



COMMISSION EUROPÉENNE

TRADUCTION**LANGUE ORIGINALE : ROUMAIN**

Bruxelles, le 28 janvier 2020
sj.e(2020)608010

Documents de procédure juridictionnelle

**À MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET AUX MEMBRES
DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE**

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 MM. Hannes Krämer et Martin Wasmeier, conseillers juridiques, et MM. 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-840/19

Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție,

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 du réexamen, sur admission d'un recours extraordinaire en annulation, des appels interjetés par le Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție et par l'accusé N.C. contre le jugement pénal n° 305 du 26 mai 2017, prononcé par une formation de trois juges de la chambre pénale de l'Înalta Curte et portant sur l'interprétation de l'article 2 et de l'article 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 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.

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 l'«Înalta Curte») demande à la Cour de justice si certaines dispositions de droit de l'Union s'opposent à l'arrêt n° 417 rendu le 3 juillet 2019 par la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle de Roumanie, ci-après la «Curtea Constituțională»)¹. Par cet arrêt, la composition des formations de trois juges de l'Înalta Curte 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 a été déclarée contraire à la Constitution roumaine, à cause de l'absence de spécialisation desdites formations telle que requise par la législation roumaine.
2. Selon l'ordonnance de renvoi, l'arrêt de la Curtea Constituțională «a pour effet l'annulation des décisions rendues en première instance, pendant une période déterminée, par les formations de trois juges de la chambre pénale de l'Înalta Curte de Casație și Justiție (Haute Cour de cassation et de justice) 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, dans un nombre considérable d'affaires, par la survenance de la prescription, compte tenu, d'une part, de 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 formation de cinq juges de l'Înalta Curte contre un arrêt rendu par une formation de trois juges de la même juridiction. Par cet arrêt, la formation de trois juges de l'Înalta Curte a condamné l'accusé N.C. pour des faits de corruption (trafic d'influence) en relation avec des projets financés par le budget de l'Union.

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

² Point 88 de la décision de renvoi.

4. La juridiction de renvoi se demande si les conséquences de l'arrêt de la Curtea Constituțională 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. Elle se demande aussi si l'intervention de la Curtea Constituțională respecte l'indépendance de l'Înalta Curte du point de vue de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «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-811/19. Elle se distingue cependant de la plupart des autres affaires, 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 en rapport avec l'arrêt de la Curtea Constituțională concernant les formations de trois juges de l'Înalta Curte.
6. Cette nouvelle affaire se place dès lors dans la continuité de la problématique soulevée dans 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 Curtea Constituțională³ portant sur les formations de cinq juges de l'Înalta Curte, qui sont compétentes pour connaître des appels interjetés contre les arrêts prononcés par les formations de trois juges en matière pénale. Le 23 août 2019, la Commission a soumis ses observations relatives à l'affaire C-357/19. Celles-ci restent pertinentes en ce qui concerne le cadre général d'analyse, qui est repris dans les présentes observations. Cela dit, le cas d'espèce est différent, et l'analyse correspondant à l'affaire C-357/19 ne saurait lui être transposée automatiquement. Les questions posées en l'espèce sont aussi très proches de celles qui ont été posées dans l'affaire Ministerul Public, C-811/19, et les présentes observations sont donc semblables à celles que la Commission a déposées dans cette dernière affaire le 24 janvier 2020.

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. Par l'arrêt pénal n° 305 du 26 mai 2017, une formation de trois juges de la section pénale de l'Înalta Curte a condamné, en première instance, l'accusé N.C. (alors député au Parlement roumain et ministre de l'énergie) à 4 ans d'emprisonnement pour trafic d'influence et lui a confisqué, au bénéfice de l'État, les sommes de 303 118 RON et 30 000 EUR⁴.
8. Il ressort de la décision de renvoi que l'affaire pénale concerne l'attribution d'un contrat relatif au projet de gestion du trafic routier dans la ville de Iași, financé en grande partie par des fonds de l'Union européenne, dans le cadre du programme opérationnel régional. La valeur du contrat est estimée à 69 614 309 RON hors TVA. L'ordonnance de renvoi décrit en détail les conduites constitutives des infractions, qui ont été commises en 2013 et 2014⁵.
9. Le Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție et l'accusé N.C. ont interjeté appel contre l'arrêt du 26 mai 2017. Par l'arrêt pénal n° 118 du 28 juin 2018, une formation de cinq juges de l'Înalta Curte a infirmé partiellement l'arrêt pénal [rendu en première instance] et a supprimé la partie du dispositif relative à la confiscation de la somme de 30 000 euros; la peine de 4 ans d'emprisonnement, quant à elle, est devenue définitive.
10. Plus tard, à la suite de l'arrêt n° 685 de la Curtea Constituțională du 7 novembre 2018, publié au Journal officiel roumain n° 1021 du 29 novembre 2018, concernant les formations de cinq juges de l'Înalta Curte, le Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție et l'accusé N.C. ont tous deux formé un recours extraordinaire en annulation, invoquant en substance la composition illégale de la formation de cinq juges qui avait statué en appel.
11. Par les arrêts pénaux n° 35 du 25 février 2019 et n° 141 du 20 mai 2019, la formation de cinq juges de l'Înalta Curte a fait droit aux deux recours

⁴ Décision de renvoi, points 4 et 5.

⁵ Idem, point 6.

extraordinaires en annulation, a infirmé l'arrêt pénal n° 118 du 28 juin 2018 et a ordonné le réexamen des appels interjetés contre l'arrêt pénal du 26 mai 2017.

12. En l'espèce, la juridiction de renvoi est une formation de cinq juges de l'Înalta Curte qui a été saisie du réexamen des appels interjetés par le Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Direcția Națională Anticorupție et l'accusé N.C. contre l'arrêt pénal du 26 mai 2017, à la suite de l'admission des recours extraordinaires en annulation.
13. Les formations de cinq juges de l'Înalta Curte sont compétentes, dans le domaine pénal, pour trancher les appels interjetés contre les arrêts rendus en première instance par les formations 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 la «loi n° 304/2004»). La formation de trois juges est quant à elle compétente pour déterminer, en première instance, la responsabilité pénale de certaines personnes exerçant de hautes fonctions politiques et judiciaires (sénateurs, députés, membres roumains du Parlement européen, membres du gouvernement, juges de la Curtea Constituțională, membres du Consiliul Superior al Magistraturii [Conseil supérieur de la magistrature], juges de l'Înalta Curte et procureurs du parquet près l'Înalta Curte), 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 le «code de procédure pénale»).
14. Au cours du réexamen des appels, la Curtea Constituțională a rendu son arrêt n° 417 du 3 juillet 2019 sur l'absence de spécialisation de la formation de trois juges de l'Înalta Curte (ci-après l'«arrêt du 3 juillet 2019»).
15. Le président de la Chambre des députés roumaine a saisi la Curtea Constituțională d'un conflit constitutionnel entre le Parlement et l'Înalta Curte. Il considérait que, depuis l'entrée en vigueur de 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, l'Înalta Curte avait l'obligation de constituer en son sein des formations spécialisées pour juger en première instance les affaires de corruption et

d'autres infractions assimilées⁶. Selon lui, en refusant explicitement de créer de telles formations, l'Înalta Curte a refusé d'appliquer une loi émanant du Parlement national et s'est approprié des compétences appartenant à un autre pouvoir étatique.

16. Dans son arrêt, rendu par une majorité de cinq voix contre quatre, la Curtea Constituțională a constaté que le refus de l'Înalta Curte de constituer des formations spécialisées en son sein pour juger, en première instance, les affaires de corruption et les infractions assimilées, conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003, constituait une double violation de la Constitution roumaine. D'une part, par ce refus, l'Înalta Curte aurait méconnu son obligation de respecter les lois, en violation des exigences de l'état de droit et de la loyauté constitutionnelle, s'immisçant dans le rôle institutionnel du Parlement roumain en tant que législateur national⁷. D'autre part, ce refus aurait conduit à une violation des dispositions de la Constitution roumaine relatives au «droit à un procès équitable, en ce qui concerne le volet relatif à l'établissement du tribunal par la loi»⁸.
17. La Curtea Constituțională a ensuite déterminé les conséquences de son arrêt, indiquant le «comportement conforme aux dispositions constitutionnelles que les autorités publiques doivent observer»⁹. Elle a en effet constaté que, conformément à l'article 147, paragraphe 4, de la Constitution roumaine, les effets de son arrêt n'affectent que des situations juridiques non définitives¹⁰. Il s'ensuit que l'arrêt de la Curtea Constituțională n'affecte pas les arrêts de l'Înalta Curte qui ont acquis l'autorité de la chose jugée¹¹. L'arrêt affecte uniquement i) les affaires de corruption et d'infractions assimilées qui seront portées devant l'Înalta Curte à partir de la date de l'arrêt de la Curtea Constituțională et ii) les affaires qui ont été jugées en première instance par une formation non spécialisée avant la décision n° 14 du collège de l'Înalta Curte du 23 janvier 2019 et pour lesquelles, à la date de

⁶ La loi n° 78/2000 définit les infractions de corruption en renvoyant aux articles 289 à 292 du code pénal roumain. Les infractions assimilées sont définies aux articles 10 à 13 de cette loi.

⁷ Points 161 et 162 de l'arrêt.

⁸ Point 167 de l'arrêt.

⁹ Point 168 de l'arrêt.

¹⁰ Point 169 de l'arrêt.

¹¹ Point 171 de l'arrêt.

publication de l'arrêt de la Curtea Constituțională, la procédure d'appel était encore pendante devant une formation de cinq juges. Ces affaires doivent être tranchées par les formations spécialisées établies conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003¹².

18. Dans le dispositif de son arrêt, la Curtea Constituțională a constaté qu'il «existait un conflit juridique de nature constitutionnelle entre le parlement, d'une part, et l'Înalta Curte], d'autre part, généré par le fait que cette dernière n'avait pas constitué les formations de jugement spécialisées dans 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»¹³.
19. De ce fait, «les affaires inscrites au rôle de l'Înalta Curte de Casație și Justiție et sur lesquelles celle-ci a statué en première instance avant la décision du collège de l'Înalta Curte [...] 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, point 2 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»¹⁴.
20. Pour garantir une bonne compréhension de la présente affaire, la Commission ajoute que le collège de l'Înalta Curte a déclaré, dans sa décision n° 14 du 23 janvier 2019, que, jusqu'alors, toutes les chambres pénales de l'Înalta Curte étaient spécialisées pour connaître des affaires de corruption. Dès lors, l'Înalta Curte a déclaré unanimement que toutes ses formations de trois juges *continuaient de fonctionner* comme des formations spécialisées conformément à l'article 29, paragraphe 1, de la loi n° 78/2000, telle que modifiée par la loi n° 161/2003. Dans son arrêt du 3 juillet 2019, la Curtea Constituțională a reconnu que cette décision permettait d'écarter toute inconstitutionnalité à partir du 23 janvier 2019, mais qu'elle ne pouvait pas s'appliquer pour le passé¹⁵. Le constat d'inconstitutionnalité ne s'applique donc

¹² Point 170 de l'arrêt.

¹³ Premier point du dispositif de l'arrêt et point 16 de l'ordonnance de renvoi.

¹⁴ Deuxième point du dispositif de l'arrêt et point 17 de l'ordonnance de renvoi.

¹⁵ Point 158 de l'arrêt et point 23 de l'ordonnance de renvoi; voir également points 159 et 160 de l'arrêt.

qu'aux affaires pour lesquelles un appel est pendant devant l'Înalta Curte et que cette dernière a réglées en première instance avant le 23 janvier 2019.

21. Comme évoqué précédemment, l'Înalta Curte estime que l'arrêt de la Curtea Constituțională crée un risque d'impunité systémique qui pourrait porter atteinte à l'effectivité de la protection des intérêts financiers de l'Union¹⁶. En ce qui concerne la possibilité de prescription, la juridiction de renvoi explique que «les procédures judiciaires ont duré environ quatre ans, que la présente affaire se trouve déjà au stade d'une procédure de réexamen de l'appel, voie de recours ordinaire, à la suite de l'admission du recours extraordinaire en annulation, voie de recours extraordinaire (en conséquence de l'application de l'arrêt n° 685/2018 de la Curtea Constituțională), et que l'application de l'arrêt n° 41[7] du 3 juillet 2019 de la juridiction constitutionnelle [...] aurait pour effet la réouverture d'une procédure de jugement sur le fond de l'affaire, avec la conséquence que le même procès serait tenu deux fois en première instance et trois fois dans la voie de recours ordinaire de l'appel»¹⁷.
22. Considérant qu'elle avait besoin d'une décision préjudicielle de la Cour de justice pour se prononcer, la juridiction de renvoi a décidé de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1. L'article 19, paragraphe 1, TUE, l'article 325, paragraphe 1, TFUE et 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, adoptée sur le fondement de l'article 83, paragraphe 2, TFUE, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une décision rendue par un organe extérieur au pouvoir judiciaire, la Curtea Constituțională a României (Cour constitutionnelle, Roumanie), qui impose le renvoi pour réexamen des affaires de corruption sur lesquelles il a été statué au cours d'une période donnée et qui se trouvent au stade de l'appel, au motif que des formations de jugement spécialisées dans cette matière n'étaient pas constituées au niveau de la juridiction suprême, même si la spécialisation des juges ayant fait partie [des formations de jugement] est reconnue [par cette décision]?

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'ils s'opposent à la constatation par un organe extérieur au pouvoir judiciaire de

¹⁶ Voir point 2 des présentes observations et point 88 de l'ordonnance de renvoi.

¹⁷ Point 60 de la décision de renvoi.

l'illégalité de la composition 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 promus à 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, prononcée à la suite d'une saisine relative à un conflit constitutionnel, ayant force obligatoire en droit national?»

3. CADRE JURIDIQUE

A. Le droit de l'Union

23. Aux termes de l'article 19, paragraphe 1, troisième phrase, du traité sur l'Union européenne, «[I]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».

24. L'article 47 de la Charte est rédigé comme 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. [...]»

25. 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. Le droit national

26. Le titre V de la Constitution roumaine contient les dispositions suivantes sur la Curtea Constituțională:

«Article 142

1. La Curtea Constituțională est le garant de la suprématie de la Constitution.

2. Elle se compose de neuf juges, nommés pour un mandat de neuf ans, qui ne peut être ni prolongé ni 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 Curtea Constituțională élisent, au scrutin secret, le président de la Cour pour une durée de trois ans.

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

Article 143

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

Article 144

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

Article 145

Les juges de la Curtea Constituțională sont indépendants dans l'exercice de leur mandat et inamovibles durant celui-ci.

Article 146

La Curtea Constituțională 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 Consiliul Superior al Magistraturii;

[...]

Article 147

[...]

4. Les arrêts de la Curtea Constituțională sont publiés au Journal officiel de la Roumanie. À compter de la date de leur publication, les arrêts sont contraignants à titre général et ne produisent des effets que pour l'avenir.»

27. L'article 5, paragraphe 1, l'article 6 et l'article 7, point a), de la loi n° 78/2000 sur la prévention, la détection et la répression des actes de corruption, telle que modifiée et

complétée ultérieurement, sont libellés comme suit:

«Article 5 - 1. Au sens de la présente loi, sont des infractions de corruption les infractions prévues aux articles 289 à 292 du code pénal, y compris lorsqu'elles sont commises par les personnes prévues à l'article 308 du code pénal.

[...]

Article 6 - Les infractions de corruption passive (prévues à l'article 289 du code pénal), de corruption active (prévues à l'article 290 du code pénal), de trafic d'influence (prévues à l'article 291 du code pénal) et de trafic d'influence sous forme active (prévues à l'article 292 du code pénal) sont sanctionnées conformément aux dispositions légales y relatives. Les dispositions de l'article 308 du code pénal s'appliquent en conséquence.

Article 7 – Les faits de corruption passive ou de trafic d'influence commis par une personne qui:

a) exerce une fonction relevant de l'exercice de l'autorité publique;

[...]

sont passibles de la peine prévue à l'article 289 ou à l'article 291 du code pénal, dont les limites sont majorées d'un tiers.»

28. 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.
29. L'article 421, paragraphe 2, point 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.»
30. La compétence *ratione personae* en matière de droit pénal des chambres de première instance (de trois juges) de l'Înalta Curte est définie comme suit par l'article 40, paragraphe 1, du code de procédure pénale:

«[L'Înalta Curte] 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 Curtea Constituțională, les membres du Consiliul Superior al Magistraturii, les juges de [l'Înalta Curte] et les procureurs du parquet près [l'Înalta Curte].»

31. De son côté, l'article 31, paragraphe 1, point a), de la loi n° 304/2004 dispose:

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

a) dans les affaires relevant, conformément à la loi, de la compétence de première instance de [l'Înalta Curte], la formation de jugement est composée de 3 juges; [...]]»

32. L'article 24, paragraphe 1, de la loi n° 304/2004 dispose, notamment, ce qui suit:

«Les formations de 5 juges connaissent des appels contre les arrêts rendus en première instance par la section pénale de [l'Înalta Curte], statuent sur les pourvois en cassation formés contre les arrêts rendus en appel par les formations de 5 juges après leur admission en principe, traitent les pourvois formés contre les arrêts rendus en première instance par la section pénale de [l'Înalta Curte], statuent sur des affaires disciplinaires conformément à la loi et d'autres affaires relevant de leur compétence au titre de la loi.»

33. L'article 19, paragraphe 3, de la loi n° 304/2004, telle que modifiée par la loi n° 71/2011, dispose:

«Au début de chaque année, le collège de [l'Înalta Curte], 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 [l'Înalta Curte], 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 l'expérience professionnelle de ceux-ci.»

34. L'article 291 – «Trafic d'influence» de la loi n° 286/2009 sur le code pénal, telle que modifiée et complétée ultérieurement (ci-après le «code pénal»), dispose:

«1. Le fait de demander, de recevoir ou d'accepter une promesse d'argent ou d'autres avantages, directement ou indirectement, pour soi-même ou pour un tiers, commis par une personne qui a de l'influence – ou laisse entendre qu'elle en a – sur un agent public et qui promet qu'elle le fera accomplir, ne pas accomplir, accélérer ou retarder un acte relevant de ses devoirs professionnels ou agir à l'encontre de ces devoirs, est passible de 2 à 7 ans d'emprisonnement.

2. L'argent, les valeurs ou tout autre bien reçu sont confisqués et, s'ils sont introuvables, la confiscation en valeur est ordonnée.»

35. La prescription est régie par l'article 154 du code pénal, comme suit:

«1. Les délais de prescription de la responsabilité pénale sont de:

- 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 maximale d'un an ou une amende.

2. Les délais prévus par le présent article courent à compter de la date à laquelle est commise 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 à laquelle 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, commises à l'égard d'un mineur, le délai de prescription commence à courir à partir de la date à laquelle celui-ci est devenu majeur. Si le mineur est décédé avant sa majorité, le délai de prescription commence à courir à compter de la date du décès.»

36. 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 un nouveau délai de prescription.

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. S'ils ont déjà été dépassés une seconde fois, les délais prévus à l'article 154 sont réputés expirés 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

4.1. Sur la première question préjudicielle

Considérations générales

37. 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 de l'affaire au principal, l'article 325, paragraphe 1, TFUE s'oppose à un arrêt rendu par la Curtea Constituțională se prononçant sur la légalité de la composition des formations de jugement de l'Înalta Curte, au regard du principe de spécialisation des juges [de celle-ci], 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.
38. Comme dans l'affaire C-357/19, la Commission analysera la question de la nature de la Curtea Constituțională dans le cadre de la deuxième question préjudicielle. Il suffit de rappeler à ce stade que la Commission juge inexact de considérer que la Curtea Constituțională est un organe «extérieur au pouvoir judiciaire». Il s'agit d'un organe de nature juridictionnelle, même s'il a des caractéristiques propres et la compétence spécialisée de gardien de la Constitution.
39. En ce qui concerne la première question préjudicielle, la Commission concentrera son analyse sur l'article 325 TFUE. En effet, les dispositions de la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes (ci-après la «convention PIF»)¹⁸ 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 pénal¹⁹ ne font qu'apporter des précisions sur la protection effective des intérêts financiers de l'Union, qui est déjà requise par le droit primaire. La simplification suggérée des dispositions applicables permettra également d'éviter l'analyse de questions complexes sur l'applicabilité et les effets potentiels de la directive 2017/1371 à

¹⁸ JO C 316 du 27.11.1995, p. 49, édition spéciale roumaine, vol. 12, p. 51.

¹⁹ JO L 198 du 28.7.2017, p. 29.

l'égard de comportements antérieurs à son entrée en vigueur, questions qui deviennent purement théoriques dès lors que l'interprétation de l'article 325 TFUE a été examinée.

40. Pour sa part, l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TFUE vise à garantir la protection juridictionnelle effective, devant les juridictions des États membres, des personnes physiques ou morales concernées par des procédures judiciaires qui ont trait aux droits et obligations établies par l'ordre juridique de l'Union. Si la Commission comprend bien, la référence à cette disposition dans la première question préjudicielle s'entend comme une référence expresse à la protection effective des intérêts financiers de l'Union et de l'efficacité des actes de droit dérivé mentionnés dans la question. Si l'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TFUE pouvait être interprété en ce sens qu'il vise 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. L'article 19, paragraphe 1, second alinéa, TFUE semble en revanche plus pertinent pour la deuxième question préjudicielle.

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

41. En ce qui concerne l'article 325, paragraphe 1, TFUE, la Commission considère que les infractions en cause au principal affectent les intérêts financiers de l'Union et relèvent du champ d'application du droit de l'Union (voir point 8 ci-dessus).
42. Il faut ensuite déterminer si les conséquences de l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 pourraient priver d'effet la protection des intérêts financiers de l'Union, en violation de la disposition précitée.
43. L'article 325, paragraphe 1, TFUE impose aux États membres 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 effective²⁰.

²⁰ La question préjudicielle ne concerne pas l'article 325, paragraphe 2, TFUE, selon lequel «[l]es États membres prennent les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers

44. À cet égard, la jurisprudence a précisé que «des sanctions pénales peuvent [...] être indispensables pour combattre de manière effective et dissuasive certains cas de fraude grave à la TVA»²¹. Le même raisonnement devrait s'appliquer, mutatis mutandis, dans l'affaire au principal, où nous sommes en présence d'une infraction de corruption (trafic d'influence) portant atteinte au budget de l'Union.
45. 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»²².
46. 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»²³.
47. 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 toute 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]»²⁴.

de l'Union que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers» (principe d'équivalence).

²¹ 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.

²² Arrêt *Taricco*, point 40.

²³ Arrêt *Taricco*, point 44.

²⁴ Arrêt *Taricco*, points 47 et 49.

48. 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 européenne²⁵. 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 nationales qui enfreindraient l'effectivité requise par l'article 325, paragraphe 1, TFUE²⁶. 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'Union²⁷.
49. En conclusion, l'article 325, paragraphe 1, TFUE est enfreint lorsque, dans les cas de fraude grave ou d'autres illégalités graves portant atteinte aux 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 moyennant des sanctions pénales effectives soit suffisant. Cela peut conduire à la non-application judiciaire des dispositions nationales qui empêchent la 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.
50. C'est à la lumière de ces critères qu'il faut analyser la première question préjudicielle, afin de déterminer, tout d'abord, si l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 entraîne le risque que les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union fassent l'objet d'une impunité systémique.

²⁵ Arrêt de la Cour du 8 septembre 2015, Taricco, C-105/14, EU:C:2015:555, premier point du dispositif. Voir également arrêt de la Cour du 5 juin 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392.

²⁶ 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.

²⁷ Arrêt de la Cour du 17 janvier 2019, Dzivev, C-310/16, EU:C:2019:30, point 33.

Y a-t-il un risque d'impunité systémique?

51. L'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 s'applique, en premier lieu, «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, puisque les affaires pourront être jugées en temps utile par les formations spécialisées de trois juges désignées par la décision du collège de l'Înalta Curte du 23 janvier 2019.
52. L'arrêt de la Curtea Constituțională s'applique, en deuxième lieu, aux situations juridiques non jugées définitivement, c'est-à-dire aux affaires pour lesquelles une procédure d'appel est pendante.
53. À la différence des circonstances de l'affaire C-357/19, qui concernait un nombre vraisemblablement réduit d'affaires (celles pour lesquelles le délai extraordinaire de recours de 30 jours était encore ouvert après l'arrêt de la Curtea Constituțională du 7 novembre 2018), l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 pourrait concerner un nombre significatif d'affaires ayant trait aux intérêts financiers de l'Union. En effet, cet arrêt implique l'annulation de tous les arrêts prononcés par les formations de trois juges de l'Înalta Curte entre le 21 avril 2003 et le 22 janvier 2019 et n'ayant pas encore acquis l'autorité de la chose jugée. Autrement dit, toutes les affaires de cette nature pour lesquelles un appel est pendant devraient être jugées de nouveau.
54. En outre, l'arrêt de la Curtea Constituțională 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.
55. Il appartient à la juridiction de renvoi d'apprécier, à la lumière des informations précises dont elle dispose, le nombre d'affaires affectées par l'arrêt de la Curtea Constituțională. Selon les données obtenues par la Commission, entre 2003 et 2018, l'Înalta Curte a jugé 240 affaires par l'intermédiaire de la formation de trois juges visée par l'arrêt de la Curtea Constituțională. 170 de ces affaires portaient sur des infractions de corruption ou assimilées (soit 70,83% du total).
56. La Curtea Constituțională a certes limité les effets de son arrêt aux procédures qui ne sont pas devenues définitives, c'est-à-dire à celles pour lesquelles un appel est

pendant. L'arrêt n'affecte pas les procédures clôturées par un arrêt revêtu de l'autorité de la chose jugée.

57. Cependant, étant donné qu'il s'agit probablement d'affaires d'une certaine importance, et eu égard à 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 Curtea Constituțională du 3 juillet 2019, ce qui conduirait à l'annulation des arrêts rendus en première instance et à la reprise de la procédure depuis le début. Par exemple, si les affaires non jugées définitivement sont celles de la période 2016-2018 (durée moyenne de la procédure d'appel: trois ans), 57 affaires pourraient être concernées par l'annulation de l'arrêt et la reprise de la procédure. Pour la période 2015-2018 (durée moyenne de la procédure d'appel: quatre ans), jusqu'à 74 affaires seraient concernées²⁸.
58. On ne saurait relativiser l'incidence de l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 en considérant que celui-ci ne concerne qu'une catégorie limitée de personnes ou que seule 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 cette catégorie de 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.
59. Si le nombre d'affaires potentiellement concerné était considérable, la juridiction de renvoi devrait encore évaluer le risque de prescription dans ces affaires, ce 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.
60. Tout d'abord, le régime de prescription (avec ses interruptions) prévu aux articles 154 et 155 du code pénal roumain (dont le libellé est reproduit aux points 35 et 36

²⁸ D'après les informations obtenues par la Commission, on dénombrait 17 affaires portant sur des infractions de corruption ou assimilées jugées en première instance par les formations de trois juges de l'Înalta Curte en 2015, 15 en 2016, 24 en 2017 et 18 en 2018 (sur un total de 170 affaires entre 2003 et 2018).

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 délai (article 155, paragraphe 4). De cette manière, si les délits en cause donnent lieu à une peine d'emprisonnement comprise entre 1 et 5 années, la durée totale de la procédure pourrait atteindre 10 ans. Pour la catégorie supérieure (délits passibles d'une peine d'emprisonnement comprise entre 5 et 10 années), la durée totale maximale serait de 16 ans, et ainsi de suite.

61. Le risque d'impunité ne découlerait donc pas des dispositions sur la prescription, mais des conséquences de l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019.
62. Dans ce cadre, la Commission constate une seconde différence par rapport aux circonstances de l'affaire C-357/19. Dans cette dernière affaire, il fallait seulement répéter la phase d'appel en ce qui concerne le nombre limité des cas pour lesquels le délai de recours extraordinaire en annulation était encore ouvert. L'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019, lui, impose la reprise de la procédure de première instance depuis le début. Il faut aussi tenir compte du fait qu'en droit roumain, la prescription de la responsabilité pénale continue de courir jusqu'à la condamnation définitive. Il convient donc d'apprécier le risque de prescription à la lumière de l'ajout d'une nouvelle procédure de première instance complète, qui sera suivie d'une nouvelle phase d'appel – la première procédure d'appel pouvant être déjà très avancée.
63. En l'espèce, si le litige au principal et celui de l'affaire C-811/19 – qui a donné lieu à une question préjudicielle similaire – sont représentatifs des affaires visées par l'arrêt de la Curtea Constituțională, on ne saurait exclure un risque réel de prescription. D'après les informations fournies par la juridiction de renvoi, eu égard aux limites de la peine d'emprisonnement prévue pour l'infraction de trafic d'influence, il semblerait que le délai de prescription applicable soit de 8 ans. Si l'on tient compte des interruptions permises pour chaque acte de procédure, ce délai pourrait se prolonger jusqu'à 16 ans (soit, en principe, jusqu'en 2029-2030 en l'espèce, puisque l'infraction a été commise en 2013-2014). La juridiction de renvoi indique que, jusqu'à présent, les procédures judiciaires ont duré environ 4 ans, et que la présente affaire en est déjà au stade du réexamen du pourvoi, puisqu'il a été

fait droit au recours extraordinaire en annulation (voir point 21 ci-dessus). Si la nouvelle procédure – qui devrait s’ouvrir en 2020 ou 2021 – avait la même durée (c’est-à-dire 4 ans, appel compris), l’arrêt définitif pourrait être prononcé en 2024 ou 2025, soit avant l’expiration du délai de prescription maximal. Toutefois, toute extension de la procédure judiciaire au-delà de cette durée, soit dans le cadre de la nouvelle procédure de première instance, soit dans le cadre de la nouvelle procédure d’appel (qui s’étend également aux questions de fait), pourrait conduire, en l’espèce également, au risque de prescription.

64. Notons aussi que le litige au principal concerne une affaire de corruption impliquant un seul accusé et une seule infraction (trafic d’influence), ce qui peut expliquer la durée relativement courte de la procédure judiciaire. Or, dans des affaires plus complexes, qui visent par exemple plusieurs accusés et plusieurs faits de corruption (comme le litige au principal dans l’affaire C-811/19), les différentes phases de la procédure durent en principe plus longtemps (dans l’exemple susmentionné, la phase de première instance à elle seule a duré environ 4 ans, et la phase d’appel au moins 3 ans), ce qui entraîne un risque de prescription bien plus élevé qu’en l’espèce. Enfin, force est de constater que le risque de prescription de la responsabilité pénale est encore plus grand dans les affaires où la procédure d’appel était déjà très avancée au moment où la Cour constitutionnelle a rendu son arrêt du 3 juillet 2019.
65. 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 en conséquence de l’annulation de condamnations pénales prononcées par une formation de 3 juges de l’Înalta Curte, conformément à l’arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019.

Sur le respect de l’article 47 de la Charte

66. Il faut ensuite se demander si la non-application éventuelle par la juridiction de renvoi de l’arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 visant à assurer la protection effective des intérêts financiers de l’Union conformément à l’article 325,

paragraphe 1, TFUE respecterait les droits fondamentaux conférés par la Charte (voir point 48 ci-dessus et 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 Charte²⁹. En effet, le droit de l'Union n'exige pas d'écarter l'application d'un arrêt de la Curtea Constituțională au prix d'une violation de la Charte. Cela 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 poursuivies³⁰.

67. Le droit fondamental visé en l'espèce serait celui consacré par l'article 47 de la Charte dans le volet relatif au droit à un tribunal «établi préalablement par la loi». La juridiction de renvoi invoque cette disposition dans sa deuxième question préjudicielle.
68. 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 la «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, 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 CEDH³¹.
69. 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]»³². Toujours selon cette jurisprudence, la

²⁹ Arrêt Kolev, précité, point 33; arrêt Dzivev, précité, point 33.

³⁰ Arrêt Kolev, précité, point 31.

³¹ Arrêt du 30 juin 2016, Toma et Biroul Executorului Judecătoresc Horașiu-Vasile Cruduleci, C- 205/15, EU:C:2016:499, point 40 et jurisprudence citée.

³² Arrêt Lavents c. Lettonie, n° 58442/00, 28 novembre 2002, point 114.

«loi» visée par 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»³³. L'expression «établi par la loi» englobe donc la base légale de l'existence même du «tribunal»³⁴. 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 prévu par le système judiciaire interne qui doit, conformément au principe de la prééminence du droit, être conduit dans le respect des règles applicables du droit national en vigueur pendant la période considérée³⁵.

70. 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»³⁶. 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 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»³⁷. 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

³³ Arrêts *Gorguiladzé c. Géorgie*, n° 4313/04, 20 octobre 2009, point 68, *Pandjigidzé et autres c. Géorgie*, n° 30323/02, 27 octobre 2009, point 104, et *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, n° 26374/18, 12 mars 2019, point 98.

³⁴ *DMD Group, A.S. c. Slovaquie*, n° 19334/03, 5 octobre 2010, point 59.

³⁵ *Guðmundur Andri Ástráðsson c. Islande*, n° 26374/18, 12 mars 2019, point 98.

³⁶ Point 100 de l'arrêt.

³⁷ Point 102 de l'arrêt.

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»³⁸.

71. La Commission considère que la jurisprudence résumée aux points 69 et 70 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 Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 dans les affaires concernant la protection des intérêts financiers de l'Union.
72. Il appartient à la juridiction de renvoi d'évaluer si l'absence de spécialisation de ses formations de trois juges peut constituer une violation flagrante du droit interne applicable et, partant, si la non-application de l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019 pourrait conduire à une violation de l'article 47 de la Charte.
73. La Commission ne voudrait pas préjuger de cette analyse, mais les éléments qui suivent suggèrent qu'il y a des doutes quant à la présence d'une violation «flagrante» du droit national, en raison de la nature et de la gravité de la violation alléguée.
74. Premièrement, 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», peut être considéré comme une disposition fondamentale et un élément essentiel de l'établissement et du fonctionnement du système judiciaire. Même si cette disposition était fondamentale, rien ne dit clairement qu'elle le serait également à l'égard de la composition des formations de jugement de l'Înalta Curte, compte tenu des doutes, évoqués ci-dessous, que soulève son applicabilité à cette juridiction et du fait que les autres dispositions relatives à la nomination des magistrats ainsi qu'au fonctionnement et à la composition des formations de l'Înalta Curte semblent avoir été respectées en l'espèce.

³⁸ Point 103 de l'arrêt.

75. Deuxièmement, sans vouloir remettre en question l'interprétation retenue par la Curtea Constituțională, il pouvait y avoir, avant l'arrêt du 3 juillet 2019, des doutes interprétatifs raisonnables quant à l'applicabilité de cette disposition à l'Înalta Curte, étant donné que les dispositions principales sur l'organisation de cette juridiction se trouvent dans d'autres lois, que les affaires de corruption représentent la vaste majorité (70,83 %) des affaires tranchées par cette formation de jugement, et que les mêmes juges de l'Înalta Curte siègent, pour les affaires de corruption, dans les formations de cinq juges compétentes pour la procédure d'appel, qui comprend une évaluation des faits et pour laquelle la loi n'exige aucune spécialisation dans la matière. L'applicabilité de cette disposition aux formations de trois juges de l'Înalta Curte n'était donc pas tout à fait évidente avant l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019, ce qui pourrait remettre en question le caractère flagrant de la violation.
76. Troisièmement, en lisant l'arrêt de la Curtea Constituțională du 3 juillet 2019, la Commission n'a trouvé aucun élément indiquant que la violation de la disposition concernant la spécialisation en matière de corruption était délibérée ou, à tout le moins, devrait être considérée comme un mépris manifeste du droit national applicable. Ce choix d'organisation de l'Înalta Curte était dû à une interprétation possible de la législation nationale, même si l'on sait, après l'arrêt de la Curtea Constituțională, qu'elle n'était pas correcte.
77. Quatrièmement, en ce qui concerne la séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire, la violation des règles nationales applicables en matière de spécialisation des juges n'a fait naître, en l'espèce, 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 l'Înalta Curte 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 l'Înalta Curte elle-même.
78. Enfin, la Commission voudrait souligner que la Curtea Constituțională a rendu son arrêt par cinq votes contre quatre. En outre, elle-même a considéré qu'il n'y avait plus violation de la Constitution à partir de la décision du collège de l'Înalta Curte du 23 janvier 2019 et, partant, qu'il n'y avait aucune conséquence pour les arrêts

rendus par les formations de trois juges après cette date. Dans cette décision, le collège de l'Înalta Curte a déclaré que toutes ses formations 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 20 ci-dessus). Or, à partir du moment où quatre membres de la Curtea Constituțională considèrent qu'il n'y a pas eu de violation de la Constitution et où, pour la majorité de ces membres, une désignation purement formelle de ces formations comme étant «spécialisées» suffit à garantir le respect de cette disposition dans l'avenir, il est difficile de qualifier l'illégalité constatée de violation *flagrante* d'une disposition fondamentale relative à l'organisation du système judiciaire.

79. 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, dans le souci de ne pas porter atteinte au principe de *res judicata* et de respecter le caractère purement prospectif des arrêts de la Curtea Constituțională conformément à l'article 147, paragraphe 4, de la Constitution roumaine, l'arrêt du 3 juillet 2019 n'affecte pas les procédures clôturées par un arrêt définitif.
80. En dehors du cadre strict des questions soulevées dans l'affaire au principal, la Commission tient à relever qu'une éventuelle réouverture généralisée des procédures clôturées par un 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, une telle réouverture pourrait concerner tous les arrêts rendus 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 encore plus important de délits portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.
81. Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission propose d'apporter la réponse ci-après 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 Curtea Constituțională, se prononçant sur la légalité de la composition des formations de jugement de trois juges de l'Înalta Curte, 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 Curtea Constituțională 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.»

4.2. Sur la deuxième question préjudicielle

82. La deuxième question préjudicielle aborde l'arrêt de la Curtea Constituțională en présentant la question des formations de trois juges de l'Înalta Curte sous l'angle du respect de l'indépendance juridictionnelle. La Commission juge 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 de l'affaire au principal, une juridiction nationale soit liée, en vertu du droit national, par un arrêt 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 ouverte non par l'une des parties à la procédure devant ladite juridiction, mais par un organe dudit État membre?
83. La deuxième question préjudicielle pourrait devenir superflue si la juridiction nationale, à l'issue des appréciations qu'elle doit effectuer conformément à la réponse proposée pour la première question préjudicielle, conclut que l'article 325

TFUE s'oppose à l'applicabilité de l'arrêt de la Curtea Constituțională 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 donc sans préjudice de la réponse proposée dans la section précédente.

84. 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 à interpréter et à appliquer l'article 325 TFUE, dès lors que, comme expliqué plus haut, l'infraction faisant l'objet de la procédure pénale a porté atteinte aux intérêts financiers de l'Union.
85. La juridiction de renvoi considère que la Curtea Constituțională est un organe extérieur au pouvoir judiciaire et que le fait que les arrêts de celle-ci la lient entrave sa propre indépendance en tant que juridiction. La juridiction de renvoi indique que la Curtea Constituțională «ne relève pas du système des juridictions et n'a pas d'attributions juridictionnelles» (point 68 de l'ordonnance de renvoi).
86. Le fait, pour une juridiction telle que l'Înalta Curte, d'être liée par les décisions d'une cour constitutionnelle ne compromet pas, en soi, l'indépendance juridictionnelle de ladite juridiction, à condition que la cour 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».
87. Les articles 142 à 147 de la Constitution roumaine établissent la Curtea Constituțională comme un organe de nature juridictionnelle qui a pour objectif spécifique de garantir le respect de la Constitution. Comme dans d'autres systèmes juridiques, il s'agit de l'institution judiciaire spécialisée qui veille à ce que les différents pouvoirs de l'État respectent le droit constitutionnel.
88. La juridiction de renvoi ne fait pas état de circonstances dont il résulterait que la Curtea Constituțională ne satisfait 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, sur les neuf membres de cette

juridiction, trois sont nommés par la Chambre des députés, trois par le 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 Curtea Constituțională doivent avoir une formation juridique supérieure, une haute compétence professionnelle et une ancienneté d'au moins dix-huit ans 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 Curtea Constituțională, qui est énoncée dans des termes très clairs à l'article 145.

89. Le renvoi préjudiciel ne contient aucune information qui suggérerait que, d'un point de vue général ou dans le cas concret de l'arrêt du 3 juillet 2019 concernant les formations de trois juges de l'Înalta Curte, la Curtea Constituțională n'aurait pas agi comme un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi, comme le prévoient les dispositions citées de la Constitution, ou que ses membres n'auraient pas fait preuve de l'impartialité subjective et objective requise par l'article 47 de la Charte.
90. La Commission se permet de rappeler, en outre, que la Curtea Constituțională a agi dans le cadre de ses compétences et notamment de l'attribution que lui confère l'article 146, point 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 Consiliul Superior al Magistraturii». La Commission note que les points 94 à 114 de l'arrêt de la Curtea Constituțională sont consacrés à la question de la recevabilité de la requête du président de la Chambre des députés, et qu'ils visent notamment à déterminer si l'affaire porte sur un «conflit juridique de nature constitutionnelle». Ce n'est qu'à l'issue d'un raisonnement détaillé que la Curtea Constituțională a conclu à la recevabilité de la requête, considérant que le conflit en cause revêtait une véritable nature constitutionnelle et qu'il n'y avait pas d'autres mécanismes pour le résoudre.
91. Par ailleurs, il faut aussi noter que la Curtea Constituțională n'a donné à son arrêt qu'un effet prospectif, sans l'appliquer aux situations juridiques consolidées,

conformément aux limites établies par l'article 147, paragraphe 4, de la Constitution roumaine.

92. Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission propose d'apporter la réponse ci-après 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. Sur la troisième question préjudicielle

93. 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.
94. La réponse à la troisième question préjudicielle découle clairement de la jurisprudence constante de la Cour, selon laquelle, en vertu du principe de la primauté du droit de l'Union, qui est une caractéristique essentielle de l'ordre juridique de l'Union, le fait pour un État membre d'invoquer des dispositions de droit national, fussent-elles d'ordre constitutionnel, ne saurait affecter l'effet du droit de l'Union sur le territoire de cet État³⁹.
95. Il ressort de même 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

³⁹ Voir, entre autres, arrêts Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, point 59, et Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, point 61.

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'Union⁴⁰.

5. CONCLUSIONS

96. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour d'apporter les réponses ci-après 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 Curtea Constituțională, se prononçant sur la légalité de la composition des formations de jugement de trois juges de l'Înalta Curte, 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 Curtea Constituțională 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.

⁴⁰ Arrêt Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, point 55.

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