



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MICHAL BOBEK
prezentate la 23 septembrie 2020¹

Cauza C-397/19

AX

împotriva

Statului Român – Ministerul Finanțelor Publice

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunalul București (România)]

„Trimitere preliminară – Tratatul de aderare a Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană – Decizia 2006/928/CE a Comisiei de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare (MCV) – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – Statul de drept – Independența judecătorilor – Răspunderea statului – Răspunderea civilă a magistraților pentru erori judiciare”

I. Introducere

1. Reclamantul din procedura principală a fost condamnat în primă instanță pentru săvârșirea unei infracțiuni, însă a fost achitat ulterior de instanța de apel. El solicită în prezent instanței de trimitere, o instanță civilă, repararea de către statul român a prejudiciilor pretins suferite ca urmare a condamnării sale penale, inclusiv a arestării sale preventive.

2. În acest context, instanța de trimitere ridică problema compatibilității mai multor aspecte ale definiției și ale procedurii răspunderii statului pentru erori judiciare în România, astfel cum au fost modificate recent, cu cerințele statului de drept. Prezenta cauză privește o acțiune în răspunderea statului inițiată împotriva statului român. Instanța de trimitere exprimă însă îndoieli și cu privire la dispozițiile naționale care reglementează orice etapă subsecventă: în cazul în care statul ar trebui efectiv să plătească despăgubiri, atunci este posibil ca statul să exercite o acțiune în regres împotriva magistratului (judecător sau procuror). Într-o astfel de ipoteză, Ministerul Finanțelor Publice (România) ar urma să sesizeze o instanță civilă cu o acțiune având ca obiect răspunderea civilă a judecătorului sau a procurorului care a săvârșit eroarea, în măsura în care eroarea judiciară și prejudiciul cauzat de acesta au fost săvârșite cu rea-credință sau gravă neglijență.

3. Prezenta cauză se înscrie într-o serie de cereri de decizie preliminară în legătură cu modificarea diferitor aspecte ale sistemului juridic român prin reforma legilor generic denumite „ale justiției”. În toate aceste cauze, instanțele de trimitere repun în discuție compatibilitatea dispozițiilor

¹ Limba originală: engleza.

naționale cu dreptul Uniunii, urmărind să obțină clarificări cu privire la sensul și la valoarea juridică a „mecanismului de cooperare și de verificare” (denumit în continuare „MCV”) instituit potrivit Deciziei 2006/928/CE a Comisiei². Am analizat această problemă transversală în alte concluzii prezentate astăzi în cauzele conexe Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și Asociația „Mișcarea Apărarea Statutului Procurorilor” și PJ, precum și în cauzele SO și Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții³.

4. În prezentele concluzii ne vom concentra, așadar, pe interpretarea articolului 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE în raport cu dispozițiile naționale referitoare la răspunderea statului și la răspunderea civilă a judecătorilor pentru erori judiciare și compatibilitatea lor cu principiul independenței judecătorilor consacrat în aceste dispoziții.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

5. Dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii sunt redate la punctele 5-12 din Concluziile noastre în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții.

B. Dreptul român

6. Articolul 1381 din Codul civil prevede că orice prejudiciu dă dreptul la reparație.

7. Articolul 539 alineatul (1) din Codul de procedură penală prevede că persoana care a fost privată în mod nelegal de libertate are dreptul la repararea pagubei. În conformitate cu articolul 539 alineatul (2) din acest cod, privarea nelegală de libertate trebuie să fie stabilită, după caz, prin ordonanță a procurorului, prin încheierea definitivă a judecătorului de drepturi și libertăți sau a judecătorului de cameră preliminară, precum și prin încheierea definitivă sau hotărârea definitivă a instanței de judecată investită cu judecarea cauzei.

8. Articolul 541 din Codul de procedură penală prevede:

„(1) Acțiunea pentru repararea pagubei poate fi pornită de persoana îndreptățită, potrivit articolelor 538 și 539, iar după moartea acesteia poate fi continuată sau pornită de către persoanele care se aflau în întreținerea sa la data decesului.

(2) Acțiunea poate fi introdusă în termen de 6 luni de la data rămânerii definitive a hotărârii instanței de judecată, precum și a ordonanței sau încheierilor organelor judiciare, prin care s-a constatat eroarea judiciară, respectiv privarea nelegală de libertate.

² Decizia din 13 decembrie 2006 de stabilire a unui mecanism de cooperare și de verificare a progresului realizat de România în vederea atingerii anumitor obiective de referință specifice în domeniul reformei sistemului judiciar și al luptei împotriva corupției (JO 2006, L 354, p. 56, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 55) (denumită în continuare „Decizia MCV”).

³ Concluziile din 23 septembrie 2020 în cauzele conexe C-83/19, C-127/19, C-195/19, în cauza C-291/19 și în cauza C-355/19 (EU:C:2020:746), denumite în continuare „Concluziile în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții” sau, pe scurt, „Concluziile AFJR”.

(3) Pentru obținerea reparării pagubei, persoana îndreptățită se poate adresa tribunalului în a cărei circumscripție domiciliază, chemând în judecată civilă statul, care este citat prin Ministerul Finanțelor Publice.

[...]”

9. Regimul răspunderii civile a judecătorilor, prevăzut inițial în Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a fost modificat prin Legea nr. 242/2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor⁴.

10. Articolul 96 din Legea nr. 303/2004, astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 242/2018, prevede:

„(1) Statul răspunde patrimonial pentru prejudiciile cauzate prin erorile judiciare.

(2) Răspunderea statului este stabilită în condițiile legii și nu înlătură răspunderea judecătorilor și procurorilor care, chiar dacă nu mai sunt în funcție, și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență, conform definiției acestora de la articolul 99¹.

(3) Există eroare judiciară atunci când:

a) s-a dispus în cadrul procesului efectuarea de acte procesuale cu încălcarea evidentă a dispozițiilor legale de drept material și procesual, prin care au fost încălcate grav drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, producându-se o vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară;

b) s-a pronunțat o hotărâre judecătorească definitivă în mod evident contrară legii sau situației de fapt care rezultă din probele administrate în cauză, prin care au fost afectate grav drepturile, libertățile și interesele legitime ale persoanei, vătămare care nu a putut fi remediată printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară.

(4) Prin Codul de procedură civilă și Codul de procedură penală, precum și prin alte legi speciale pot fi reglementate ipoteze specifice în care există eroare judiciară.

(5) Pentru repararea prejudiciului, persoana vătămată se poate îndrepta cu acțiune numai împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice. Competența soluționării acțiunii civile revine tribunalului în a cărui circumscripție domiciliază reclamantul.

(6) Plata de către stat a sumelor datorate cu titlu de despăgubire se efectuează în termen de maximum un an de la data comunicării hotărârii judecătorești definitive.

(7) În termen de două luni de la comunicarea hotărârii definitive pronunțate în acțiunea prevăzută la alineatul (6), Ministerul Finanțelor Publice va sesiza Inspekția Judiciară pentru a verifica dacă eroarea judiciară a fost cauzată de judecător sau procuror ca urmare a exercitării funcției cu rea-credință sau gravă neglijență, potrivit procedurii prevăzute la articolul 74¹ din Legea nr. 317/2004, republicată, cu modificările ulterioare.

⁴ *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 868 din 15 octombrie 2018.

(8) Statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, va exercita acțiunea în regres împotriva judecătorului sau procurorului dacă, în urma raportului consultativ al Inspecției Judiciare prevăzut la alineatul (7) și al propriei evaluări, apreciază că eroarea judiciară a fost cauzată ca urmare a exercitării de judecător sau procuror a funcției cu rea-credință sau gravă neglijență. Termenul de exercitare a acțiunii în regres este de 6 luni de la data comunicării raportului Inspecției Judiciare.

(9) Competența de soluționare a acțiunii în regres revine, în primă instanță, secției civile a curții de apel de la domiciliul pârâtului. În cazul în care judecătorul sau procurorul împotriva căruia se exercită acțiunea în regres își exercită atribuțiile în cadrul acestei curți sau la parchetul de pe lângă aceasta, acțiunea în regres va fi soluționată de o curte de apel învecinată, la alegerea reclamantului.

(10) Împotriva hotărârii pronunțate potrivit alineatului (9) se poate exercita calea de atac a recursului la secția corespunzătoare a Înaltei Curți de Casație și Justiție.

(11) Consiliul Superior al Magistraturii va stabili, în termen de 6 luni de la intrarea în vigoare a prezentei legi, condiții, termene și proceduri pentru asigurarea profesională obligatorie a judecătorilor și procurorilor. Asigurarea va fi acoperită integral de către judecător sau procuror, iar lipsa acesteia nu poate să întârzie, să diminueze sau să înlăture răspunderea civilă a judecătorului sau procurorului pentru eroarea judiciară cauzată de exercitarea funcției cu rea-credință sau gravă neglijență.”

11. În sfârșit, articolul 99¹ din Legea nr. 303/2004, cu modificările ulterioare, definește reaua-credință și grava neglijență după cum urmează:

„(1) Există rea-credință atunci când judecătorul sau procurorul încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane.

(2) Există gravă neglijență atunci când judecătorul sau procurorul nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual.”

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

12. În perioada 21 ianuarie 2015-21 octombrie 2015, reclamantul a fost reținut, apoi a fost plasat în arest preventiv și după aceea în arest la domiciliu. Aceste măsuri au fost dispuse și apoi prelungite de Tribunalul București, Secția I Penală (România), iar ulterior au fost confirmate de Curtea de Apel București (România).

13. Prin hotărârea din 13 iunie 2017, Tribunalul București l-a condamnat pe reclamant la pedeapsa de 4 ani de închisoare, cu suspendarea executării pedepsei, pentru săvârșirea infracțiunii de evaziune fiscală în formă continuă. De asemenea, reclamantul a fost obligat la plata de despăgubiri civile către partea civilă.

14. În apel, Curtea de Apel București l-a achitat pe reclamant, considerând că acesta nu a săvârșit infracțiunea pentru care fusese condamnat în primă instanță. Instanța de trimitere arată că această decizie nu conținea nicio afirmație referitoare la legalitatea măsurilor preventive luate împotriva reclamantului.

15. Prin cererea de chemare în judecată înregistrată la data de 3 ianuarie 2019 pe rolul Tribunalului București, Secția a III-a Civilă, reclamantul a solicitat, în contradictoriu cu statul român, prin Ministerul Finanțelor Publice (România) (denumit în continuare „pârâtul”), obligarea pârâtului la plata sumei de 50 000 de euro cu titlu de daune materiale, precum și a sumei de 1 000 000 de euro cu titlu de daune morale. Reclamantul susține că a fost victima unei erori din partea Tribunalului București, Secția I Penală, constând în condamnarea pe nedrept, în privarea de libertate și în restrângerea nelegală a libertății sale în cursul procesului penal.

16. Ministerul Finanțelor Publice, acționând în numele statului, a susținut, printre altele, că acțiunea este inadmisibilă și, în orice caz, nefondată, condițiile de angajare a răspunderii civile a statului nefiind îndeplinite. Reclamantul nu a probat nelegalitatea măsurilor preventive și a măsurilor restrictive de libertate.

17. În aceste condiții, Tribunalul București a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării Curții?
- 2) [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV], face parte integrantă, se interpretează și se aplică prin raportare la prevederile [Tratatului de aderare]? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul acestui mecanism au caracter obligatoriu pentru statul român și, dacă răspunsul este pozitiv la această întrebare, instanța națională însărcinată cu aplicarea, în cadrul competenței sale, a dispozițiilor dreptului Uniunii Europene are obligația de a asigura aplicarea acestor norme, dacă este necesar refuzând, din oficiu, aplicarea dispozițiilor din legislația națională contrare cerințelor formulate în rapoartele întocmite în aplicarea acestui mecanism?
- 3) Articolul 2 corelat cu articolul 4 alineatul (3) [TUE] trebuie interpretat în sensul că în cadrul obligației statului membru de a respecta principiile statului de drept se înscrie și necesitatea ca România să respecte cerințele impuse prin rapoartele din cadrul [MCV], instituit potrivit [Deciziei MCV]?
- 4) Articolul 2 corelat cu articolul 4 alineatul (3) [TUE], în special necesitatea respectării valorilor statului de drept, se opun unei legislații naționale, cum este dispoziția articolului 96 alineatul (3) litera a) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, prin care este definită în mod lapidar și abstract eroarea judiciară ca fiind efectuarea de acte procesuale cu încălcarea evidentă a dispozițiilor legale de drept material și procesual, fără circumstanțierea naturii dispozițiilor legale încălcate, a aplicării *ratione materiae* și *ratione temporis* a acestor dispoziții în proces, a modalității, termenului și procedurii de constatare a încălcării normelor legale, a organului competent să constate încălcarea acestor dispoziții legale, creându-se posibilitatea exercitării, în mod indirect, a unor presiuni asupra magistraților?
- 5) Articolul 2 corelat cu articolul 4 alineatul (3) [TUE], în special necesitatea respectării valorilor statului de drept, se opun unei legislații naționale, cum este dispoziția articolului 96 alineatul (3) litera b) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, prin care este definită eroarea judiciară ca fiind pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive, în mod evident contrară legii sau situației de fapt care rezultă din probele administrate în cauză, fără statuarea procedurii de constatare a contrarietății și fără definirea

in concreto a înțelesului acestei contrarietăți a hotărârii judecătorești față [de] dispozițiile legale aplicabile și față de starea de fapt, creându-se posibilitatea blocării operei de interpretare a legii și a probatoriului de către magistrat (judecător și procuror)?

- 6) Articolul 2 corelat cu articolul 4 alineatul (3) [TUE], în special necesitatea respectării valorilor statului de drept, se opun unei legislații naționale, cum este dispoziția articolului 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, prin care răspunderea civilă patrimonială a magistratului (judecător sau procuror) este angajată față de stat, exclusiv în baza propriei aprecieri a statului și, eventual, în temeiul raportului consultativ al Inspecției [Judiciare], privind intenția sau grava neglijență a magistratului cu privire la comiterea erorii materiale, fără ca magistratul să aibă posibilitatea de a-și exercita în mod plenar dreptul la apărare, creându-se posibilitatea declanșării și finalizării, în mod arbitrar, a răspunderii materiale a magistratului către stat?
- 7) Articolul 2 [TUE], în special necesitatea respectării valorilor statului de drept, se opun unei legislații naționale, cum sunt dispozițiile articolului 539 alineatul (2) teza finală coroborate cu articolul 541 alineatul (2) și alineatul (3) din Codul de procedură penală, prin care se deschide, *sine die* și în mod implicit, inculpatului o cale de atac extraordinară, *sui generis*, împotriva unei hotărâri judecătorești definitive privind legalitatea măsurii arestării preventive, în situația achitării pe fond a inculpatului, cale de atac ce se judecă exclusiv în fața instanței civile, în situația în care caracterul nelegal al arestării preventive nu a fost constatat prin hotărârea instanței penale, încălcându-se principiul previzibilității și accesibilității normei legale, cel al specializării judecătorului și cel al securității raporturilor juridice?”

18. Instanța de trimitere a solicitat în decizia de trimitere judecarea cauzei potrivit procedurii accelerate. Această cerere a fost respinsă prin decizia președintelui Curții din 26 iunie 2019. Prin decizia președintelui Curții din 19 septembrie 2019 s-a acordat tratamentul prioritar.

19. Au prezentat observații scrise guvernele polonez și român, precum și Comisia Europeană. La 20 și 21 ianuarie 2020 s-a desfășurat o ședință comună în cauzele C-83/19, C-127/19 și C-195/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-291/19, SO, și C-355/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, în cadrul căreia următoarele persoane interesate au prezentat observații orale: Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, Asociația „Mișcarea pentru Apărarea Statutului Procurorilor”, Consiliul Superior al Magistraturii (CSM), OL, Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție – Procurorul General al României (denumit în continuare „procurorul general”), guvernele belgian, danez, neerlandez, român și suedez și Comisia. Guvernele neerlandez și român, precum și Comisia au prezentat observații orale care priveau expres prezenta cauză.

IV. Analiză

20. Am sugerat un răspuns la prima, la a doua și la a treia întrebare adresate de instanța de trimitere în cuprinsul punctelor 120-172 din Concluziile noastre paralele prezentate astăzi în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții, la care nu putem decât să facem trimitere. Pentru acest motiv, în prezentele concluzii nu vom aborda nici admisibilitatea, nici temeinicia primei, a celei de a doua și a celei de a treia întrebări. În considerațiile care urmează ne vom concentra pe întrebările a patra-a șaptea, și anume pe chestiunile referitoare la răspunderea statului și la răspunderea civilă a judecătorilor.

21. Ceea ce ar putea fi adăugat în ceea ce privește în mod specific prezenta cauză este că, la fel ca în cazul dispozițiilor naționale în discuție în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții⁵, și în prezenta cauză este vorba despre dispoziții interne vizate de anexa la Decizia MCV. Regimul răspunderii statului și posibila răspundere civilă subsecventă a judecătorilor pentru erori judiciare se află la confluența dintre independența judecătorilor și răspunderea lor. În acest mod, el poate fi cu siguranță subsumat, similar cu elementele abordate în Concluziile noastre prezentate în cauzele citate anterior, obligației de „[garantare a] unui proces judiciar mai transparent și mai eficient totodată [...]”, care figurează în anexa la Decizia MCV.

22. Prezentele concluzii sunt structurate după cum urmează. Vom începe prin a examina admisibilitatea și a propune o reformulare a întrebărilor preliminare (A). În ceea ce privește fondul cauzei (B), vom prezenta mai întâi contextul general (1), înainte de a aborda elementele sistemului care par a fi criticate, pentru a examina compatibilitatea acestora în principal cu articolul 47 al doilea paragraf din cartă (2).

23. În sfârșit, prezentele concluzii se limitează la răspunderea statului și la răspunderea civilă *a judecătorilor*. Deși legislația națională, precum și întrebările adresate de instanța de trimitere vizează răspunderea civilă atât a *judecătorilor*, cât și a *procurorilor*, prezenta cauză privește în fapt exclusiv eroarea judiciară care poate fi atribuită unei decizii judecătorești.

A. Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare adresate și la reformularea acestora

1. Cu privire la admisibilitate

24. Guvernul român a arătat în observațiile sale scrise că toate întrebările preliminare din prezenta cauză sunt inadmisibile. Referitor la admisibilitatea întrebărilor a patra-a șasea, normele dreptului Uniunii invocate de instanța de trimitere – articolul 2 și articolul 4 alineatul (3) TUE – nu prezintă relevanță pentru litigiul principal. Aceste dispoziții, ca și cartă, ar fi relevante numai în măsura în care statele membre acționează în aplicarea dreptului Uniunii. În plus, a șasea întrebare, care în realitate vizează articolul 96 alineatul (8) din Legea nr. 303/2004, depășește obiectul litigiului principal. Această dispoziție privește acțiunea având ca obiect angajarea răspunderii personale a judecătorilor, care nu este în discuție în cauza aflată pe rolul instanței de trimitere. În sfârșit, a șaptea întrebare conține considerații nefondate și ridică o problemă de interpretare ipotetică, fără nicio incidență asupra soluționării litigiului principal.

25. Comisia a susținut și ea că toate întrebările preliminare sunt inadmisibile. Aceasta subliniază că procedurile care intră sub incidența articolului 96 din Legea nr. 303/2004 se compun din două faze. Prima privește răspunderea statului. Dacă răspunderea statului a fost reținută în prima fază, Ministerul Finanțelor Publice poate formula, în a doua fază, o acțiune având ca obiect angajarea răspunderii personale a judecătorului în cauză pentru eroare judiciară. Cu toate acestea, o acțiune împotriva statului admisă nu declanșează în mod automat o procedură împotriva unui judecător. Având în vedere aceste elemente, Comisia susține că primele șase întrebări sunt inadmisibile întrucât dispozițiile dreptului Uniunii a căror interpretare este solicitată privesc a doua fază a acestei proceduri, în timp ce prezenta cauză vizează prima fază, referitoare la răspunderea statului. În consecință, Comisia susține că interpretarea solicitată a dreptului

⁵ A se vedea punctele 173-182 din Concluziile AFJR.

Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal. În sfârșit, Comisia afirmă că și a șaptea întrebare este inadmisibilă întrucât instanța de trimitere nu a furnizat Curții elementele necesare pentru ca aceasta să dea un răspuns util.

26. Guvernul polonez a prezentat observații numai în ceea ce privește întrebările a patra-a șaptea. Potrivit acestui guvern, întrebările menționate sunt inadmisibile întrucât dreptul Uniunii nu este aplicabil problemelor juridice în discuție în litigiul principal. Interpretarea dispozițiilor dreptului Uniunii solicitată de instanța de trimitere nu este necesară pentru soluționarea cauzei. Întrebările au fost formulate într-o cauză care are un caracter pur intern și care privește dispoziții naționale adoptate de un stat membru în domeniul competenței sale exclusive. În litigiul principal, reclamantul nu solicită obținerea unei despăgubiri în legătură cu o încălcare a dreptului Uniunii. Dreptul Uniunii nu impune nicio obligație în ceea ce privește procedurile având ca obiect repararea prejudiciilor cauzate prin încălcări ale dreptului național.

27. Înțelegem și împărtășim parțial îndoielile exprimate în special de Comisie referitor la admisibilitatea celei de a șasea întrebări. Cu toate acestea, vom propune în cele din urmă Curții să declare admisibile a patra, a cincea și a șasea întrebare. În schimb, a șaptea întrebare este într-adevăr inadmisibilă.

28. În primul rând, astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții⁶, argumentele referitoare la lipsa competenței Uniunii Europene în domeniul răspunderii statului pentru erorile judiciare nu sunt legate atât de admisibilitatea întrebărilor, cât de competența Curții. Pentru aceleași motive expuse în concluziile menționate, am sugera că întrebările intră în sfera de competență a Curții în temeiul articolului 267 TFUE⁷.

29. În al doilea rând, suntem de acord că instanța de trimitere, invocând articolul 2 și articolul 4 alineatul (3) TUE pentru a aprecia dacă aceste dispoziții se opun normelor naționale în discuție, nu s-a întemeiat pe dispozițiile adecvate. Cu toate acestea, dacă dispozițiile menționate ar fi înlocuite cu Decizia MCV, aplicată în coroborare cu carta și/sau cu articolul 19 alineatul (1) TUE, doar cu dificultate s-ar putea susține că în special cea de a patra și cea de a cincea întrebare nu sunt relevante pentru cauza aflată pe rolul instanței de trimitere.

30. Astfel, contrar celor susținute de Comisie, *cea de a patra și cea de a cincea întrebare* privesc în mod specific definiția erorii judiciare cuprinsă la articolul 96 alineatul (3) literele a) și b) din Legea nr. 303/2004 în scopul aplicării acesteia în etapa procedurii având ca obiect angajarea răspunderii statului, care constituie tocmai contextul procedurii în fața instanței de trimitere. În aceste condiții, rezultă că întrebările referitoare la implicațiile principiului independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii asupra examinării unui regim de răspundere a statului pentru erori judiciare privesc efectiv fondul cauzei.

31. Desigur, situația este diferită în cazul celei de *a șasea întrebări*. Această întrebare, deși citează articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004, privește în realitate răspunderea civilă (subsecventă) a magistraților, reglementată la articolul 96 alineatele (7)-(10) din legea menționată. Astfel, sugestia potrivit căreia Ministerul Finanțelor Publice ar putea, probabil, cândva, în cazul în care acțiunea în răspundere a statului pendinte va fi fost admisă, să formuleze

⁶ A se vedea punctul 78 din Concluziile AFJR.

⁷ A se vedea punctul 79 din Concluziile AFJR.

o acțiune în regres împotriva judecătorului despre care se pretinde că ar fi săvârșit o eroare judiciară rămâne, în cadrul procedurii aflate în prezent pe rolul instanței de trimitere, la nivelul unei simple ipoteze.

32. Mai mult, în lumina unei decizii recente a Curții în cauza *Miasto Łowicz*, s-ar putea sugera de asemenea că răspunsul la a șasea întrebare în cadrul prezentei proceduri nu este necesar pentru a permite instanței de trimitere să pronunțe o hotărâre⁸. Astfel, printr-un raționament *a fortiori*, dacă împrejurarea că împotriva mai multor judecători se desfășoară proceduri disciplinare, iar judecătorii care au introdus efectiv cererile de decizie preliminară specifice în cauzele în discuție sunt vizați de ceea ce aparent constituie anchete disciplinare preliminare⁹, nu este suficientă pentru a trece o asemenea cauză de linia de sosire a admisibilității, ar fi într-adevăr dificil de înțeles modul în care a șasea întrebare ar putea vreodată să treacă această linie.

33. Cu toate acestea, înțelegem declarația Curții din Hotărârea *Miasto Łowicz* ca o expresie a chestiunii deconectării dintre întrebările extrem de largi adresate și cazurile concrete în care au fost ridicate problemele. Astfel, este imposibil pentru orice instanță, inclusiv pentru Curte, să efectueze, cu foarte puține informații, o analiză *in abstracto* a unui pretins abuz politic de proceduri disciplinare. Curtea nu este un organ consultativ internațional liber să comenteze o situație politică și să recomande cele mai bune practici. Curtea poate constata încălcarea unor norme sau a unor principii specifice. Însă, pentru aceasta, trebuie prezentate argumente specifice, ca să nu spunem probe. Aceasta este situația în special atunci când se sugerează în esență că anumite norme sau practici funcționează în realitate diferit de cele enunțate în teorie¹⁰.

34. Prin urmare, nu vom interpreta Hotărârea *Miasto Łowicz* ca interzicând ceea ce ar putea fi, probabil, cel mai bine denumit „autoapărare judiciară”, cu alte cuvinte, o situație în care un judecător, sesizat pe fond cu un anumit dosar care intră în mod clar în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii în sensul tradițional, invocă probleme structurale mai largi legate de procedurile sau de instituțiile naționale, considerând că acestea ar putea crea dificultăți din perspectiva independenței sale judiciare¹¹. Aceasta ar constitui, astfel, o abatere destul de radicală de la practica Curții, care a fost întotdeauna destul de îngăduitoare, considerând întrebări atât de generale, care ies din cadrul cazului concret, ca fiind admisibile, în mod tradițional, în temeiul prezumției de relevanță a întrebărilor adresate de interlocutorii săi din statele membre¹².

35. Aceste precizări fiind făcute, am sugera ca a șasea întrebare a instanței de trimitere să fie declarată admisibilă, în esență pentru trei motive.

36. În primul rând, există o legătură intrinsecă. Prima fază, referitoare la procedura împotriva statului – inclusiv definiția erorii judiciare –, reprezintă calea și *condiția sine qua non* către a doua fază, care implică posibilă răspundere personală a judecătorului. Mai mult, se pare că definiția erorii judiciare cuprinsă la articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 rămâne relevantă

⁸ Hotărârea din 26 martie 2020, *Miasto Łowicz și Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuratura ság* (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 45).

⁹ *Ibidem*, punctele 20, 21 și 54.

¹⁰ Pentru o prezentare a scenariilor individuale, precum și o sugestie cu privire la elementele care trebuie susținute și stabilite în fiecare caz în parte, a se vedea punctele 240-248 din Concluziile AFJR.

¹¹ Ceea ce, într-un fel, este doar o chestiune referitoare la modul în care se poate adresa formal o întrebare: (i) un sistem național de proceduri disciplinare este compatibil cu cerințele Uniunii în materie de independență a judecătorilor dacă judecătorul X se teme că va fi amenințat cu aplicarea unei sancțiuni disciplinare? poate fi ușor reformulată astfel (ii) dreptul la un proces echitabil al reclamantului A într-o cauză referitoare la dreptul Uniunii este compromis de faptul că respectiva cauză este soluționată de judecătorul X, amenințat cu o procedură disciplinară în cazul în care nu statuează într-un anumit fel?

¹² A se vedea, cu titlu de exemplu, Hotărârea din 14 martie 2013, *Aziz* (C-415/11, EU:C:2013:164, punctul 32 și următoarele), sau Hotărârea din 9 noiembrie 2017, *Ispas* (C-298/16, EU:C:2017:843, punctul 20 și următoarele).

pentru ambele faze ale procedurii. Ceea ce se adaugă ulterior în cadrul unei posibile a doua faze este doar necesitatea de a stabili elementele subiective în sarcina judecătorului în cauză, care să constituie fie rea-credință, fie gravă neglijență, în temeiul articolului 99¹ din Legea nr. 303/2004.

37. În al doilea rând, pe lângă această suprapunere materială în ceea ce privește conceptul-cheie utilizat, preocupările exprimate de instanța de trimitere par a fi inspirate tocmai de legătura dintre procedura având ca obiect răspunderea statului și posibila acțiune în regres subsecventă a Ministerului Finanțelor Publice împotriva judecătorului care a cauzat eroarea judiciară. „Caracterul automat” – ori lipsa acestuia – al exercitării unei acțiuni împotriva judecătorului în urma admiterii unei acțiuni în răspunderea statului este de altfel o problemă care a fost dezbătută de părți și care pare a fi nesoluționată.

38. În al treilea rând, tocmai această legătură materială și procedurală între cele două faze este cheia oricărei aprecieri globale a cauzei. În definitiv, primul aspect care poate fi dezbătut din perspectiva unei eventuale probleme cu privire la independența judecătorilor este posibilitatea unei acțiuni în regres finale a statului împotriva unui anumit judecător. În schimb, nu ar fi foarte evident, ținând seama de jurisprudența Curții în materia răspunderii statului (pentru încălcări ale dreptului Uniunii), în ce mod problema structurală a existenței în realitate a posibilității unui particular de a solicita angajarea răspunderii statului pentru erori judiciare ar conduce imediat la posibile amenințări la adresa independenței unui anumit judecător¹³.

39. În sfârșit, suntem totuși de acord cu Comisia și cu guvernul român că *a șaptea întrebare* trebuie declarată inadmisibilă.

40. Prin intermediul celei de a șaptea întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei dispoziții precum articolul 539 alineatul (2) din Codul de procedură penală coroborat cu articolul 541 alineatele (2) și (3) din acest cod, care, potrivit instanței de trimitere, permite persoanei achitate pe fond să formuleze în fața instanțelor civile o cale de atac extraordinară și *sine die* cu privire la legalitatea arestării preventive, caracterul nelegal al arestării preventive nefiind constatat prin hotărârea instanței penale. Instanța de trimitere sugerează că aceasta încalcă principiile previzibilității și accesibilității normelor juridice, specializării judecătorilor și securității raporturilor juridice.

41. Cererea de decizie preliminară nu conține însă nicio explicație cu privire la motivele specifice care au determinat instanța de trimitere să ridice această problemă sau la motivul pentru care consideră că răspunsul este necesar pentru soluționarea litigiului principal. Decizia de trimitere se limitează la a cita articolul 539 alineatul (2) și articolul 541 alineatele (2) și (3) din Codul de procedură penală. Fără a furniza nicio explicație și niciun context cu privire la aceste dispoziții, întrebarea preliminară conține o interpretare evaluativă a acestora. Interpretarea menționată este destul de neclară și nu reiese din textul dispozițiilor naționale relevante. Prin urmare, această întrebare invită Curtea să adere la o anumită interpretare a dreptului național¹⁴, fără a furniza informațiile necesare în ceea ce privește relevanța dispozițiilor în cauză în cadrul litigiului principal.

¹³ Astfel cum vom arăta în continuare, la punctul 93, în ceea ce privește temeinicia întrebărilor preliminare, Curtea a exclus faptul că cerința unui sistem de răspundere a statului pentru erori judiciare echivalează cu o problemă de amenințare la adresa independenței unui anumit judecător.

¹⁴ A se vedea în același sens Concluziile noastre recente prezentate în cauza Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:340, punctul 36).

42. În consecință, a șaptea întrebare nu îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții.

2. Reformularea întrebărilor

43. Prin intermediul întrebărilor a patra-a șasea, instanța de trimitere solicită în esență interpretarea articolului 2 și a articolului 4 alineatul (3) TUE în scopul de a aprecia dacă aceste dispoziții se opun normelor naționale în cauză. În timp ce a patra și a cincea întrebare privesc diferitele elemente ale definiției erorii judiciare în vederea exercitării acțiunii în răspunderea statului, a șasea întrebare privește acțiunea în regres prin care Ministerul Finanțelor Publice poate sesiza o instanță civilă pentru angajarea răspunderii civile a judecătorului care a cauzat eroarea.

44. În primul rând, în opinia noastră, aceste întrebări ar trebui să fie analizate împreună. Ele privesc diferite aspecte și etape ale unui regim care ar putea, în definitiv, să conducă la angajarea răspunderii civile pentru o eroare judiciară săvârșită de un anumit judecător. Această din urmă chestiune este într-adevăr cea care ar putea, pentru motive similare celor deja evocate în etapa admisibilității¹⁵, să fie considerată eventual problematică din punctul de vedere al independenței judecătorilor.

45. În al doilea rând, pentru a putea oferi un răspuns util la aceste întrebări, considerăm însă necesară reformularea lor. În ceea ce privește dreptul Uniunii aplicabil, întrebările menționate au făcut referire exclusiv la articolul 2 și la articolul 4 alineatul (3) TUE. În opinia noastră, ele trebuie înțelese în sensul că se referă la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, precum și, eventual, la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

46. Decizia de trimitere, deși nu menționează articolul 19 alineatul (1) TUE în textul întrebărilor, se referă pe larg la acesta în motivarea sa. Mai mult, preocupările care stau la baza tuturor întrebărilor adresate sunt motivate de repercusiunile pe care o acțiune în răspunderea statului, în cazul în care este urmată de o acțiune subsecventă în regres formulată împotriva unui anumit judecător, le poate avea asupra independenței puterii judecătorești. Acest principiu este consacrat atât la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, cât și la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE. Astfel, ambele dispoziții constituie referința juridică mai specifică ce concretizează, așadar, principiul statului de drept consacrat la articolul 2 TUE¹⁶.

47. În ceea ce privește relația dintre articolul 47 al doilea paragraf din cartă și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE într-o situație precum cea din speță, am explicat deja în detaliu motivul pentru care considerăm în principal articolul 47 al doilea paragraf din cartă, a cărui aplicabilitate a fost declanșată și care a devenit aplicabil în privința anumitor elemente de organizare a sistemului judiciar român prin Decizia MCV și Actul de aderare, drept criteriu de apreciere adecvat¹⁷. Aceste considerații pot fi, în opinia noastră, transpuse în egală măsură în prezenta cauză. Astfel, în domeniile specifice acoperite de obiectivele de referință MCV, se consideră că România pune în aplicare dreptul Uniunii, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă, așa că articolul 47 al doilea paragraf din cartă devine aplicabil¹⁸.

¹⁵ Punctele 35-38 din prezentele concluzii.

¹⁶ A se vedea punctul 220 din Concluziile AFJR.

¹⁷ Punctele 186-225 din Concluziile AFJR.

¹⁸ A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

48. În plus, întrebările adresate privesc independența puterii judecătorești „în ansamblul său”. Astfel, acestea ridică în mod clar o problemă transversală ce va fi pertinentă pentru independența instanțelor care pot fi chemate să se pronunțe cu privire la aplicarea sau la interpretarea dreptului Uniunii¹⁹. Deși ne putem întreba din nou care este valoarea adăugată, din perspectiva temeiului juridic sau a preciziei analitice, a invocării simultane, dacă nu chiar exclusive, a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE într-o cauză precum aceasta²⁰, nu se poate nega că prezenta cauză, cu siguranță în ceea ce privește a patra și a cincea întrebare²¹, ar intra și sub incidența acestei dispoziții.

49. În acest context, trebuie avut în vedere că misiunea Curții este aceea de a interpreta toate dispozițiile de drept al Uniunii care sunt necesare instanțelor naționale pentru a statua în cauzele cu care sunt sesizate, chiar dacă respectivele dispoziții nu sunt expres indicate în întrebările adresate²².

50. Sugerăm, aşadar, ca întrebările adresate să fie reformulate astfel încât să ridice problema dacă articolul 47 al doilea paragraf din cartă și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE trebuie interpretate în sensul că se opun unor dispoziții naționale privind procedura de angajare a răspunderii statului pentru erori judiciare, precum articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004, ținând seama de termenii definiției noțiunii de eroare judiciară în vederea exercitării acțiunii în răspunderea statului și de eventualele repercusiuni în cadrul procedurii civile subsecvente, în care statul poate formula o acțiune în regres împotriva judecătorului care a săvârșit eroarea judiciară.

B. Cu privire la fond

51. Vom începe prin a prezenta contextul juridic și contextul operațional, în mare măsură necunoscut în prezent, al dispozițiilor naționale în cauză (1). Vom aborda în continuare ceea ce par a fi elementele controversate ale noului cadru juridic (2), și anume caracterul vag, care este criticat, al definiției elementelor constitutive ale erorii judiciare în vederea angajării răspunderii statului (a), înainte de a aborda preținsele lacune în cadrul procedural al procedurii subsecvente de angajare a răspunderii civile a judecătorilor (b).

1. Context

52. Trei elemente merită să fie subliniate în această privință: contextul legislativ global în care au fost adoptate modificările în litigiu (a), evaluarea lor și problemele evidențiate de diferite organisme internaționale, precum și natura recomandărilor acestor organisme (b) și lipsa oricărei aplicări practice a noii proceduri și a noului sistem la nivel național (c).

¹⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 51), Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 83), și Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 34).

²⁰ În detaliu, punctele 212-225 din Concluziile AFJR.

²¹ Punctul 30 din prezentele concluzii.

²² A se vedea pentru un exemplu recent Hotărârea din 2 aprilie 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, punctul 43).

a) Contextul legislativ global

53. În anul 2018, Legea nr. 242/2018 a modificat articolul 96 din Legea nr. 303/2004, care este dispoziția națională la care se referă întrebările adresate.

54. Cu toate acestea, astfel cum au explicat Comisia și guvernul român în observațiile lor scrise, textul actual al definiției erorii judiciare rezultă din modificările aduse proiectului de text inițial, care a fost modificat în urma a două decizii consecutive ale Curții Constituționale (România) prin care se constata neconstituționalitatea proiectelor de text anterioare ale dispoziției în cauză²³. Guvernul român a precizat că, spre deosebire de cele două versiuni precedente, a treia versiune a legii a fost declarată constituțională de către Curtea Constituțională²⁴.

55. Pe lângă modificările sus-menționate aduse Legii nr. 303/2004, Legea nr. 234/2018²⁵ a modificat Legea nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (denumit în continuare „CSM”) prin adăugarea unui nou articol – articolul 74¹ – care prevede procedura prin care Inspekția Judiciară evaluează, la cererea Ministerului Finanțelor Publice, dacă judecătorul sau procurorul care a cauzat eroarea judiciară și-a exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență²⁶.

56. Din dosarul de care dispune Curtea reiese că, înainte de modificarea din 2018, răspunderea statului pentru erorile judiciare putea fi stabilită, potrivit dispozițiilor Legii nr. 303/2004, numai dacă s-a stabilit în prealabil prin hotărâre definitivă răspunderea penală sau disciplinară a judecătorului²⁷. Se prevedea apoi că statul putea formula o acțiune în regres împotriva judecătorului în caz de gravă neglijență sau de rea-credință, fără a oferi alte precizări cu privire la autoritatea competentă sau la procedură²⁸.

57. Legea nr. 303/2004 a adus astfel două modificări structurale importante ale abordării anterioare a răspunderii judecătorilor. În primul rând, aceasta a modificat condițiile de introducere a acțiunilor în răspunderea statului în caz de eroare judiciară. Nu mai este necesară o hotărâre penală sau disciplinară definitivă prin care se stabilește eroarea judiciară înainte de a se putea formula o acțiune în răspunderea statului. Existența unei erori judiciare poate fi constatată direct în cadrul procedurii împotriva statului, conform criteriilor nou-stabilite la articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004.

²³ Deciziile Curții Constituționale a României nr. 45/2018 din 30 ianuarie 2018, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 199 din 5 martie 2018, și nr. 252/2018 din 19 aprilie 2018, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 399 din 9 mai 2018.

²⁴ Decizia nr. 417/2018 din 19 iunie 2018, *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 534 din 27 iunie 2018.

²⁵ *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 850 din 8 octombrie 2018.

²⁶ Pe scurt, verificarea operată de Inspekția Judiciară este efectuată de o comisie formată, în funcție de calitatea persoanei verificate, din trei judecători sau trei procurori. Verificarea se finalizează în termen de 30 de zile de la sesizare, cu posibilitatea de prelungire a termenului cu cel mult 30 de zile, dispusă de inspectorul-șef. O astfel de verificare se poate efectua și în situația în care persoana vizată nu mai ocupă funcția de judecător sau procuror [alineatele (1), (2), (3) și (6)]. Ascultarea judecătorului vizat este obligatorie, iar refuzul judecătorului verificat de a face declarații sau de a se prezenta la audieri se constată prin proces-verbal și nu împiedică încheierea verificărilor. Judecătorul vizat are dreptul să cunoască toate actele verificării și să solicite probe în apărare. Verificările se finalizează printr-un raport care este supus confirmării inspectorului-șef [alineatele (4), (5) și (8)]. În sfârșit, raportul se comunică Ministerului Finanțelor Publice și judecătorului vizat [alineatul (7)].

²⁷ Potrivit formulării anterioare a articolului 96 alineatul (4) din Legea nr. 303/2004, înainte de modificarea sa, astfel cum este preluat în documentul CDL-REF(2018) 023 care însoțește Avizul Comisiei de la Veneția 924/2018, „[d]reptul persoanei vătămate la repararea prejudiciilor materiale cauzate prin erorile judiciare săvârșite în alte procese decât cele penale nu se va putea exercita decât în cazul în care s-a stabilit în prealabil, printr-o hotărâre definitivă, răspunderea penală sau disciplinară, după caz, a judecătorului sau procurorului pentru o faptă săvârșită în cursul judecății procesului și dacă aceasta faptă este de natură să determine o eroare judiciară”.

²⁸ Potrivit formulării anterioare a articolului 96 alineatul (7) din Legea nr. 303/2004, înainte de modificarea sa, astfel cum este preluat în documentul CDL-REF(2018) 023 care însoțește Avizul Comisiei de la Veneția 924/2018, „[d]upă ce prejudiciul a fost acoperit de stat în temeiul hotărârii irevocabile date cu respectarea prevederilor alineatului (6), statul se poate îndrepta cu o acțiune în despăgubiri împotriva judecătorului sau procurorului care, cu rea-credință sau gravă neglijență, a săvârșit eroarea judiciară cauzatoare de prejudicii”.

58. În al doilea rând, posibilitățile statului de a exercita o acțiune în regres împotriva judecătorului a cărui hotărâre a dat naștere răspunderii statului nu mai sunt lăsate doar la discreția statului, fără altă precizare, astfel cum aparent era cazul anterior. Articolul 96 alineatele (7)-(10) a instituit o nouă procedură, în care Ministerul Finanțelor Publice este desemnat drept autoritate competentă. În termen de două luni, acest minister *va sesiza* Inspekția Judiciară, care, la rândul său, trebuie să verifice dacă eroarea judiciară a fost cauzată de judecător ca urmare a exercitării funcției cu rea-credință sau gravă neglijență. În urma acestui raport consultativ și pe baza propriei evaluări, Ministerul Finanțelor Publice, în cazul în care apreciază că eroarea judiciară a fost cauzată cu rea-credință sau gravă neglijență, exercită acțiunea în regres împotriva judecătorului în fața secției civile a curții de apel de la domiciliul judecătorului pârât (sau în fața unei curți de apel învecinate, în cazul în care pârâtul își exercită atribuțiile în cadrul curții de apel de la domiciliul său).

59. În ședință, guvernul român a susținut că scopul modificărilor Legii nr. 303/2004 a fost asigurarea protecției jurisdicționale efective a particularilor. Examinând cadrul procedural anterior, s-ar putea ridica problema dacă un particular ar considera că un astfel de sistem oferă o protecție echitabilă și eficientă a drepturilor sale. Dacă am înțeles corect sistemul anterior, pentru ca unui particular să îi fie efectiv permis să inițieze proceduri având ca obiect angajarea răspunderii statului (în prezent, prima fază), era necesară mai întâi existența unei condamnări penale sau disciplinare definitive a judecătorului în cauză. Totuși, dacă acesta era într-adevăr sistemul, atunci ar fi destul de surprinzător dacă un particular a putut vreodată obține despăgubiri din partea statului. O condamnare prealabilă a unui judecător, care necesită în mod normal dovezi ale unor elemente subiective de fraudă și/sau de gravă neglijență, constituie un prag foarte înalt pentru răspunderea statului. Aceasta din urmă, deși face parte din răspunderea globală a statului pentru erori imputabile exercițiului puterii publice, se apropie mai degrabă de o răspundere obiectivă pentru un rezultat determinat²⁹. Mai mult, este destul de clar și că este puțin probabil ca introducerea și continuarea unei asemenea acțiuni (penale sau disciplinare) să fie la îndemâna vreunui particular pretins lezat, al cărui acces la căile de atac ar fi condiționat în întregime de acțiunea autorităților statului.

60. În aceeași ordine de idei, rezultă de asemenea că posibilitatea statului de a formula o acțiune în regres împotriva unui particular a făcut dintotdeauna parte din dreptul în vigoare. Presupunem că, la fel ca în cazul altor state membre, această posibilitate reprezenta oarecum ungherele prăfuite ale dreptului constituțional național: rar explorată și, din punct de vedere practic, niciodată utilizată. Singura schimbare pare să fie faptul că, spre deosebire de sistemul anterior, în care exista posibilitatea formulării unei astfel de acțiuni, însă nicio procedură pentru a face acest lucru, în prezent a fost instituită o procedură.

²⁹ A se vedea de exemplu, în ceea ce privește răspunderea pentru acte cu caracter judiciar în domeniul dreptului Uniunii, Martín Rodríguez, P., „State Liability for Judicial Acts in European Community Law: the Conceptual Weaknesses of the Functional Approach”, *Columbia Journal of European Law*, vol. 11, nr. 3, 2005, p. 605-621, la p. 614 și următoarele. În general, a se vedea de exemplu Fairlegve, D., *State Liability in Tort: a Comparative Law Study*, Oxford University Press, 2003, sau Oliphant, K., (editor), *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*, Intersentia, 2016.

b) Evaluarea sa de către organismele internaționale și recomandările acestora

61. Fără a conține nicio recomandare specifică în această privință, rapoartele Comisiei din cadrul MCV au inclus noile dispoziții privind răspunderea materială a judecătorilor printre elementele problematice ale reformelor legilor justiției³⁰, reflectând preocupările Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept (denumită în continuare „Comisia de la Veneția”) și ale Grupului de state împotriva corupției (denumit în continuare „GRECO”)³¹. Astfel, dispozițiile privind răspunderea civilă a judecătorilor și a procurorilor instituite prin Legea nr. 242/2018 au făcut obiectul unor critici din partea Comisiei de la Veneția, a GRECO și a Consiliului consultativ al judecătorilor europeni din cadrul Consiliului Europei (denumit în continuare „CCJE”).

62. Comisia de la Veneția a conchis că principalele condiții pentru definirea satisfăcătoare a erorii judiciare erau îndeplinite prin textul actual al articolului 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004³². Cu toate acestea, ea a considerat problematică excluderea Plenului CSM de la procedură³³ și faptul că rolul principal este conferit Ministerului Finanțelor Publice. Aceasta pentru că Ministerul Finanțelor Publice este un actor din afara puterii judecătorești și nu există criterii de „evaluare proprie” pe care ministerul menționat trebuie să își întemeieze decizia, împreună cu raportul Inspecției Judiciare, pentru a exercita acțiunea în regres împotriva judecătorului. Prin urmare, chiar dacă Comisia de la Veneția afirmă că, „din moment ce fondurile publice ale statului înregistrează o pierdere, Ministerul Finanțelor Publice poate într-adevăr să fie reclamantul activ”, ea subliniază totuși că acesta „nu ar trebui să aibă niciun rol în evaluarea existenței sau a cauzei unei erori judiciare”³⁴.

63. Comisia de la Veneția a arătat de asemenea că excluderea CSM trebuia înțeleasă în contextul altor dispoziții, precum înființarea Secției pentru Investigarea Infracțiunilor din Justiție (denumită în continuare „SII”). Comisia de la Veneția a apreciat că aceste diferite elemente puteau conduce, împreună, la exercitarea unor presiuni asupra judecătorilor și puteau să aducă atingere independenței puterii judecătorești³⁵. Comisia de la Veneția a arătat, așadar, că ar fi preferabil ca acțiunea în regres prin care se urmărește angajarea răspunderii civile a judecătorului să nu intervină decât la încheierea procedurii disciplinare în fața CSM³⁶.

64. Într-un prim raport, GRECO a recomandat ca modificările care afectează răspunderea judecătorilor pentru erorile judiciare „să fie analizate astfel încât să se asigure predictibilitatea și claritatea suficiente ale regulilor în materie și pentru a evita ca acestea să devină o amenințare la adresa independenței sistemului judiciar”³⁷. Cu ocazia evaluării, într-un raport de follow-up, a textului final al articolului 96 din Legea nr. 303/2004, GRECO a considerat că această

³⁰ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele înregistrate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare, COM(2018) 851 din 13 noiembrie 2018 (denumit în continuare „Raportul MCV al Comisiei din 2018”), paragraful 3.1, p. 3. În acest raport, Comisia a recomandat „suspendarea imediată a punerii în aplicare a legilor justiției și a ordonanțelor de urgență subsecvente” și „revizuirea legilor justiției, ținând seama pe deplin de recomandările formulate în cadrul [MCV], precum și de recomandările Comisiei de la Veneția și ale GRECO”.

³¹ Documentul de lucru al serviciilor Comisiei intitulat „România: Raportul tehnic SWD(2018) 551”, care însoțește Raportul MCV al Comisiei din 2018, p. 6.

³² Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția cu privire la propunerile de modificare a Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, a Legii nr. 304/2004 privind organizarea judiciară și a Legii nr. 317/2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii, adoptat de Comisie la cea de a 116-a Reuniune Plenară (Veneția, 19-20 octombrie 2018), CDL-AD(2018) 017 (denumit în continuare „Avizul Comisiei din Veneția nr. 924/2018”), punctul 115.

³³ *Ibidem*, punctul 116.

³⁴ *Ibidem*, punctul 117.

³⁵ *Ibidem*, punctul 121.

³⁶ *Ibidem*, punctele 118 și 122.

³⁷ Raportul ad-hoc privind România (Regula 34) din 23 martie 2018, Greco-AdHocRep(2018) 2 (denumit în continuare „Raportul GRECO din 2018”), punctul 47.

recomandare nu a fost pusă în aplicare. El a arătat că sistemul de răspundere personală prevăzut de această dispoziție este discutabil, ca urmare a efectului de intimidare asupra independenței judecătorilor în raport cu executivul. Amintind poziția sa cu privire la „imunitatea funcțională” de care ar trebui să se bucure magistrații, GRECO a indicat că erorile judiciare ar trebui, de preferință, să fie abordate prin recursul la o instanță superioară sau ca o problemă disciplinară care trebuie tratată în cadrul sistemului judiciar. Elementele preocupante reținute de GRECO au fost caracterul obligatoriu al acțiunii în regres a statului, neînstituirea de către autorități a niciunei măsuri suplimentare de protecție împotriva riscului de presiune asupra judecătorilor, excluderea CSM din această procedură și rolul proeminent al Ministerului Finanțelor Publice în evaluarea existenței și a cauzei unei erori judiciare³⁸.

65. În sfârșit, pe lângă aspectele menționate deja de Comisia de la Veneția și de GRECO, CCJE a subliniat sprijinul său în privința unei imunități funcționale absolute a judecătorilor. Potrivit acestui organ, doar reaua-credință ar trebui să atragă răspunderea judecătorilor pentru orice erori judiciare, respingând grava neglijență ca temei pentru răspunderea materială a judecătorilor din cauza dificultăților practice de interpretare și de aplicare a acestei noțiuni³⁹. CCJE a recomandat ca definiția erorii judiciare să fie completată printr-o precizare clară a faptului că judecătorii răspund numai în cazul în care, prin proceduri corespunzătoare, s-a stabilit că și-au exercitat atribuțiile cu rea-credință sau gravă neglijență.

c) Funcționarea (concretă) a sistemului?

66. Am prezentat contextul național și internațional destul de detaliat, pentru a sublinia două elemente importante și pentru a adăuga un altul.

67. În primul rând, contextul național: modificările Legii nr. 303/2004 au intervenit în cursul a ceea ce pare să fie, în ansamblu, o perioadă destul de dificilă pentru sistemul judiciar român⁴⁰. Cu toate acestea, cu excepția cazului în care o instanță dorește să pronunțe o sentință prin asociere temporală, este întotdeauna necesară o analiză detaliată a ce anume s-a modificat și de ce. Dacă ne concentrăm asupra detaliului, ceea ce pare să treacă în prim-plan este că, *primò*, exista intenția de a disocia răspunderea statului de necesitatea unei condamnări anterioare, penală sau disciplinară, a unui judecător. Ținând seama de obiectivele și de scopurile diferite ale celor două proceduri, acest lucru este destul de logic, mai ales dacă se consideră că particularii ar putea, cel puțin ocazional, să fie despăgubiți ca urmare a răspunderii statului. *Secundo*, posibilitatea unei acțiuni în regres, care a existat dintotdeauna, dar, aparent, anterior fără nicio procedură și, prin urmare, fără control, a căpătat un cadru previzibil, predictibil.

68. În al doilea rând, ce probleme prezintă asemenea modificări? Un studiu atent al recomandărilor valoroase ale diverselor organisme internaționale menționate în secțiunea precedentă arată că recomandările care sunt cuprinse în acestea sunt normative, prospective și, în acest sens, politice. În special, CCJE pare să aibă o viziune normativă clar asumată a conținutului legilor care trebuie să fie adoptate de state în acest domeniu. Astfel, în aceste rapoarte, un stat este muștrat, în esență, pentru că modelul pe care l-a adoptat nu se ridică la speranțele și așteptările unui organism internațional, cu indicarea posibilității unei utilizări abuzive.

³⁸ Raport de follow-up referitor la Raportul ad-hoc privind România (Regula 34) din 21 iunie 2019, Greco-AdHocRep(2019) 1 (denumit în continuare „Raportul de follow-up al GRECO din 2019”), punctele 45-52.

³⁹ Avizul Biroului CCJE cu privire la cererea adresată de Asociația Forumul Judecătorilor din România referitoare la situația independenței justiției din România, 25 aprilie 2019, CCJE-BU(2019) 4 (denumit în continuare „Avizul CCJE din 2019”), punctele 34-44.

⁴⁰ A se vedea punctele 250-256 din concluziile AFJR.

69. Desigur, nu spunem aceasta pentru a minimiza asistența importantă pe care asemenea rapoarte o pot oferi statului care se află în căutarea unor modele adecvate, ci mai degrabă pentru a sublinia tipul diferit de apreciere pe care Curtea este chemată să o efectueze, care nu se poate întemeia pe viziuni *normative* susținute *ex ante* pe care ar trebui să le adopte ordinea juridică a unui stat membru. Aprecierea Curții se poate întemeia numai pe *fapte* constatate *ex post* sau cel puțin pe argumente plauzibile în mod rezonabil cu privire la funcționarea și rolul reale ale unui sistem, care pot conduce la declararea abstractă, însă clar justificată a unei *incompatibilități legale*, întemeiată pe încălcarea unei obligații legale.

70. Or, tocmai în ceea ce privește furnizarea de detalii specifice referitoare la ce anume este în neregulă cu un asemenea model de răspundere a statului, urmat eventual de o acțiune în regres formulată împotriva unui anumit judecător, rapoartele citate ale organismelor internaționale sunt deosebit de succinte. Ceea ce reiese mai degrabă este poate mai bine relevat de recomandarea CCJE, în care se arată în esență că orice model care nu acceptă „imunitatea funcțională” absolută a magistratilor este problematic. Aceasta este într-adevăr o viziune normativă afirmată în mod clar cu privire la locul în care ar trebui să se situeze echilibrul dintre independență și răspundere⁴¹. Totuși, aceasta nu constituie în sine nicidecum o dovadă a modului exact în care un model precum cel din statul membru în cauză este, cu condiția ca principiul general al autonomiei procedurale și instituționale naționale să nu se transforme într-o formulă lipsită de conținut, incompatibil cu cerințele independenței judecătorilor.

71. În al treilea și ultimul rând, trebuie de asemenea să se observe că, astfel cum a confirmat guvernul român în ședință, nu a existat până în prezent nicio aplicare în practică a dispozițiilor naționale contestate. Înțelegem că nu există încă exemple de cazuri care să fi ajuns în a doua fază, în care, după ce un particular a obținut cu succes despăgubiri din partea statului pentru angajarea răspunderii acestuia din urmă, să fie exercitată o acțiune în regres împotriva unui anumit judecător de către Ministerul Finanțelor Publice, în urma unui raport întocmit de Inspekția Judiciară.

72. Pentru un sistem instituit în anul 2018, acest lucru este de înțeles. De aici rezultă însă alte două consecințe. Pe de o parte, pentru aprecierea pe fond care va fi efectuată în secțiunea următoare, mai multe elemente ale sistemului rămân la nivelul de supoziții, din moment ce nu există nicio aplicare practică.

73. Pe de altă parte, pe plan structural, această împrejurare limitează tipul de control al compatibilității care poate fi efectuat în prezenta cauză. Prin urmare, Curtea trebuie să analizeze doar schema generală – un model astfel cum figurează în teorie. După cum am sugerat în concluziile noastre paralele⁴², atunci când efectuează un control abstract al compatibilității, o instanță are la dispoziție trei tipuri de evaluare: (i) schema generală sau „evaluare pur teoria”, (ii) teoriile combinate sau teoria astfel cum este aplicată, corectând înțelegerea anumitor elemente ale modelului abstract, atunci când sunt combinate cu alte dispoziții problematice din ordinea juridică a statelor membre ori atunci când sunt nuanțate de aplicarea practică, sau, în sfârșit, (iii) doar practica.

⁴¹ Sau, mai degrabă, unde nu ar trebui să se situeze: cu multitudinea de dovezi empirice colectate în special în țările din Europa Centrală și de Est începând din anii '90, se sugerează în prezent că modelele și concepțiile instituționale care au fost recomandate ani la rând de diferiți actori europeni nu sunt neapărat ideale în ceea ce privește impactul lor asupra responsabilizării și a eficienței procesului judiciar. A se vedea printre alții, cu titlu de exemplu, Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, 2016.

⁴² A se vedea punctele 240-243 din Concluziile AFJR.

74. Ținând seama de lipsa celui de al treilea tip și de informațiile foarte limitate cu privire la al doilea, evaluarea pe care o vom aborda în prezent poate să constea numai în primul tip, cu o incursiune limitată în al doilea tip, în cazul în care elemente posibile ale schemei generale sunt combinate cu alte elemente ale normelor sau ale procedurii naționale. Cu toate acestea, nu este mai puțin adevărat că, fără nicio aplicare practică sau argumente cu privire la aceasta, inclusiv în decizia de trimitere a instanței naționale din prezenta cauză, în esență, nu există niciun context tangibil de natură să infirme funcționarea modelului astfel cum figurează „în teorie”.

2. Evaluare

75. În afară de declarația de principiu potrivit căreia statul trebuie să răspundă pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări judiciare ale dreptului Uniunii și de armonizarea efectivă a condițiilor acestei răspunderi⁴³, dreptul Uniunii nu cuprinde alte norme cu privire fie la răspunderea statului pentru erori judiciare în general, fie la răspunderea civilă a judecătorilor.

76. Punctul de plecare este, așadar, principiul autonomiei procedurale a statelor membre și faptul că organizarea sistemelor lor judiciare, inclusiv normele care guvernează răspunderea pentru erorile judiciare, intră în competența lor. Aceasta nu exclude însă faptul că statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care le revin în temeiul dreptului Uniunii, în special al articolului 47 al doilea paragraf din cartă (atunci când acționează în domeniul de aplicare al acestui drept) și, în orice caz, al articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE⁴⁴.

77. Pornind de la aceste considerații, vom aborda mai întâi problemele ridicate de definiția erorii judiciare în procedurile în răspunderea statului (a). Vom examina apoi consecințele constatării unei astfel de erori judiciare asupra oricărei proceduri subsecvente, prin care statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, poate exercita o acțiune în răspundere civilă împotriva unui anumit judecător în caz de rea-credință sau gravă neglijență (b).

a) Cu privire la definirea erorii judiciare în vederea angajării răspunderii statului

78. Articolul 96 din Legea nr. 303/2004, cu modificările ulterioare, stabilește ca punct de plecare, la alineatul (1), principiul răspunderii statului pentru erorile judiciare. În continuare, la alineatul (2), acesta precizează că răspunderea statului nu înlătură răspunderea (subsecventă) a judecătorilor care și-au exercitat funcția cu rea-credință sau gravă neglijență, chiar dacă nu mai sunt în funcție. Potrivit alineatului (5) al acestei dispoziții, persoanele vătămate se pot îndrepta cu acțiune *numai* împotriva statului, reprezentat prin Ministerul Finanțelor Publice.

79. În plus, articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 definește eroarea judiciară, care poate fi săvârșită în două situații diferite: (a) în ceea ce privește actele procesuale adoptate în cadrul procesului și (b) cu ocazia pronunțării unei hotărâri judecătorești definitive. În ambele situații, eroarea judiciară se caracterizează prin trei elemente: (i) actul procesual a fost efectuat cu *încălcarea evidentă* a dispozițiilor legale de drept material și procesual sau hotărârea judecătorească definitivă este *în mod evident contrară* legii sau situației de fapt care rezultă din probele administrate în cauză, (ii) un astfel de act procesual sau hotărâre judecătorească

⁴³ A se vedea de exemplu Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), Hotărârea din 13 iunie 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), și Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții (C-160/14, EU:C:2015:565).

⁴⁴ A se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (C-619/18, EU:C:2019:531, punctul 52).

definitivă implică o *încălcare gravă* a drepturilor, a libertăților și a intereselor legitime ale persoanei și (iii) produce o vătămare care *nu a putut fi remediată* printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară.

80. Din această definiție reiese că răspunderea statului pentru erorile judiciare este acceptată nu numai ca rezultat al unor acte procedurale, ci și în temeiul conținutului hotărârilor judecătorești definitive, care includ interpretarea legii și examinarea probelor. În plus, astfel cum a explicat guvernul român în observațiile sale scrise, prin referire la jurisprudența Curții Constituționale, regimul răspunderii statului poate fi calificat drept „direct și obiectiv”, independent de comportamentul (elemente subiective) judecătorului (rea-credință sau gravă neglijență).

81. În acest context, și în cadrul primei faze, referitoare la răspunderea statului, instanța de trimitere ridică problema compatibilității definiției „erorii judiciare”, redată mai sus, cu dreptul Uniunii. Chiar dacă decizia de trimitere nu conține motive care să explice îndoielile instanței de trimitere în această privință, din textul celei de a patra întrebări reiese că ea consideră că definiția prevăzută la articolul 96 alineatul (3) litera a) din Legea nr. 303/2004 este *lapidară și abstractă*. În special, instanța de trimitere arată în această întrebare că dispoziția menționată nu circumstanțiază natura sau domeniul de aplicare al dispozițiilor încălcate care au condus la o astfel de eroare și că nu stabilește nici modalitatea, termenul și procedura de constatare a încălcării normelor legale, nici organul efectiv competent să constate o asemenea încălcare. Pentru instanța de trimitere, aceasta creează riscul unor presiuni indirecte asupra magistraților.

82. În ceea ce privește articolul 96 alineatul (3) litera b) din Legea nr. 303/2004, preocupările instanței de trimitere, redate în textul celei de a cincea întrebări, decurg din faptul că această dispoziție nu definește *in concreto* înțelesul trimiterii la „contrarietate” față de dispozițiile legale aplicabile și față de starea de fapt. Potrivit instanței de trimitere, aceasta creează posibilitatea blocării operei de interpretare a legii și a probatoriului de către magistrat.

83. Împărtășim opinia exprimată de Comisie în ședință, potrivit căreia definiția menționată mai sus nu pare să fie ca atare problematică. Considerată prin însăși natura sa, nu înțelegem cum o asemenea definiție a erorii judiciare ar fi susceptibilă să creeze un risc de presiuni indirecte asupra puterii judecătorești. Dacă s-ar putea identifica o eventuală problemă pornind de la definiția abstractă a erorii judiciare astfel formulată (destul de restrâns) *în vederea angajării răspunderii statului*, ea ar fi mai degrabă opusul celei sugerate de instanța de trimitere.

84. În primul rând, ca principiu, și în pofida divergențelor naționale în materie, răspunderea statului pentru comportamentul judecătorilor este în mare măsură recunoscută în statele membre⁴⁵. Dreptul Uniunii nu se opune ca răspunderea statului să poată fi angajată pentru prejudiciile cauzate de judecători în exercitarea funcțiilor lor⁴⁶. În realitate, dreptul Uniunii *impune* existența răspunderii statului pentru încălcările judiciare (cel puțin) ale dreptului Uniunii. Astfel cum a arătat Curtea în Hotărârea Köbler, „existența unei căi legale care permite,

⁴⁵ Cu privire la situația existentă cu câțiva ani în urmă, a se vedea Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, punctele 77-84). În urma acestei analize, el a concluzionat că „principiul răspunderii statului pentru actele sau omisiunile instanțelor supreme este susceptibil să fie recunoscut ca un principiu general al dreptului comunitar” (punctul 85 din concluziile menționate). Criteriile unei astfel de răspunderi în „situații interne” în numeroase state membre par să fie totuși în mod substanțial mai stricte. A se vedea de exemplu Scherr, K. M., „Comparative aspects of the application of the principle of State liability for judicial breaches”, *ERA*, 2012, p. 565-588, sau Varga, Z., „Why is the Köbler Principle not Applied in Practice?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2016, p. 984-1008, la p. 989-991.

⁴⁶ A se vedea, în ceea ce privește răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate particularilor de instanțele statelor membre, Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513), sau Hotărârea din 13 iunie 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391), sau, mai recent, Hotărârea din 29 iulie 2019, Hochtief Solutions Magyarország Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630).

în anumite condiții, repararea efectelor prejudiciabile ale unei hotărâri judecătorești eronate ar putea de asemenea să fie considerată ca sporind calitatea ordinii juridice și, prin urmare, în final, și autoritatea puterii judecătorești”⁴⁷.

85. În al doilea rând, definiția în discuție în prezenta cauză conține mai multe elemente care delimitează sfera erorii judiciare care poate atrage răspunderea statului⁴⁸. Numai erorile *evidente* par a fi calificate drept erori judiciare în sensul definiției redate mai sus, „încălcarea evidentă a dispozițiilor legale de drept material și procesual” sau o hotărâre judecătorească „în mod vădit contrară legii sau situației de fapt”. În această privință, Curtea a statuat, într-un context diferit, că limitarea răspunderii statului la cazul excepțional în care instanța a încălcat în mod vădit dreptul aplicabil este un element care asigură respectarea specificității funcției jurisdicționale și a cerințelor legitime de securitate juridică⁴⁹. În plus, definiția în discuție limitează totodată existența erorii judiciare prin referirea la *gravitatea prejudiciului cauzat* („prin care au fost încălcate grav drepturile, libertățile și interesele legitime”). Se impune de asemenea o legătură de cauzalitate („producându-se o vătămare”). În plus, există o cerință de „*ultima ratio*”, în sensul că este necesar ca aceasta să nu fi putut fi remediată „printr-o cale de atac ordinară sau extraordinară”.

86. Dacă se interpretează criteriile la prima vedere, s-ar părea că, în practică, condițiile răspunderii statului vor fi limitate numai la hotărârile definitive, în care erorile evidente săvârșite au cauzat în mod direct o vătămare gravă particularului. Dacă aceasta ar fi efectiv situația, rezultă că întrebarea care trebuie adresată nu ar fi în mod necesar aceea dacă astfel de criterii sunt atât de largi încât pot fi eventual utilizate în mod abuziv pentru exercitarea unor presiuni asupra anumitor judecători, ci, *în ceea ce privește răspunderea statului*, dacă astfel de condiții, mai degrabă stricte, ale răspunderii statului nu fac excesiv de dificilă sau în practică imposibilă obținerea de către particulari a unor despăgubiri de la stat.

87. Existența răspunderii pentru prejudiciile cauzate în exercitarea funcției jurisdicționale este în mod necesar legată de accesul la instanță și de dreptul la o cale de atac efectivă⁵⁰. Din această perspectivă, criteriile prea stricte de răspundere a statului, în lipsa oricărei posibilități de acțiune directă împotriva judecătorilor înșiși în materie de răspundere civilă, pot să devină problematice prin ele însele.

88. Astfel, după cum a amintit Curtea în Hotărârea *Traghetti del Mediterraneo*, citată anterior, „deși este posibil ca dreptul național să precizeze criteriile, referitoare la natura sau la gravitatea unei încălcări, care trebuie să fie îndeplinite pentru ca răspunderea statului să poată fi angajată din cauza unei încălcări a dreptului [Uniunii] imputabile unei instanțe naționale de ultim grad de jurisdicție, aceste criterii nu pot, în niciun caz, să impună cerințe mai stricte decât cele care decurg din condiția unei încălcări evidente a dreptului aplicabil”⁵¹.

⁴⁷ Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 43).

⁴⁸ Pe de altă parte, în ședință, guvernul român a adăugat că, în ceea ce privește definiția erorii judiciare, jurisprudența Curții Constituționale, în special Decizia nr. 417/2018, a introdus cel puțin opt condiții de admisibilitate a cererilor având ca obiect angajarea răspunderii statului.

⁴⁹ A se vedea în acest sens Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 53).

⁵⁰ A se vedea de exemplu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 15 iulie 2003, Ernst și alții împotriva Belgiei, CE:ECHR:2003:0715JUD003340096, § 47-57, și Hotărârea din 12 iunie 2012, Gryaznov împotriva Rusiei, CE:ECHR:2012:0612JUD001967303, § 76 și următoarele. A se vedea de asemenea Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 36).

⁵¹ Hotărârea din 13 iunie 2006 (C-173/03, EU:C:2006:391, punctul 44).

89. Curtea a statuat de asemenea că principiul Uniunii privind răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate particularilor din cauza unei încălcări a dreptului Uniunii săvârșite de instanțele de ultim grad de jurisdicție se opune unor dispoziții naționale care exclud răspunderea statului pe motiv că încălcarea în cauză rezultă dintr-o interpretare a normelor de drept sau dintr-o apreciere a faptelor și a probelor, precum și unei legislații naționale care limitează angajarea acestei răspunderi doar la cazurile de dol și de culpă gravă din partea instanței naționale, dacă o astfel de limitare ar conduce la excluderea angajării răspunderii statului membru respectiv în cazuri în care a fost săvârșită o încălcare evidentă a dreptului aplicabil⁵². Acest principiu se opune de asemenea unor norme naționale care impun drept condiție prealabilă anularea deciziei cauzatoare de prejudicii pronunțate de această instanță, în condițiile în care o astfel de anulare este în practică exclusă⁵³.

90. În al treilea rând, există caracterul lapidar și abstract al definiției erorii judiciare criticat de instanța de trimitere. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem că suntem oarecum nedumeriți în această privință. Având în vedere natura sa infinit variabilă, cum ar putea fi altfel definită eroarea judiciară? În orice caz, nu printr-o listă exhaustivă de acte care trebuie să constituie eroare judiciară. Orice dispoziție de acest fel s-ar transforma rapid într-o carte de telefoane, ca urmare a descoperirii continue a unui număr de acte noi care nu au fost incluse anterior în listă. Astfel, asemenea definiției abaterii disciplinare judiciare, de exemplu, structura definiției a ceea ce poate constitui o eroare judiciară nu poate fi altfel decât o definiție generală și oarecum abstractă, care face referire la concepte juridice nedeterminate⁵⁴. În schimb, aceasta subliniază importanța și cunoașterea interpretării sale de către instanțele și autoritățile naționale competente. Totuși, nu a existat o asemenea practică până în prezent sau cel puțin nicio astfel de practică nu a fost adusă la cunoștința Curții.

91. În consecință, nu considerăm că principiul de drept al Uniunii privind independența judecătorilor consacrat la articolul 47 al doilea paragraf din cartă și la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE s-ar opune, în principiu, unei definiții a erorii judiciare care, în vederea angajării răspunderii statului, se întemeiază pe elemente precum cele descrise în prezenta procedură.

b) Repercusiuni asupra răspunderii civile a judecătorilor

1) Considerații generale

92. Separarea regimului răspunderii statului, pe de o parte, de răspunderea personală a magistraților, civilă ori disciplinară, pe de altă parte, este esențială din punctul de vedere al principiului independenței judecătorilor. Instituirea unui sistem de răspundere a statului pentru erorile judiciare reprezintă un compromis între principiul căilor de atac jurisdicționale efective pentru erori judiciare și independența sistemului judiciar. Acesta permite despăgubirea particularilor care au suferit o vătămare, protejând totodată judecătorii de acțiuni directe formulate de acești particulari împotriva lor.

⁵² A se vedea Hotărârea din 13 iunie 2006, Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, punctul 46), și Hotărârea din 24 noiembrie 2011, Comisia/Italia (C-379/10, nepublicată, EU:C:2011:775, punctele 35-37).

⁵³ Hotărârea din 9 septembrie 2015, Ferreira da Silva e Brito și alții (C-160/14, EU:C:2015:565, punctul 60).

⁵⁴ A se vedea în același sens concluzia Comisiei de la Veneția în cadrul examinării termenilor actuali ai definiției erorii judiciare, care arată că „nu este posibilă definirea erorii judiciare fără a recurge la noțiuni generale, care trebuie să fie interpretate de instanțele de judecată”. Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, punctul 115.

93. În Hotărârea Köbler, Curtea s-a confruntat deja cu argumentele susținute de statele membre care sugerau că extinderea principiului de drept al Uniunii al răspunderii statului la prejudiciile cauzate prin acte sau omisiuni judiciare putea compromite independența judecătorilor. Ca răspuns la aceste argumente, Curtea a statuat că „principiul răspunderii în cauză nu se referă la răspunderea personală a judecătorului, ci la aceea a statului. Or, posibilitatea ca, în anumite condiții, răspunderea statului să fie angajată pentru hotărâri judecătorești contrare dreptului [Uniunii] nu pare să presupună riscuri deosebite de repunere în discuție a independenței unei instanțe de ultim grad de jurisdicție”⁵⁵. Astfel cum a subliniat avocatul general Léger în Concluziile prezentate în acea cauză, problema independenței sistemului judiciar nu trebuie ridicată în cadrul unui regim de răspundere a statului, ci în cadrul stabilirii unui regim de răspundere personală a judecătorilor⁵⁶.

94. Într-adevăr, a doua fază, care implică posibila răspundere personală a judecătorilor, este cea esențială în ceea ce privește independența judecătorilor. Aceasta nu înseamnă că prima fază, referitoare la răspunderea statului, este lipsită de orice relevanță. Amenințarea este însă mai îndepărtată. La examinarea celei de a doua faze, aspectul de ordin extern al principiului independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii impune ca normele referitoare la răspunderea civilă a judecătorilor prin intermediul posibilității statului de a recupera direct despăgubirile plătite persoanelor prejudiciate să garanteze că judecătorii sunt protejați de presiunile susceptibile să aducă atingere independenței lor de judecată și să influențeze deciziile acestora⁵⁷. Ținând seama de relația existențială dintre aceste două proceduri, cea de a doua neputând exista fără prima, trebuie să se ia în considerare în mod corespunzător și gradul lor de legătură, precum și modalitățile specifice cu privire la cerințele de fond și la garanțiile procedurale pentru judecători în cadrul procedurilor având ca obiect angajarea răspunderii statului.

95. În principiu, este cert că independența judecătorilor nu echivalează cu o imunitate judiciară în materie de răspundere, fie aceasta civilă ori disciplinară. În opinia noastră, principiul independenței judecătorilor nu se opune posibilității ca în anumite cazuri statul să urmărească recuperarea sumelor. O astfel de posibilitate reintroduce un element de răspundere a puterii judecătorești, care este esențial și pentru menținerea încrederii publicului în sistemul de justiție.

96. Această teză își găsește un sprijin solid în dreptul comparat. Cu excepția statelor membre care aparțin tradiției *common law*, în care există efectiv o tradiție consolidată a imunității judiciare ca măsură de salvagardare a independenței judecătorilor⁵⁸, răspunderea statului pentru prejudiciile cauzate de puterea judecătorească este larg acceptată, după cum am menționat mai sus. În special, atunci când există o astfel de răspundere a statului, mai multe state membre (însă nu toate) permit statului să recupereze de la judecătorul vizat sumele plătite, în cazul reținerii unor circumstanțe agravante, precum reaua-credință sau grava neglijență.

97. Soluțiile interne în ceea ce privește răspunderea civilă și personală a judecătorilor variază foarte mult în această privință. Unele sisteme juridice (de drept civil) aplică judecătorilor regimul general al regresului împotriva funcționarilor. Altele impun cerințe și garanții suplimentare,

⁵⁵ Hotărârea din 30 septembrie 2003 (C-224/01, EU:C:2003:513, punctul 42).

⁵⁶ Concluziile avocatului general Léger în cauza Köbler (C-224/01, EU:C:2003:207, punctul 90).

⁵⁷ A se vedea în acest sens Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 121 și jurisprudența citată).

⁵⁸ A se vedea de exemplu Frau, M., „The Doctrine of Judicial Immunity from Civil Liability in a Comparative Perspective”, în Cygan, A., și Spadacini, L. (editori), *Constitutional Implications of the Traghetti Judgment*, biblioFabbrica, Brescia, 2010, p. 163-179; pentru o analiză critică, Toner, H., „Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)”, *Yearbook of European Law*, 1997, p. 165-189.

precum o hotărâre penală sau disciplinară anterioară ori plafonarea cuantumului despăgubirilor datorate de judecător. În și mai multe sisteme juridice, recuperarea parțială a despăgubirilor plătite de stat se poate obține chiar în cadrul procedurii penale sau disciplinare⁵⁹. Aceste divergențe demonstrează că echilibrul dintre răspunderea și independența judecătorilor este înțeles destul de diferit în diversele sisteme juridice, în funcție de tradițiile juridice și de concepțiile constituționale referitoare la principiul separării puterilor, precum și de diferitele mecanisme de control și de echilibrare între aceste puteri. Probabil singurul numitor comun este că, în practică, asemenea exemple nu sunt frecvente, iar normele naționale privind răspunderea personală a judecătorilor sunt într-adevăr ungherele prăfuite ale dreptului constituțional.

98. Având în vedere această varietate destul de mare, mai multe organisme internaționale au propus anumite standarde în această privință. Cu toate acestea, în funcție de natura și de tipul de organism internațional, astfel de recomandări par de fapt să varieze. Linia de demarcație pare să se situeze, cu o anumită simplificare, între standardele elaborate de judecători înșiși la nivel internațional și standardele propuse de organismele sau de instituțiile compuse din membri cu experiențe profesionale mai diverse. Pe de o parte, există, de exemplu, poziția clară a CCJE, care susține o imunitate funcțională largă sau chiar absolută⁶⁰. Pe de altă parte, Comisia de la Veneția și-a rezumat poziția în Avizul nr. 924/2018 după cum urmează: „[...] de regulă, judecătorii nu trebuie să fie trași la răspundere prin intermediul acțiunii în regres dacă își exercită atribuțiile judiciare potrivit standardelor profesionale stabilite prin lege (imunitate funcțională)”, iar „răspunderea judecătorului poate fi admisă în măsura în care se constată intenția sau neglijența gravă a judecătorului”⁶¹.

99. Referitor la acest aspect precis însă, pozițiile anumitor organisme internaționale, în special cele care nu sunt supuse unui control prin intermediul unor procese politice în cadrul cărora alte puteri ale statului ar fi reprezentate la nivel internațional și s-ar putea exprima în mod efectiv cu privire la aprobarea lor, ar trebui analizate cu (destul de multă) rezervă. Un just echilibru între independența judecătorilor și răspunderea lor poate apărea mai degrabă în dialogul sau „plurilogul” adesea dureros și lung din cadrul separării puterilor, în care ideile, uneori unilaterale, ale unei puteri sunt efectiv controlate și echilibrate, reciproc, de celelalte.

100. Pe scurt, în opinia noastră, principiul independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii nu se opune în sine posibilității ca, în cazurile în care răspunderea statului a fost angajată pentru prejudiciile cauzate în exercitarea funcțiilor jurisdicționale, acesta să urmărească, în caz de rea-credință sau gravă neglijență, recuperarea sumelor plătite de la judecătorul vizat. În plus,

⁵⁹ A se vedea de exemplu Canivet, G., și Joly-Hurard, J., „La responsabilité des juges, ici et ailleurs”, *Revue internationale de droit comparé*, 2006, vol. 58, nr. 4, p. 1049-1093, la p. 1074 și următoarele. A se vedea, pentru o analiză mai veche, Avizul nr. 3 (2002) al CCJE asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității.

⁶⁰ Avizul nr. 3 (2002) al CCJE în atenția Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei asupra principiilor și regulilor privind imperativele profesionale aplicabile judecătorilor și în mod deosebit a deontologiei, comportamentelor incompatibile și imparțialității. În acest aviz, CCJE a considerat că „nu este potrivit ca un judecător să fie expus, în ceea ce privește exercițiul funcțiilor juridice, vreunei răspunderi personale, chiar prin despăgubirea statului, cu excepția cazului în care face o greșeală intenționată”. În mod similar, în Magna Carta a Judecătorilor, redactată de CCJE la 17 noiembrie 2010 la Strasbourg, se afirmă, la punctul 22, că „nu este potrivit ca un judecător să fie expus unei responsabilități personale chiar dacă este vorba de o acțiune de regres din partea statului, cu excepția cazului când a comis o încălcare intenționată a atribuțiilor sale”. Această poziție este subliniată, în ceea ce privește dispozițiile în discuție în prezenta cauză, în Avizul CCJE din 2019, punctul 39.

⁶¹ A se vedea Avizul nr. 924/2018 al Comisiei de la Veneția, punctul 113, care face referire la CDL-AD(2016) 015, Opinie *Amicus Curiae* pentru Curtea Constituțională privind dreptul de regres al statului împotriva judecătorilor, paragrafele 77-80. A se vedea de asemenea, de exemplu, Recomandarea CM/Rec(2010) 12 a Comitetului Miniștrilor către statele membre cu privire la judecători: independența, eficiența și responsabilitățile, adoptată la 17 noiembrie 2010, la cea de a 1098-a întâlnire a delegaților miniștrilor, punctele 66 și 67: „nu poate fi antrenată răspunderea civilă sau disciplinară a unui judecător pentru modul de interpretare a legii, apreciere a faptelor sau evaluare a probelor, cu excepția cazurilor de rea-credință și gravă neglijență. Numai statul, în caz că a plătit o compensație, poate să încerce să stabilească răspunderea civilă a unui judecător, prin acțiune în justiție”.

ținând seama de diversitatea modelelor naționale existente în statele membre, pur și simplu nu se poate susține că principiul independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii impune un anumit regim al răspunderii, legat de exemplu de o condamnare penală sau de o sancțiune disciplinară care să fi fost pronunțată anterior, sau chiar că ar prevedea că orice răspundere a judecătorilor poate fi atrasă numai cu titlu de sancțiune în cadrul acestor proceduri.

101. Importante sunt calitatea cadrului ales și garanțiile oferite de acesta. Indiferent de model, normele din cadrul acestui model, cum sunt cele referitoare la răspunderea civilă a judecătorilor prin intermediul posibilității statului de a urmări recuperarea despăgubirilor plătite persoanelor vătămate, trebuie să asigure protecția judecătorilor împotriva presiunilor susceptibile să aducă atingere independenței lor de judecată și să influențeze deciziile acestora. Pentru motivele care tocmai au fost expuse, în lipsa oricărei aplicări practice la nivel național care să indice efectiv vreo utilizare abuzivă, ne vom concentra în continuare numai asupra *controlului abstract al schemei generale*, precum și asupra interacțiunii posibile sugerate dintre normele privind răspunderea judiciară și alte norme adoptate recent în domeniul reformei legilor justiției din anul 2018⁶².

2) *Cu privire la elementele contestate*

102. Astfel cum am arătat în cadrul examinării admisibilității întrebărilor preliminare în prezenta cauză, decizia de trimitere este lacunară în privința motivelor care au determinat instanța de trimitere să adreseze întrebările sale. În special, deși litigiul principal privește răspunderea statului pentru o pretinsă privare de libertate nelegală, instanța de trimitere nu a oferit nicio explicație referitoare la legătura dintre definiția generală a erorii judiciare prevăzută la articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 și dispozițiile specifice privind răspunderea statului în procedurile penale care figurează la articolele 539 și 541 din Codul de procedură penală.

103. Această împrejurare a motivat propunerea noastră de a declara inadmisibilă a șaptea întrebare. Ea este de asemenea pertinentă în cadrul răspunsului care trebuie dat la întrebările a patra-a șasea. În consecință, analiza noastră de mai jos pornește de la premisa că articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 este într-adevăr pertinent în scopul soluționării litigiului principal.

104. Pentru a oferi un răspuns util instanței de trimitere, există trei serii diferite de probleme care merită să fie examinate și care au reieșit din observațiile părților, precum și cu ocazia ședinței: problema dacă elementele subiective care atrag răspunderea civilă a judecătorilor pot fi legate în mod legitim de cazuri de rea-credință sau gravă neglijență (i), problema dacă procedura referitoare la decizia de a formula acțiunea în regres este supusă unor garanții specifice (ii) și problema dacă această procedură, dată fiind legătura strânsă cu procedurile care au ca obiect răspunderea statului pentru erorile judiciare, respectă dreptul la apărare al judecătorilor în cauză (iii).

i) Cu privire la reaua-credință sau la grava neglijență

105. Articolul 96 alineatul (7) din Legea nr. 303/2004 prevede că acțiunea în regres a statului împotriva judecătorului care a săvârșit eroarea judiciară este limitată la cazurile de rea-credință sau gravă neglijență. Aceste noțiuni sunt definite la articolul 99¹ din Legea nr. 303/2004, o dispoziție care figurează în secțiunea din această lege consacrată răspunderii disciplinare a

⁶² A se vedea punctele 53-60 și 66-74 din prezentele concluzii.

judecătorilor și a procurorilor. Din câte înțelegem, pentru ca răspunderea statului să fie angajată în cadrul primei faze, trebuie să existe o eroare judiciară care îndeplinește toate criteriile prevăzute fie la articolul 96 alineatul (3) litera a), fie la articolul 96 alineatul (3) litera b) din Legea nr. 303/2004. În continuare, pentru ca o acțiune în regres formulată împotriva unui judecător să fie admisă în cadrul celei de a doua faze, trebuie să existe, în plus, în afara condițiilor menționate, un element subiectiv stabilit în privința judecătorului vizat, sub forma fie a relei-credințe, fie a gravei neglijențe.

106. Dacă aceasta este efectiv situația, trebuie să achiesăm la observațiile Comisiei și ale guvernului român cu privire la acest aspect. Nici faptul că o acțiune în regres este posibilă în caz de rea-credință sau gravă neglijență nu este în sine problematic. Noțiunile menționate sunt definite de lege într-un mod care nu pare să se îndepărteze de definițiile consacrate în general ale acestor noțiuni. În conformitate cu articolul 99¹ alineatul (1) din Legea nr. 303/2004, există rea-credință atunci când judecătorul „încalcă cu știință normele de drept material ori procesual, urmărind sau acceptând vătămarea unei persoane”. Potrivit articolului 99¹ alineatul (2), există gravă neglijență atunci când judecătorul „nesocotește din culpă, în mod grav, neîndoielnic și nescuzabil, normele de drept material ori procesual”. În plus, rezultă că exercitarea funcției jurisdicționale cu rea-credință sau gravă neglijență, indiferent de eventuala răspundere penală, poate de asemenea să constituie o abatere disciplinară, în temeiul articolului 99 litera t) din această lege, chiar dacă fapta nu întrunește elementele constitutive ale unei infracțiuni.

107. Nu a fost prezentat în fața Curții niciun argument pentru a explica ce anume este în neregulă cu o asemenea definiție și nici nu s-a demonstrat că interpretarea judiciară a acestor noțiuni ar repune în discuție aplicarea lor practică sau ar indica un abuz. Din nou, dacă argumentul potrivit căruia „adevărata independență a judecătorilor” impune o imunitate funcțională absolută nu este preluat, atunci recunoașterea răspunderii pentru prejudiciile cauzate cu rea-credință sau gravă neglijență este conformă cu ceea ce pare a fi efectiv standardul general, astfel cum a subliniat și Comisia de la Veneția⁶³.

108. Nu înțelegem nici motivul pentru care cerințele impuse de principiul independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii ar trebui să urmărească să se îndepărteze de un asemenea echilibru. Odată ce judecătorii sunt protejați efectiv de orice acțiune directă în răspundere prin stabilirea răspunderii statului ca singură cale posibilă pentru ca particularii să solicite despăgubiri, existența unei posibilități a statului de a exercita regresul restrânsă la cazurile flagrante de abuz de putere realmente săvârșit de judecător⁶⁴ și de gravă neglijență determină răspunderea funcției jurisdicționale la un nivel de diligență la care numai încălcările grave pot declanșa răspunderea civilă a judecătorului.

109. Cu toate acestea, în ansamblu, punctul de divergență din prezenta cauză pare să constea nu atât în condițiile materiale de angajare a răspunderii civile a magistraților, cât mai degrabă în procedura care permite Ministerului Finanțelor Publice, acționând în calitate de reclamant, să exercite o acțiune în a doua fază. Acesta este elementul pe care îl vom examina în continuare.

⁶³ Punctul 98 din prezentele concluzii.

⁶⁴ Trebuie să se observe că articolul 99¹ alineatul (1) din Legea nr. 303/2004 impune o dublă intenție subiectivă (*mens rea*): nu numai că judecătorul încalcă *cu știință* normele de drept aplicabile (intenție în ceea ce privește nelegalitatea), ci, procedând astfel, *urmărește sau acceptă* vătămarea unei persoane (intenție în forma *dolus directus* sau *indirectus*) cu privire la consecința nelegală specifică urmărită. La prima vedere, aceasta pare să fie cerința infracțiunii de abuz în serviciu.

ii) Ministerul Finanțelor Publice în calitate de reclamant?

110. Instanța de trimitere a arătat că, în a doua fază, în care trebuie să se stabilească dacă eroarea a fost săvârșită de magistrat cu rea-credință sau gravă neglijență, normele prevăzute la articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 sunt în mod vădit arbitrare, întrucât răspunderea magistratului este determinată exclusiv de stat.

111. Guvernul neerlandez a susținut în ședință că noul sistem de răspundere civilă a magistraților este problematic dacă puterea executivă are un rol discreționar și decisiv în exercitarea acțiunii în regres. Acest guvern amintește de asemenea necesitatea de a analiza sistemul menționat în lumina aprecierii globale a reformelor sistemului de justiție din România.

112. La rândul său, Comisia susține că, deși răspunderea judecătorilor în caz de rea-credință sau gravă neglijență nu este în sine problematică, este totuși necesar să fie furnizate anumite garanții procedurale. În opinia sa, faptul că acțiunea în regres este examinată de o instanță independentă constituie deja o garanție procedurală. De asemenea, condițiile în care este introdusă acțiunea în regres trebuie să prezinte garanții specifice. În această privință, Comisia arată că există diferite posibilități. Exercitarea acțiunii în regres ar putea fi limitată la cazurile în care răspunderea penală sau disciplinară a judecătorului a fost deja constatată printr-o hotărâre definitivă. O altă garanție posibilă ar putea fi ca introducerea acțiunii în regres să fie încredințată unei structuri judiciare independente, precum CSM. Comisia susține că aceste garanții nu sunt asigurate de dispozițiile în discuție în prezenta cauză, întrucât Ministerul Finanțelor Publice poate formula acțiunea în regres în mod discreționar, iar raportul Inspecției Judiciare este pur consultativ. În această privință, poziția Comisiei se înscrie în linia anumitor observații ale GRECO și ale Comisiei de la Veneția⁶⁵.

113. Din aceste considerații reiese că preocupările principale referitoare la noile dispoziții privind răspunderea civilă a judecătorilor se axează pe participarea a două organe în procesul care conduce la decizia statului de a formula acțiunea în regres: Ministerul Finanțelor Publice și Inspecția Judiciară.

114. Potrivit articolului 96 alineatul (7) din Legea nr. 303/2004, în termen de două luni de la comunicarea hotărârii definitive prin care se statuează asupra răspunderii statului pentru eroare judiciară, Ministerul Finanțelor Publice *va sesiza* Inspecția Judiciară. În conformitate cu procedura prevăzută la articolul 74¹ din Legea nr. 317/2004, acest organ poate să stabilească dacă eroarea judiciară a fost cauzată de un judecător cu rea-credință sau gravă neglijență. În termen de șase luni de la comunicarea acestui raport, în conformitate cu articolul 96 alineatul (8) din Legea nr. 303/2004, statul, prin Ministerul Finanțelor Publice, *va exercita acțiunea* în regres dacă, în urma raportului consultativ al Inspecției Judiciare menționat mai sus și al „propriei evaluări”, apreciază că eroarea judiciară a fost cauzată ca urmare a exercitării de către judecător a funcției cu rea-credință sau gravă neglijență.

115. În opinia noastră, un element merită să fie subliniat de la bun început: dacă înțelegem corect normele naționale, rolul Ministerului Finanțelor Publice se limitează la a decide dacă va formula acțiunea în regres și va deschide astfel a doua fază. Prin urmare, din punct de vedere practic, acest minister este doar reclamantul potențial într-o procedură care ar trebui să se desfășoare în

⁶⁵ A se vedea punctele 62-64 din prezentele concluzii.

fața unei instanțe independente. În plus, ministerul menționat nu poate să acționeze decât dacă, în urma unei alte proceduri în fața unei alte instanțe independente, se pronunță o hotărâre judecătorească definitivă care confirmă existența unei erori judiciare și răspunderea statului.

116. Astfel, în toate scopurile practice, marja de apreciere a Ministerului Finanțelor Publice în procesul decizional pare să fie de fapt „prinsă” între două proceduri în fața unor instanțe civile independente. Într-un astfel de context, întâmpinăm din nou dificultăți în a înțelege ce este în sine incompatibil cu o soluție care conferă Trezoreriei publice, care a trebuit să plătească o sumă de bani particularului prejudiciat în urma aprecierii independente a unei instanțe civile, posibilitatea de a exercita, în calitate de reclamant, acțiunea în regres împotriva judecătorului care ar fi putut cauza acest prejudiciu cu rea-credință sau gravă neglijență⁶⁶. În plus, ministerul nu se poate pronunța el însuși cu privire la răspunderea civilă: acesta doar decide în privința sesizării unei alte instanțe (independente).

117. Ce alte garanții împotriva unui eventual abuz al puterii publice constând în exercitarea unor presiuni asupra judecătorilor sunt necesare într-un astfel de sistem? Mai întâi, sugestia potrivit căreia trebuie să existe garanții suplimentare implică faptul că în acest stat membru două serii de instanțe independente, cu toate căile de atac disponibile⁶⁷, nu sunt suficiente pentru a preveni abuzuri structurale. În cazul în care aceasta este de fapt ipoteza de pornire, atunci ce independență a judecătorilor trebuie protejată în cadrul unui asemenea sistem? Două serii de contencios sunt susceptibile să fie utilizate în mod abuziv, dar, în cazul în care s-ar adăuga o a treia, de această dată poate sub forma unei proceduri disciplinare, totul va fi bine? Mai mult, pe plan structural, ipoteza că prima fază a contenciosului, referitoare la răspunderea statului, poate fi influențată pentru a exercita presiuni asupra unui anumit judecător, decizând în mod selectiv cu privire la formularea acțiunii în regres, pleacă tot de la premisa, oarecum bizară, a unui stat membru kamikaze care ar fi pregătit să influențeze propriile instanțe în detrimentul său, determinându-le astfel efectiv să acorde despăgubiri individuale împotriva sa pentru a exercita presiuni asupra anumitor judecători în cadrul celei de a doua faze.

118. În orice caz, din nou, nu înțelegem în ce mod, într-o ordine juridică a Uniunii care respectă autonomia procedurală și diversitatea instituțională a statelor sale membre, un sistem național în care posibila răspundere civilă a judecătorilor poate fi verificată numai la finalul a două serii distincte de contencios în fața unor instanțe civile (independente), care pot fi supuse controlului și căilor de atac disponibile în cadrul sistemului național, ar fi *in sine* incompatibil cu principiul independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii.

119. Cu siguranță, ar putea fi concepute și alte soluții instituționale și procedurale. Orice răspundere a unui judecător, fie ea civilă ori disciplinară, ar putea fi condiționată exclusiv de hotărârea definitivă a organului care statuează în procedurile disciplinare în cadrul puterii judecătorești. În anumite împrejurări, aceasta ar putea fi într-adevăr o abordare instituțională mai logică și mai oportună, care garantează coerența dintre acțiunea disciplinară și cea în răspundere civilă⁶⁸. Totuși, aceste considerații, care pledează în favoarea unei structuri

⁶⁶ Astfel cum arată și Comisia de la Veneția, întrucât acest minister este însărcinat cu Trezoreria publică, nu se poate exclude ca el să fie reprezentantul statului în acest tip de proceduri. A se vedea punctul 62 din prezentele concluzii.

⁶⁷ În a doua fază, instanța de apel de la domiciliul părâtului, împotriva căreia există un drept de a formula recurs la Înalta Curte de Casație și Justiție – a se vedea punctul 10 din prezentele concluzii.

⁶⁸ Coerență și coordonare, dar nu neapărat garanții mai importante de independență structurală. În cazul în care există teama unei eventuale utilizări abuzive a anumitor proceduri de către anumite părți din spectrul politic sau chiar anumite părți din sistemul judiciar, a pune întreaga putere de decizie în mâinile unei singure autorități centrale este, în ceea ce privește structura instituțională, o idee neinspirată. În aceeași ordine de idei cu ce am sugerat deja la punctul 307 din Concluziile AFJR, în ceea ce privește potențialul de independență structurală, pentru cineva rău intenționat va fi mai ușor să controleze una sau mai multe comisii disciplinare în capitală decât 15 curți de apel repartizate în toată țara.

instituționale probabil mai bune, nu implică în mod automat existența unei încălcări a cerințelor principiului independenței judecătorilor pentru simplul fapt că sunt avute în vedere alte soluții instituționale⁶⁹. Astfel, din punctul de vedere al cerințelor principiului independenței judecătorilor consacrat de dreptul Uniunii, elementul determinant nu este atât caracterul disciplinar, civil sau penal al instanței care pronunță hotărârea definitivă, cât independența sa.

120. Cu toate acestea, dacă ne concentrăm asupra elementului specific al rolului Ministerului Finanțelor Publice în decizia privind formularea acțiunii în regres, se pare că există o lipsă de claritate cu privire la ce anume sunt normele menționate. Înțelegem că aceasta se datorează în parte faptului că nu există nicio aplicare practică a acestui aspect. Guvernul român a afirmat inițial că acțiunea *nu este automată*. În ședință însă, guvernul menționat a precizat că formularea unei acțiuni în regres *este condiționată* de un raport întocmit de Inspekția Judiciară, prin care se stabilește că eroarea judiciară a fost cauzată cu rea-credință sau gravă neglijență.

121. În loc să impună Ministerului Finanțelor Publice o obligație de a formula acțiunea, se pare, așadar, că articolul 96 alineatul (7) din Legea nr. 303/2004 prevede o procedură sistematică pe care Ministerul Finanțelor Publice *trebuie* să o pună în aplicare prin trimiterea cauzei la Inspekția Judiciară de fiecare dată când se admite o sesizare împotriva statului pentru eroare judiciară. Aceasta înseamnă că răspunderea statului dă naștere în mod automat unei anchete privind existența relei-credințe sau a gravei neglijențe a judecătorului, care se materializează apoi într-un raport.

122. În opinia noastră, în măsura în care o decizie referitoare fie la răspunderea statului, fie la o eventuală răspundere civilă subsecventă a unui judecător în caz de rea-credință sau gravă neglijență poate fi pronunțată numai de o instanță independentă, aceasta este în sine o garanție suficientă. Or, ținând seama de intenția legiuitorului național de a supune în mod clar marja de apreciere a reclamantului din a doua fază altor garanții, participarea Inspekției Judiciare, ca organ independent din cadrul CSM însărcinat cu efectuarea anchetelor cu caracter disciplinar în cadrul puterii judecătorești, constituie un element de natură să consolideze garanțiile sistemului. Cu toate acestea, două condiții trebuie îndeplinite: în primul rând, Inspekția Judiciară trebuie să fie ea însăși independentă, în al doilea rând, raportul pe care aceasta îl întocmește în cazul în care ajunge la o concluzie negativă trebuie să fie obligatoriu pentru Ministerul Finanțelor Publice.

123. În ceea ce privește prima condiție, astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții, în pofida faptului că Inspekția Judiciară nu se pronunță cu privire la chestiuni disciplinare, este evident că competențele sale de cercetare sunt deja susceptibile, independent de garanțiile oferite de organul care se pronunță definitiv cu privire la procedura disciplinară, să exercite anumite presiuni asupra persoanelor care au sarcina de a judeca un litigiu⁷⁰. Prin urmare, în opinia noastră, într-un sistem precum cel în discuție în prezenta cauză, este imperativ ca organul însărcinat cu efectuarea unei evaluări de specialitate privind reaua-credință sau grava neglijență să fie el însuși, într-o măsură rezonabilă, imparțial. Or, nici decizia de trimitere, nici părțile nu au prezentat Curții argumente susceptibile să pună la îndoială imparțialitatea Inspekției Judiciare în această privință⁷¹.

⁶⁹ A se vedea și punctele 68-70 din prezentele concluzii.

⁷⁰ A se vedea punctele 267-269 din Concluziile AFJR.

⁷¹ Desigur, concluzia pe care am sugerat-o în cuprinsul punctelor 274-278 din Concluziile AFJR exprimă îndoieli cu privire la numirea *ad interim* a inspectorului judiciar șef în temeiul Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 77/2018. Acest lucru nu poate fi însă interpretat în sensul că afirmă că instituția însăși nu este imparțială. În plus, o declarație a incompatibilității unui anumit element structural al unui sistem judiciar poate fi cu greu înțeleasă în sensul că absolut tot ce este legat de această instituție și de acest element este, prin urmare, de asemenea „afectat” în mod automat. În această logică, mai devreme sau mai târziu, întregul sistem judiciar ar putea fi declarat incompatibil „prin asociere”.

124. În ceea ce privește a doua condiție, deși Curtea a solicitat în mod expres câteva precizări în ședință, nu este sigur că Ministerul Finanțelor Publice poate formula acțiunea în cazul în care raportul Inspecției Judiciare constată că *nu a existat* rea-credință sau gravă neglijență. În ședință, guvernul român a explicat că, deși nu rezultă din formularea dispoziției menționate, constatarea relei-credințe sau a gravei neglijențe în raportul Inspecției Judiciare este o condiție a formulării acțiunii în regres de către Ministerul Finanțelor Publice.

125. Dacă aceasta este într-adevăr situația, aspect a cărui verificare revine, în definitiv, instanței de trimitere, nu numai că sistemul ar oferi garanțiile necesare (faptul că orice constatare a răspunderii personale a judecătorilor este supusă unor condiții destul de stricte și nu poate fi stabilită decât de o instanță independentă), ci chiar ar oferi garanții dincolo de ceea ce este strict necesar în mod normal (de exemplu faptul că ministerul, în calitate de reclamant în a doua fază, trebuie să respecte cerințe specifice pentru a formula o acțiune în regres în fața unei astfel de instanțe independente).

iii) Dreptul la apărare

126. Instanța de trimitere a arătat în decizia de trimitere că judecătorul nu are posibilitatea de a-și exercita pe deplin dreptul la apărare. În primul rând, instanța națională consideră că prima fază, referitoare exclusiv la persoana vătămată în calitate de reclamant și la stat în calitate de pârât, exclude magistratul efectiv vizat de la procedură. Acest aspect este susceptibil să aducă atingere principiului *audi alteram partem* și dreptului la apărare al judecătorului în cadrul procedurii subsecvente, în care statul poate să se îndrepte direct împotriva judecătorului, în măsura în care problema juridică a existenței unei erori judiciare este soluționată în cadrul primei faze.

127. Comisia a susținut în ședință că o constatare a unei erori judiciare nu poate atrage răspunderea unui judecător dacă acesta nu este în măsură să își prezinte poziția în cadrul acțiunii în urma căreia se constată această eroare. De asemenea, judecătorul ar trebui să fie audiat în procedura prin care se urmărește angajarea răspunderii statului pentru erori judiciare.

128. Guvernul român a precizat în ședință că judecătorul pârât poate repune în discuție în cadrul procedurii având ca obiect răspunderea sa toate declarațiile referitoare la existența unei erori judiciare cuprinse în hotărârea prin care se statuează cu privire la răspunderea statului. Mai mult, acest judecător poate participa și în calitate de intervenient în procedura împotriva statului.

129. Ne temem că, în ceea ce privește acest aspect specific, Curții îi lipsesc oarecum anumite informații. Nu este clar dacă instanța care se pronunță cu privire la eroarea judiciară în prima fază este obligată să admită orice cerere de intervenție. Statutul procedural al judecătorului în cadrul acestei proceduri nu este clar. În sfârșit, ca urmare a faptului că litigiul principal se situează efectiv în prima fază, iar nu în cea de a doua, există o lipsă de claritate distinctă în ceea ce privește modul de luare în considerare în cadrul celei de a doua faze a oricărei declarații definitive a instanței civile din prima fază cu privire la existența erorii judiciare. În fond, definiția materială a ce anume constituie eroare judiciară pare a fi aceeași pentru ambele faze: ceea ce se adăugă în a doua fază este elementul subiectiv al relei-credințe sau gravei neglijențe, însă cu privire la aceeași eroare judiciară.

130. În orice caz, în opinia noastră, un judecător împotriva căruia a fost formulată o acțiune în răspundere civilă în cea de a doua fază trebuie să poată contesta *toate elementele* care țin de această cauză: toate elementele definitorii care pot fi utilizate pentru stabilirea pretensei erori judiciare pe care ar fi săvârșit-o în temeiul articolului 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004,

precum și intenția (sau lipsa sa) în raport cu această eroare în temeiul articolului 99¹ din Legea nr. 303/2004. Modul în care un asemenea drept la apărare deplin trebuie pus în aplicare în economia celor două proceduri este efectiv de competența dreptului național. Singurul aspect clar este ce *nu se poate întâmpla*, și anume ca unui judecător care se află în a doua fază și care nu a participat în niciun fel la prima să i se opună o constatare a existenței unei erori judiciare care ar fi fost deja stabilită în prima fază, ceea ce constituie astfel realmente o antepunțare cu privire la răspunderea sa personală.

131. Revine instanței naționale sarcina de a verifica dacă dispozițiile procedurale naționale aplicabile în cadrul acțiunii în regres formulate de stat acordă judecătorului în cauză un astfel de drept deplin la apărare. Dacă nu aceasta este situația, revine instanței de trimitere sarcina de a interpreta dispozițiile procedurale naționale în conformitate cu cerințele dreptului la apărare prevăzute la articolul 47 din cartă pentru a oferi judecătorului, fie în cadrul procedurii dintre persoana vătămată și stat, fie, cu siguranță, cel târziu în cadrul procedurii dintre stat și judecătorul vizat, posibilitatea de a-și prezenta pe deplin poziția cu privire la toate elementele pretinse.

c) Concluzie și rezervă

132. În opinia noastră, articolul 47 al doilea paragraf din cartă și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu se opun nici unor dispoziții naționale privind răspunderea statului pentru eroare judiciară precum articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004, nici existenței posibilității statului de a formula în mod subsecvent o acțiune în regres pentru răspundere civilă împotriva judecătorului vizat în caz de rea-credință sau gravă neglijență a acestuia, cu condiția ca procedurile menționate să ofere garanții suficiente pentru a evita supunerea magistraților unor presiuni directe sau indirecte susceptibile să afecteze deciziile lor. Revine instanței naționale sarcina de a aprecia, în lumina tuturor elementelor relevante de care dispune, dacă aceste condiții sunt îndeplinite de articolul 96 din Legea nr. 303/2004 și de alte norme naționale relevante, precum și în aplicarea lor practică.

133. În contextul prezentei cauze și al informațiilor furnizate Curții în cadrul acestei proceduri, orice altă concluzie ar fi, în opinia noastră, periculos de aproape fie de a sugera că, în temeiul dreptului Uniunii, judecătorii naționali trebuie să beneficieze de o imunitate funcțională absolută, fie de a determina Curtea să procedeze efectiv la o reconfigurare a instituțiilor și a procedurilor naționale prin luarea anumitor competențe de la o instituție (instanțele civile) și transmiterea lor efectiv altelea (comisiile disciplinare sau alte organe din cadrul CSM), fără a avea niciun motiv specific pentru aceasta, cu excepția unei viziuni preconcepute a unui anumit model al răspunderii judecătorilor. În mod evident, aceasta ar fi nu numai în contradicție cu principiul autonomiei instituționale și procedurale naționale, ci ar determina totodată incompatibilitatea unei serii de alte soluții naționale existente în statele membre cu dreptul Uniunii.

134. Astfel cum s-a subliniat în Concluziile noastre prezentate în cauza Asociația Forumul Judecătorilor din România și alții⁷², dar și în hotărâri recente ale Curții referitoare la independența sistemului judiciar polonez⁷³, aprecierea normelor privind organizarea judiciară și separarea puterilor este strâns legată de un context juridic și circumstanțial mai larg. Cu excepția cazului în care trebuie examinată doar compatibilitatea abstractă a unei scheme instituționale, aprecierea acestor norme nu poate fi separată de împrejurările de fapt și de exemplele utilizării

⁷² Punctele 242-244 din Concluziile AFJR, precum și punctele 73 și 74 din prezentele concluzii.

⁷³ Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 142).

lor în practică. În acest sens, normele naționale care urmăresc consolidarea răspunderii sistemului judiciar, oricât de perfecte ar putea părea „în teorie”, cu siguranță nu sunt imune în practică la presiunile interne sau externe.

135. Cu toate acestea, după cum am subliniat în mod repetat pe parcursul prezentelor concluzii, nu a fost evidențiat în speță niciun element de natură să demonstreze cum anume normele în discuție în prezenta cauză ar fi susceptibile să fie utilizate abuziv în combinație cu alte norme sau cum sunt ele efectiv utilizate în mod abuziv în practică.

136. Concluzia la care am ajuns mai sus este, așadar, valabilă în contextul abstract prezentat Curții, în care părțile au recunoscut în mod expres că nu există nicio practică sau indicație cu privire la utilizarea practică (abuzivă) a noului sistem ca măsură de exercitare a unor presiuni asupra judecătorilor. Evident, această concluzie nu se opune unei soluții diferite reținute de instanța națională sau chiar de Curte, în lumina evoluțiilor viitoare în ceea ce privește utilizarea practică a sistemului care tocmai a fost analizat.

V. Concluzie

137. Având în vedere considerațiile care precedă, Curtea ar trebui, în opinia noastră, să răspundă la întrebările preliminare după cum urmează: articolul 47 al doilea paragraf din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE nu se opun nici unor dispoziții naționale privind răspunderea statului pentru erorile judiciare precum articolul 96 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, nici existenței posibilității statului de a formula în mod subsecvent o acțiune în regres pentru răspundere civilă împotriva judecătorului vizat în caz de rea-credință sau gravă neglijență a acestuia, cu condiția ca procedurile menționate să ofere garanții suficiente pentru a evita supunerea magistraților unor presiuni directe sau indirecte susceptibile să afecteze deciziile lor. Revine instanței naționale sarcina de a aprecia, în lumina tuturor elementelor relevante de care dispune, dacă aceste condiții sunt îndeplinite de articolul 96 din Legea nr. 303/2004 și de alte norme naționale relevante, precum și în aplicarea lor practică.