas de fraude grave portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne²⁷. La jurisprudence postérieure a clarifié que le respect de cette obligation pèse en tout état de cause sur le pouvoir législatif de chaque État membre, mais que les juges nationaux ont l'obligation de laisser inappliquées les dispositions

²⁴ Arrêt Taricco, point 40.

²⁵ Arrêt Taricco, point 44.

²⁶ Arrêt Taricco, points 47 et 49.

²⁷ Arrêt de la Cour du 8 septembre 2015, Taricco, C-105/14, EU:C:2015:555, premier point du dispositif. Voir également l'arrêt de la Cour du 5 juin 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392.

nationales qui enfreindraient l'effectivité requise par l'article 325, paragraphe 1, TFUE²⁸. Cependant, l'obligation de garantir une protection efficace des intérêts financiers de l'Union ne dispense pas les juridictions nationales du respect nécessaire des droits fondamentaux garantis par la Charte et des principes généraux du droit de l'Union²⁹.

46. En conclusion, l'article 325, paragraphe 1, TFUE, est enfreint, lorsque, dans les cas de fraude grave ou d'autres illégalités graves affectant les intérêts financiers de l'Union, une réglementation nationale conduit à l'impunité dans un nombre considérable de ces cas, c'est-à-dire à une impunité d'ordre systémique. En d'autres termes, l'article 325, paragraphe 1, TFUE n'exige pas que chaque cas individuel de fraude grave soit sanctionné pénalement, mais que le niveau général de dissuasion à travers des sanctions pénales effectives soit suffisant. Cela peut conduire à une non-application judiciaire des dispositions nationales qui empêchent une protection effective des intérêts financiers de l'Union. Cependant, l'obligation de garantir une protection effective des intérêts financiers de l'Union ne dispense pas les juridictions nationales du respect nécessaire des droits fondamentaux garantis par la Charte et des principes généraux du droit de l'Union.
47. C'est à la lumière de ces critères qu'il faut analyser la première question préjudicielle afin de déterminer, d'abord, si les conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 comportent un risque d'impunité systémique par rapport aux infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Il y a-t-il un risque d'impunité systémique ?

48. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 s'applique, d'abord, « aux situations futures ». Dans ce cas, il n'y a en principe aucune incidence sur l'effectivité des mesures requises par l'article 325, paragraphe 1, TFUE, car les affaires pourront être jugées en temps utile par les chambres spécialisées de trois juges désignées par la décision du collège de la Haute Cour de cassation du 23 janvier 2019.

²⁸ Arrêt de la Cour du 5 décembre 2017, M.A.S. et M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, points 41 et suivants.

²⁹ Arrêt de la Cour du 17 janvier 2019, Dzivev, C-310/16, EU:C:2019:30, point 33.

49. L'arrêt de la Cour constitutionnelle s'applique, en deuxième lieu, aux situations juridiques non consolidées, c'est-à-dire aux affaires pour lesquelles une procédure d'appel est pendante.
50. À la différence des circonstances de l'affaire C-357/19, qui concernait un nombre vraisemblablement réduit d'affaires (ceux pour lesquelles le délai extraordinaire de recours de 30 jours était encore ouvert après l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 novembre 2018), l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 pourrait concerner un nombre significatif d'affaires ayant trait aux intérêts financiers de l'Union. En effet, cet arrêt exige l'annulation de toutes les décisions des chambres de trois juges de la Haute Cour de cassation rendues entre le 21 avril 2003 et le 22 janvier 2019 et n'ayant pas encore acquis la force de chose jugée. C'est-à-dire, toutes les affaires de cette nature pour lesquelles un appel est pendant devraient être annulées et jugées de nouveau.
51. En outre, l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 se réfère exclusivement aux affaires de corruption, donc à des affaires qui pourraient concerner spécifiquement les intérêts financiers de l'Union.
52. Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière des informations précises dont elle dispose, le nombre d'affaires affectées par la décision de la Cour constitutionnelle. Selon les données obtenues par la Commission, entre 2003 et 2018 la Haute Cour de cassation a jugé 240 affaires avec la formation de trois juges concernée par l'arrêt de la Cour constitutionnelle. 170 de ces affaires portaient sur des infractions de corruption ou assimilées (c'est-à-dire, le 70,83% du total).
53. La Cour constitutionnelle a certes limité les effets de son arrêt aux procédures qui ne sont pas devenues définitives, c'est-à-dire aux appels en cours. L'arrêt n'affecte pas les procédures clôturées par un arrêt revêtu de la force de chose jugée.
54. Cependant, s'agissant probablement d'affaires d'une certaine importance et en raison de la qualité des personnes mises en cause, l'interjection d'un appel semble très vraisemblable en cas de condamnation. Ainsi, en fonction de la durée moyenne d'une procédure d'appel pour ce type d'affaires, une partie plus ou moins grande mais non-négligeable de cet ensemble d'arrêts pourrait être concernée directement par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019, qui conduirait à

l'annulation de l'arrêt rendu en première instance et à la reprise de la procédure depuis le début. Par exemple, si les affaires non définitivement réglées étaient celles de la période 2016-2018 (durée moyenne de trois ans), l'annulation et reprise de la procédure pourrait s'étendre à 57 affaires. Pour la période 2015-2018 (durée moyenne de quatre ans), un maximum de 74 affaires serait concerné³⁰.

55. On ne saurait pas relativiser l'impact de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 en considérant que cela ne concerne qu'une catégorie limitée de personnes ou que seulement une partie de ces affaires affecterait les intérêts financiers de l'Union. En effet, la nullité des arrêts rendus en première instance concernera *toutes* les affaires de corruption relatives à ces personnes et affectant les intérêts financiers de l'Union pour lesquelles la procédure d'appel est en cours. À l'intérieur de la catégorie pertinente, les effets pourraient dès lors être systémiques.
56. Si le nombre d'affaires potentiellement concerné était considérable, la juridiction de renvoi devrait encore évaluer le risque de prescription, pour ces affaires, qui pourrait mener à une impunité de nature systémique. De nouveau, seule la juridiction de renvoi possède cette information. La Commission donnera ci-après quelques éléments d'appréciation.
57. Tout d'abord, le régime de prescription (avec ses interruptions) prévu aux articles 154 et 155 du code pénal roumain (reproduit aux points 30 et 31 ci-dessus) semble, en soi, réaliste et flexible. Après chaque étape de procédure, une nouvelle période de prescription commence à courir. Avec les interruptions, la durée totale de la prescription peut aller jusqu'au double du terme (article 155, paragraphe 4). De cette manière, si les délits en question donnent lieu à une peine d'emprisonnement d'entre 1 et 5 années, la durée totale de la procédure pourrait s'élever jusqu'à 10 ans. Pour la catégorie supérieure (délits passibles d'une peine d'emprisonnement d'entre 5 et 10 années), la durée totale maximale serait de 16 ans, et ainsi de suite.

³⁰ D'après les informations obtenues par la Commission, le nombre d'affaires portant sur des infractions de corruption ou assimilées, jugées en première instance par les formations de trois juges de la Haute Cour de cassation, était de 17 affaires en 2015, 15 affaires en 2016, 24 affaires en 2017 et 18 affaires en 2018 (d'un total de 170 affaires entre 2003 et 2018).

58. Le risque potentiel d'impunité ne serait donc pas due aux dispositions sur la prescription, mais aux conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019.
59. Dans ce cadre, la Commission voit une deuxième différence par rapport aux circonstances de l'affaire C-357/19. Pour cette dernière, il fallait seulement répéter la phase d'appel pour le nombre limité des cas pour lesquels le délai du recours extraordinaire était encore ouvert. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 exige, pour sa part, la reprise de la procédure de première instance depuis le début. Et il faut tenir compte du fait que, en droit roumain, la prescription de la responsabilité pénale continue de courir jusqu'à la condamnation définitive. Le risque de prescription doit dès lors être apprécié à la lumière de l'ajout d'une nouvelle première instance complète, qui sera suivie d'une nouvelle phase d'appel – la première procédure d'appel pouvant être déjà très avancée.
60. Si l'affaire au principal est représentative des affaires concernées par l'arrêt de la Cour constitutionnelle, un risque réel de prescription ne peut pas être exclu. La juridiction de renvoi ne donne pas d'informations détaillées sur les dispositions violées de la législation pénale ni sur les peines appliquées aux différents délits en cause dans l'affaire au principal. Cependant, à la lumière des infractions constatées il paraîtrait que le délai applicable de prescription à une partie du moins des infractions soit de 8 ans. Ce délai, avec les interruptions permises pour chaque acte de procédure, pourrait se prolonger jusqu'à 16 ans (en l'espèce, en principe, jusqu'en 2025-2029, car les différentes infractions ont été commises dans la période 2009-2013). La juridiction de renvoi indique que la procédure en première instance a duré environ quatre ans (voir point 18 ci-dessus). Si la nouvelle procédure, qui serait reprise en 2020, devait avoir la même durée, et que la procédure d'appel se prolongerait pendant trois ans (ce qui semble possible, étant donné que l'appel s'étend également aux questions de fait), un arrêt définitif pourrait intervenir en 2027 et, dans cette hypothèse, au moins une partie des infractions serait prescrite. Ce même risque pourrait exister pour d'autres affaires et être encore plus élevé pour celles où la procédure d'appel était déjà très avancée au moment de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019.

61. Sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi, la Commission ne peut dès lors pas exclure un risque d'impunité systémique découlant de la prescription de délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union comme conséquence de l'annulation de condamnations pénales prononcées par une chambre de 3 juges de la Haute Cour de cassation, selon les termes de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019.

Sur le respect de l'article 47 de la Charte

62. Il faut se demander, ensuite, si la non-application éventuelle par la juridiction de renvoi de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 visant à assurer la protection effective des intérêts financiers de l'Union conformément à l'article 325, paragraphe 1, TFUE serait respectueuse des droits fondamentaux conférés par la Charte (point 46 ci-dessus et la jurisprudence citée), qui est applicable parce que les procédures pénales ouvertes pour les cas de corruption portant atteinte auxdits intérêts constituent une mise en œuvre du droit de l'Union au sens de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte³¹. En effet, le droit de l'Union n'exige pas d'écarter l'application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle au prix d'une violation de la Charte. Ceci serait sans préjudice de l'obligation générale de l'État membre et de son législateur de prévoir des règles qui permettent la protection effective des intérêts financiers de l'Union, tout en assurant la protection des droits fondamentaux des personnes poursuivies³².
63. Le droit fondamental concerné par la présente affaire serait celui consacré par l'article 47 de la Charte dans le volet relatif au droit à un « tribunal établi préalablement par la loi ». Cette disposition est évoquée par la juridiction de renvoi dans les deuxième et quatrième questions préjudicielles.
64. Conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, le sens et la portée des droits de la Charte correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après, « CEDH ») doivent être les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Ainsi qu'il ressort des explications afférentes à l'article 47 de la Charte, qui,

³¹ Arrêt Kolev, précité, point 33 ; arrêt Dzivev, précité, point 33.

³² Arrêt Kolev, précité, point 31.

conformément à l'article 6, paragraphe 1, troisième alinéa, TUE et à l'article 52, paragraphe 7, de la Charte, doivent être prises en considération pour l'interprétation de celle-ci, les premier et deuxième alinéas de cet article 47 correspondent à l'article 6, paragraphe 1, et à l'article 13 de la CEDH³³.

65. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, « un tribunal n'ayant pas été établi conformément à la volonté du législateur serait nécessairement dépourvu de la légitimité requise dans une société démocratique pour trancher les différends juridiques »³⁴. Toujours selon cette jurisprudence, la « loi », au sens de l'article 6, paragraphe 1, CEDH, est donc non seulement la législation relative à l'établissement et à la compétence des organes judiciaires, mais également « toute autre disposition du droit interne dont le non-respect rend irrégulière la participation d'un ou de plusieurs juges à l'examen de l'affaire »³⁵. L'expression « établie par la loi » englobe donc la base légale de l'existence même du « tribunal »³⁶. De plus, le sens du mot « établi » dans la première phrase de l'article 6, paragraphe 1, CEDH inclut, par sa nature même, le processus de nomination des juges dans le système judiciaire interne qui doit, conformément au principe de la prééminence du droit, être conduit dans le respect des règles applicables de droit national en vigueur pendant la période considérée³⁷.
66. En même temps, la Cour européenne des droits de l'Homme a considéré que, « compte tenu du principe général selon lequel c'est en premier lieu aux juridictions nationales elles-mêmes qu'il incombe d'interpréter la législation interne, la Cour estime qu'elle ne doit mettre en cause leur appréciation que dans les cas de violation flagrante de cette législation »³⁸. Selon sa jurisprudence, les violations « flagrantes » du droit national sont « les violations des règles nationales applicables d'établissement des tribunaux revêtant un caractère fondamental et étant des

³³ Arrêt du 30 juin 2016, Toma et Biroul Executorului Judecătoreasc Horățiu-Vasile Cruduleci, C- 205/15, EU:C:2016:499, point 40 ainsi que jurisprudence citée.

³⁴ Lavents c. Lettonie, n° 58442/00, 28 novembre 2002, point 114.

³⁵ Gorguiladzé c. Géorgie, n° 4313/04, 20 octobre 2009, point 68 ; Pandjikidzé et autres c. Géorgie, n° 30323/02, 27 octobre 2009, point 104 ; et Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande, n° requête n° 26374/18, 12 mars 2019, point 98.

³⁶ DMD Group, A.S. c. Slovaquie, n° 19334/03, 5 octobre 2010, point 59.

³⁷ Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande, n° requête n° 26374/18, 12 mars 2019, point 98.

³⁸ Ibid., point 100.

éléments essentiels de l'établissement et du fonctionnement du système judiciaire ». La notion de violation « flagrante » du droit interne « tient donc à la nature et à la gravité de la violation alléguée ». De plus, « la Cour examinera la question de savoir si l'établissement d'un tribunal reposait sur une violation « flagrante » du droit interne en recherchant s'il ressort des faits du dossier que la violation des règles internes en matière de nomination des magistrats était délibérée ou, à tout le moins, s'analysait en un mépris manifeste du droit national applicable »³⁹. Enfin, la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle « le rôle croissant de la notion de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire dans sa jurisprudence ». Dès lors, l'analyse « doit aller au-delà des apparences et rechercher si une violation des règles nationales applicables en matière de nomination des juges a fait naître un risque réel que d'autres organes de l'État, en particulier l'Exécutif, aient fait de leurs pouvoirs un usage injustifié qui a nui à l'intégrité du processus de nomination dans une mesure non prévue par les règles nationales en vigueur à l'époque des faits »⁴⁰.

67. En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle, même si à l'évidence l'article 47 de la Charte, tel qu'interprété à la lumière de l'article 6 CEDH, n'exige pas une spécialisation des juges ou des formations de jugement, au sein d'une juridiction suprême ou ailleurs, selon les matières qu'ils doivent juger, toujours est-il que l'article 47 de la Charte renvoie au respect de dispositions du droit national. Dans ce cadre, il est loisible pour les législateurs nationaux d'exiger une telle spécialisation lorsqu'ils le considèrent approprié. Cependant, l'établissement d'une telle exigence par voie législative ne préjuge pas la question de savoir si sa violation constitue une violation flagrante du « droit à un tribunal établi par la loi ».
68. La Commission considère que la jurisprudence que nous avons résumée aux points 65 et 66 trouve à s'appliquer, mutatis mutandis, dans une situation comme celle de l'affaire au principal. En particulier, dans le cadre de l'article 325 TFUE seule une violation flagrante du droit national pourrait conduire à une violation de l'article 47 de la Charte et empêcher le juge national d'écarter l'applicabilité de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 dans les affaires concernant la protection des intérêts financiers de l'Union.

³⁹ Ibid., point 102.

⁴⁰ Ibid., point 103.

69. Il appartient à la juridiction de renvoi d'évaluer si l'absence de spécialisation de ses chambres de trois juges peut constituer une violation flagrante du droit interne applicable et, partant, si la non-application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 pourrait conduire à une violation de l'article 47 de la Charte.
70. La Commission ne voudrait pas préjuger cette analyse, mais les éléments qui suivent suggèrent des doutes sur la présence d'une violation « flagrante » du droit national, en raison de la nature et de la gravité de la violation alléguée.
71. Tout d'abord, il n'est pas évident que l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003, selon lequel « [d]es formations de jugement spécialisées sont constituées pour statuer en première instance sur les infractions prévues par la présente loi », puisse être considéré comme une disposition fondamentale et un élément essentiel de l'établissement et du fonctionnement du système judiciaire. Même si cette disposition possédait cette nature, il n'est pas si clair qu'elle l'ait également par rapport à la formation des chambres de la Haute Cour de cassation, en considération des doutes, évoqués ci-dessous, quant à son applicabilité à cette juridiction, et du fait que les autres dispositions relatives à la nomination des magistrats et au fonctionnement et à la composition des chambres de la Haute Cour de cassation semblent avoir été respectées en l'espèce.
72. Deuxièmement, sans vouloir remettre en question l'interprétation retenue par la Cour constitutionnelle, avant l'arrêt du 3 juillet 2019 des doutes interprétatifs raisonnables pouvaient exister quant à l'applicabilité de cette disposition à la Haute Cour de cassation, car les dispositions principales sur l'organisation de cette juridiction se trouvent dans d'autres lois, les affaires de corruption représentent la vaste majorité (70,83%) des affaires de cette formation de jugement, et les mêmes juges de la Haute Cour de cassation vont siéger, pour les affaires de corruption, dans les chambres à cinq juges compétentes pour la procédure d'appel, qui comprend une évaluation des faits et pour lesquelles la loi n'exige aucune spécialisation dans la matière. L'applicabilité de cette disposition aux chambres de trois juges de la Haute Cour de cassation n'était dès lors pas d'une évidence complète avant l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019, ce qui pourrait mettre en question le caractère flagrant de la violation.

73. En troisième lieu, dans sa lecture de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 la Commission n'a trouvé aucun élément permettant d'indiquer que la violation de la disposition concernant la spécialisation en matière de corruption était délibérée ou, à tout le moins, s'analysait en un mépris manifeste du droit national applicable. Ce choix d'organisation de la Haute Cour de cassation était dû à une interprétation possible de la législation nationale, même si l'on sait, après l'arrêt de la Cour constitutionnelle, qu'elle n'était pas correcte.
74. En quatrième lieu, en ce qui concerne la séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire, en l'espèce la violation des règles nationales applicables en matière de spécialisation des juges n'a fait naître aucun risque que d'autres organes de l'État, en particulier l'Exécutif, aient fait de leurs pouvoirs un usage injustifié qui aurait pu nuire à l'intégrité de la Haute Cour de cassation dans une mesure non prévue par les règles nationales en vigueur à l'époque des faits. En effet, cette violation était la conséquence d'une interprétation et d'une décision d'organisation autonome de la Haute Cour de cassation elle-même.
75. Enfin, la Commission voudrait souligner que la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt par cinq votes contre quatre. En outre, elle a considéré elle-même qu'il n'y a plus de violation de la Constitution à partir de la décision du collège de la Haute Cour de cassation du 23 janvier 2019, et partant aucune conséquence pour les arrêts rendus par les chambres de trois juges après cette date. Dans cette décision, le collège de la Haute Cour de cassation a déclaré que toutes ses chambres de trois juges avaient été et continuaient d'être spécialisées au sens de l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003 (voir point 17 ci-dessus). Or, si quatre membres de la Cour constitutionnelle considèrent qu'il n'y a pas eu de violation de la Constitution et si, pour la majorité de ces membres, une désignation purement formelle des chambres spécialisées est suffisante pour respecter cette disposition pour l'avenir, il n'est pas aisé de qualifier l'illégalité constatée de violation *flagrante* d'une disposition fondamentale relative à l'organisation du système judiciaire.
76. Avant de conclure son analyse sur cette première question, la Commission voudrait souligner, comme elle l'a fait dans le cadre de l'affaire C-357/19, que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019, soucieux de ne pas affecter le principe de

res judicata, ainsi que de respecter le caractère purement prospectif de ses décisions conformément à l'article 147, paragraphe 4, de la constitution roumaine, n'affecte pas les procédures clôturées par arrêt définitif.

77. En dehors du cadre strict des questions soulevées par l'affaire au principal, la Commission tient à relever qu'une éventuelle réouverture généralisée des procédures clôturées par arrêt définitif, qui a été discutée en Roumanie, pourrait être encore plus problématique sous l'angle de l'article 325, paragraphe 1, TFUE. En effet, un telle réouverture pourrait concerner toutes les décisions rendues en appel par les formations de trois juges entre 2003 et 2019. Il pourrait en découler un risque encore plus élevé de prescription dans un nombre plus important de délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.
78. Sur la base de ce qui précède, la Commission propose la réponse suivante à la première question préjudicielle :

« Dans des circonstances de droit et de fait telles que celles dans l'affaire au principal, l'article 325, paragraphe 1, TFUE ne s'oppose à une décision rendue par la Cour constitutionnelle, se prononçant sur la légalité de la composition des formations de jugement de trois juges de la Haute Cour de cassation, au regard du principe de spécialisation des juges, et obligeant une juridiction à renvoyer des affaires se trouvant au stade de l'appel en vue d'un nouveau jugement dans le cadre de la première phase de la procédure devant la même juridiction, que dans la mesure où ce renvoi crée un risque d'impunité systémique pour les affaires portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union soumis à cette formation de jugement. En outre, l'obligation de garantir une protection effective des intérêts financiers de l'Union ne dispensant pas les juridictions nationales du respect nécessaire des droits fondamentaux garantis par la Charte et des principes généraux du droit de l'Union, l'application de la décision de la Cour constitutionnelle ne saurait être écartée que pour autant que cela soit possible sans violer l'article 47 de la Charte.

Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier l'existence d'une impunité systémique par rapport aux affaires concernant les intérêts financiers de l'Union, à la lumière de la probabilité d'une prescription, au cas où ces affaires devaient

être renvoyées, ainsi que la question d'une éventuelle violation de l'article 47 de la Charte, au regard de la nature et de la gravité de la violation de la disposition nationale en question. »

4.2. Deuxième question préjudicielle

79. La deuxième question préjudicielle concerne l'arrêt de la Cour constitutionnelle par rapport aux chambres de trois juges de la Haute Cour de cassation du point de vue du respect de l'indépendance juridictionnelle. La Commission estime utile de reformuler la question comme suit : L'exigence d'indépendance consacrée à l'article 19, paragraphe 1, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 2 TUE, s'oppose-t-elle à ce que, dans des circonstances telles que celles dans l'affaire au principal, une juridiction nationale soit liée, en vertu du droit national, par une décision de la cour constitutionnelle de l'État membre dont relève la juridiction, lorsque cette décision a été rendue à l'issue d'une procédure qui a été initiée non par l'une des parties à la procédure devant ladite juridiction mais par un organe dudit État membre ?
80. La deuxième question préjudicielle pourrait devenir superflue si, à l'issue des appréciations que la juridiction nationale doit effectuer conformément à la réponse proposée pour la première question préjudicielle, elle conclut que l'article 325 TFUE s'oppose à l'applicabilité de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 3 juillet 2019 et que la non-application de l'arrêt ne serait pas contraire à l'article 47 de la Charte. Les considérations qui suivent sont, dès lors, sans préjudice à la réponse proposée dans la section antérieure.
81. L'article 19, paragraphe 1, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 2 TUE, est pertinent pour l'affaire au principal parce que dans cette procédure la juridiction de renvoi est amenée interpréter et appliquer l'article 325 TFUE, dès lors que, comme déjà expliqué, les conduites faisant l'objet de la procédure pénale ont porté atteinte aux intérêts financiers de l'Union.
82. La juridiction de renvoi considère que la Cour constitutionnelle est un organe extérieur au pouvoir judiciaire et que le fait que les décisions de celle-ci la lient entrave sa propre indépendance en tant que juridiction. La juridiction de renvoi

indique que la Cour constitutionnelle « n'appartient pas au système des juridictions et n'a pas de compétences juridictionnelles » (point 56 de l'ordonnance de renvoi).

83. Le fait, pour une juridiction, telle que la Haute Cour de cassation, d'être liée par les décisions d'une juridiction constitutionnelle ne compromet pas, en soi, l'indépendance juridictionnelle de ladite juridiction, à condition que la juridiction constitutionnelle elle-même ait été établie et opère conformément aux exigences de l'article 47 de la Charte, c'est-à-dire comme un « tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi ».
84. Les articles 142 à 147 de la Constitution roumaine établissent la Cour constitutionnelle comme un organe de nature juridictionnelle qui a pour objectif spécifique de garantir le respect de cette Constitution. Comme dans d'autres systèmes juridiques, il s'agit de l'institution judiciaire spécialisée qui veille au respect du droit constitutionnel par les différentes branches des pouvoirs de l'État.
85. La juridiction de renvoi ne fait pas état de circonstances dont il résulterait que la Cour constitutionnelle ne satisferait pas aux exigences d'indépendance et d'impartialité. En particulier, le mode de désignation des membres, la durée de leur mandat et les garanties d'indépendance paraissent satisfaire aux exigences découlant de l'article 19, paragraphe 1, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 2 TUE. Selon l'article 142 de la Constitution, de ses neuf membres, trois sont nommés par la chambre des députés, trois par la sénat et trois par le président de la Roumanie. Ils sont nommés pour un mandat de neuf ans, non-renouvelable. Les membres élisent, au scrutin secret, le président de la Cour pour une durée de trois ans. Selon l'article 143, les juges à la Cour constitutionnelle doivent avoir une formation juridique supérieure, une haute compétence professionnelle et une ancienneté de dix-huit ans au moins dans l'activité juridique ou dans l'enseignement juridique supérieur. L'article 144 prévoit de strictes incompatibilités qui visent à garantir l'indépendance de la Cour constitutionnelle, qui est énoncée dans des termes très claires à l'article 145.
86. Le renvoi préjudiciel ne contient aucune information qui suggérerait que, en général ou par rapport au cas concret de l'arrêt du 3 juillet 2019 concernant les formations de trois juges de la Haute Cour de cassation, la Cour constitutionnelle n'aurait pas

agi comme un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, tel qu'il est prévu dans les dispositions citées de la Constitution, où que ses membres n'auraient pas gardé l'impartialité subjective et objective requise par l'article 47 de la Charte.

87. La Commission se permet de rappeler, en outre, que la Cour constitutionnelle a agi dans le cadre de ses compétences et notamment de l'attribution qui lui donne l'article 146, sous e), de la Constitution roumaine, selon lequel « elle statue sur les conflits juridiques de nature constitutionnelle entre les autorités publiques, sur demande du Président de la Roumanie, du président de l'une des deux Chambres, du Premier ministre ou du président du Conseil supérieur de la Magistrature ». La Commission note que les points 94 à 114 de l'arrêt de la Cour constitutionnelle sont consacrés à la question de la recevabilité de la requête du président de la chambre des députés, et notamment à savoir si l'affaire portait sur un « conflit juridique de nature constitutionnelle ». Ce n'est qu'au bout d'un raisonnement détaillé, ayant considéré que le conflit concernait une conduite un véritable conflit de nature constitutionnel et qu'il n'y avait pas d'autres mécanismes pour le résoudre, que la Cour constitutionnelle a conclu à la recevabilité de la requête.
88. Par ailleurs, il faut noter également que la Cour constitutionnelle n'a donné à son arrêt qu'un effet prospectif, sans d'appliquer aux situations juridiques consolidés, en conformité avec les limites établis par l'article 147, paragraphe 4, de la Constitution roumaine.
89. À la lumière de ces observations, la Commission propose de répondre comme suit à la deuxième question préjudicielle : Sans préjudice à la réponse à la première question préjudicielle, l'exigence d'indépendance consacrée à l'article 19, paragraphe 1, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 2 TUE, ne s'oppose pas à ce que, dans des circonstances telles que celles dans l'affaire au principal, une juridiction nationale soit liée, en vertu du droit national, par une décision de la cour constitutionnelle de l'État membre dont relève la juridiction, lorsque cette décision a été rendue à l'issue d'une procédure qui a été initiée non par l'une des parties à la procédure devant ladite juridiction mais par un organe dudit État membre.

4.3. Troisième question préjudicielle

90. Par sa troisième question préjudicielle, la juridiction de renvoi souhaite savoir si la primauté du droit de l'Union doit être interprétée en ce sens qu'elle permet à une juridiction nationale de laisser inappliquée une décision de la juridiction constitutionnelle, prononcée à la suite d'une saisine relative à un conflit constitutionnel, ayant force obligatoire en droit national.
91. La réponse à la troisième question préjudicielle découle clairement de la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle, en vertu du principe de primauté du droit de l'Union, caractéristique essentielle de l'ordre juridique de l'Union, il ne saurait être admis que des règles de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, portent atteinte à l'efficacité du droit de l'Union sur le territoire de cet État⁴¹.
92. De même, il ressort d'une jurisprudence constante que tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un État membre, l'obligation, par application du principe de coopération loyale, d'appliquer intégralement le droit de l'Union directement applicable et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle du droit de l'Union⁴².

5. CONCLUSIONS

93. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions préjudicielles:

« 1. Dans des circonstances de droit et de fait telles que celles dans l'affaire au principal, l'article 325, paragraphe 1, TFUE ne s'oppose à une décision rendue par la Cour constitutionnelle, se prononçant sur la légalité de la composition des formations de jugement de trois juges de la Haute Cour de cassation, au regard du principe de spécialisation des juges, et obligeant une juridiction à renvoyer des affaires se trouvant au stade de l'appel en vue

⁴¹ Ex multis, arrêt Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, point 59 ; et arrêt Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, point 61.

⁴² Arrêt Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, point 55.

d'un nouveau jugement dans le cadre de la première phase de la procédure devant la même juridiction, que dans la mesure où ce renvoi crée un risque d'impunité systémique pour les affaires portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union soumis à cette formation de jugement. En outre, l'obligation de garantir une protection effective des intérêts financiers de l'Union ne dispensant pas les juridictions nationales du respect nécessaire des droits fondamentaux garantis par la Charte et des principes généraux du droit de l'Union, l'application de la décision de la Cour constitutionnelle ne saurait être écartée que pour autant que cela soit possible sans violer l'article 47 de la Charte.

Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier l'existence d'une impunité systémique par rapport aux affaires concernant les intérêts financiers de l'Union, à la lumière de la probabilité d'une prescription, au cas où ces affaires devaient être renvoyés, ainsi que la question d'une éventuelle violation de l'article 47 de la Charte, au regard de la nature et de la gravité de la violation de la disposition nationale en question.

2. Sans préjudice à la réponse à la première question préjudicielle, l'exigence d'indépendance consacrée à l'article 19, paragraphe 1, TUE, lu à la lumière de l'article 47 de la Charte et de l'article 2 TUE, ne s'oppose pas à ce que, dans des circonstances telles que celles dans l'affaire au principal, une juridiction nationale soit liée, en vertu du droit national, par une décision de la cour constitutionnelle de l'État membre dont relève la juridiction, lorsque cette décision a été rendue à l'issue d'une procédure qui a été initiée non par l'une des parties à la procédure devant ladite juridiction mais par un organe dudit État membre.

3. Tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un État membre, l'obligation, par application du principe de coopération loyale, d'appliquer intégralement le droit de l'Union directement applicable et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle du droit de l'Union. »

Hannes KRÄMER

Martin WASMEIER

Julio BAQUERO CRUZ

Ion ROGALSKI

Agents de la Commission