



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU  
prezentate la 16 februarie 2023<sup>1</sup>

**Cauza C-216/21**

**Asociația „Forumul Judecătorilor din România”,  
YN  
împotriva  
Consiliului Superior al Magistraturii**

[cerere de decizie preliminară formulată de Curtea de Apel Ploiești (România)]

„Trimitere preliminară – Decizia 2006/928/CE – 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 – Articolul 2 TUE – Statul de drept – Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Independența judecătorilor – Măsură națională de modificare a normelor privind promovarea judecătorilor din cadrul instanțelor inferioare”

## I. Introducere

1. „Justiția nu trebuie doar să fie înfăptuită, trebuie și să se vadă că este înfăptuită.” Această faimoasă maximă este adesea invocată în materia independenței judecătorilor, dat fiind că în centrul acesteia se află încrederea pe care instanțele trebuie să o inspire publicului într-o societate democratică<sup>2</sup>.

2. În anul 2019, Secția pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii (România) (denumit în continuare „CSM”) a aprobat un regulament național de reformare a procedurii de promovare aplicabile judecătorilor de la instanțele inferioare din România (denumit în continuare „regulamentul atacat”) <sup>3</sup>. Reclamanții din litigiul principal, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (denumită în continuare „Forumul Judecătorilor din România”) și YN, solicită anularea în parte a acestei hotărâri în fața Curții de Apel Ploiești (România), care este instanța de trimitere în prezenta cauză.

<sup>1</sup> Limba originală: engleza.

<sup>2</sup> A se vedea printre altele Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „Curtea EDO”), 15 iulie 2010, Gazeta-Ukraina-Tsentr împotriva Ucrainei, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 32 și jurisprudența citată, precum și Curtea EDO, 3 mai 2007, Bochan împotriva Ucrainei, CE:ECHR:2007:0503JUD000757702, § 66. A se vedea de asemenea 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, denumită în continuare „Hotărârea A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme)”, punctul 127 și jurisprudența citată].

<sup>3</sup> Hotărârea Secției pentru judecători a Consiliului Superior al Magistraturii nr. 1348 din 17 septembrie 2019 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și desfășurarea concursului de promovare a judecătorilor.

3. Ei susțin că reforma introdusă prin regulamentul atacat este problematică în măsura în care, în opinia lor, procedura de promovare aplicabilă judecătorilor de la instanțele naționale inferioare este condusă de președinții și de membrii curților de apel în cadrul cărora urmează să fie ocupate posturile și se bazează pe criterii subiective și discreționare, iar nu pe o evaluare obiectivă a candidaților care participă la această procedură, bazată, astfel cum era cazul înainte de adoptarea regulamentului atacat, doar pe rezultatele obținute la un examen scris.

4. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, instanța de trimitere ridică problema compatibilității unei asemenea reforme cu principiul independenței judecătorilor, care, în opinia sa, decurge din articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) (dreptul fundamental la un proces echitabil) și din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE (dreptul la protecție jurisdicțională efectivă), precum și din jurisprudența Curții referitoare la protecția statului de drept în sensul articolului 2 TUE.

5. Pe scurt, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, considerăm că modificările legislative precum cele introduse prin regulamentul atacat nu încalcă principiul independenței judecătorilor.

## II. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

6. Potrivit articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, „[s]tatele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”.

7. Articolul 47 din cartă, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”, prevede la al doilea paragraf următoarele:

„Orice persoană are dreptul la un proces echitabil, public și într-un termen rezonabil, în fața unei instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege. [...]”

### B. Dreptul român

8. Legea nr. 303/2004 din 28 iunie 2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (republicată în *Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 826 din 13 septembrie 2005, denumită în continuare „Legea nr. 303/2004”) a fost modificată și completată prin Legea nr. 242/2018 din 12 octombrie 2018 pentru modificarea și completarea Legii nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 868 din 15 octombrie 2018, denumită în continuare „Legea nr. 242/2018”), care a intrat în vigoare la 18 octombrie 2018.

9. În temeiul Legii nr. 242/2018, în Legea nr. 303/2004 au fost introduse articolele 461-463. Aceste dispoziții prevăd că promovarea efectivă a judecătorilor și procurorilor se face numai prin concurs organizat la nivel național în cadrul căruia sunt evaluate activitatea și conduita candidaților din cei trei ani anteriori procedurii de promovare. Normele specifice care reglementează organizarea și desfășurarea acestor proceduri de promovare se stabilesc printr-un regulament adoptat de Secția pentru judecători și, respectiv, de Secția pentru procurori ale CSM.

10. Regulamentul atacat, care conține norme privind organizarea și desfășurarea concursurilor pentru promovarea judecătorilor în funcție, a fost adoptat în aplicarea articolelor 461-463 din Legea nr. 303/2004. Acest regulament a fost aprobat prin Hotărârea Secției pentru judecatori a CSM nr. 1348 din 17 septembrie 2019.

### III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

11. Prin acțiunea înregistrată la 12 noiembrie 2019, reclamantii din litigiul principal au solicitat Curții de Apel Ploiești anularea în parte a Hotărârii Secției pentru judecatori a CSM nr. 1348 din 17 septembrie 2019 pentru aprobarea regulamentului atacat. Ei susțin că acest regulament încalcă principiul independenței judecătorilor și a fost adoptat fără a se ține seama de recomandările formulate în diferitele rapoarte întocmite de Comisia Europeană în cadrul „Mecanismului de cooperare și verificare” (denumit în continuare „MCV”), care a fost instituit în contextul aderării României la Uniunea Europeană.

12. În primul rând, ei susțin că regulamentul atacat conferă prea multă putere președinților curților de apel, întrucât comisia de evaluare responsabilă cu desfășurarea procedurii de promovare este alcătuită din președintele curții de apel relevante și din alți membri ai instanței respective, a căror numire în comisia de evaluare se bazează pe o propunere a colegiului de conducere al curții de apel (din care face parte și președintele). În practică, membrii comisiei de evaluare sunt, de asemenea, responsabili de soluționarea căilor de atac împotriva hotărârilor pronunțate de candidați în perioada în care au funcționat în cadrul instanțelor inferioare și de efectuarea unor evaluări periodice ale activității desfășurate de candidați în exercitarea funcției de judecător, atunci când și dacă aceștia sunt promovați la curțile de apel<sup>4</sup>.

13. În al doilea rând, ei susțin că procedura de promovare instituită prin regulamentul menționat pune un accent prea mare pe o evaluare subiectivă a activităților și a conduitei candidaților pe parcursul celor trei ani anteriori participării lor la această procedură. În cadrul respectivei evaluări, comisia de evaluare nu ar examina decât un număr redus de hotărâri redactate de fiecare candidat. În plus, reușita candidaților la procedura de promovare ar depinde de opiniile subiective ale comisiei de evaluare cu privire la candidați și de opiniile exprimate de colegii lor pe baza conduitei lor, iar nu a meritelor acestora.

14. Potrivit reclamanților din litigiul principal, modificările introduse prin regulamentul atacat ar putea da naștere unor atitudini de subordonare ierarhică față de membrii curților de apel, dat fiind că, pentru a obține o promovare, candidații ar putea fi încurajați să adopte un comportament obedient față de președinții curților de apel și față de ceilalți membri ai acestor instanțe care fac parte din comisiile de evaluare.

<sup>4</sup> Pentru mai multe detalii privind componența comisiilor responsabile cu efectuarea evaluărilor periodice ale judecătorilor, a se vedea articolul 39 alineatul (3) din Legea nr. 303/2004.

15. Având îndoieli cu privire la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a reformei introduse prin regulamentul atacat, Curtea de Apel Ploiești a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) [MCV] trebuie considerat un act adoptat de o instituție a Uniunii Europene, în sensul articolului 267 TFUE, care poate fi supus interpretării Curții de Justiție a Uniunii Europene? Conținutul, caracterul și întinderea temporală a [MCV] se circumscriu Tratatului privind aderarea Republicii Bulgaria și a României la Uniunea Europeană<sup>5</sup>? Cerințele formulate în rapoartele întocmite în cadrul [MCV] au caracter obligatoriu pentru [România]?”
- 2) Poate fi interpretat principiul independenței judecătorilor, consacrat de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 47 din cartă, precum și în jurisprudența Curții, cu referire la articolul 2 TUE, în sensul că privește și procedurile privind promovarea judecătorilor în funcție?
- 3) Se aduce atingere acestui principiu prin instituirea unui sistem de promovare la instanța superioară bazat exclusiv pe o evaluare sumară a activității și a conduitei realizată de o comisie compusă din președintele instanței de control judiciar și judecători ai acesteia, care realizează, separat, pe lângă evaluarea periodică a judecătorilor, atât evaluarea judecătorilor pentru promovare, cât și controlul judiciar al hotărârilor pronunțate de aceștia?
- 4) Se aduce atingere principiului independenței judecătorilor, consacrat de articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și articolul 47 din cartă, precum și în jurisprudența Curții, cu referire la articolul 2 TUE, în situația în care [România] nesocotește predictibilitatea și securitatea juridică a dreptului Uniunii Europene, acceptând MCV și rapoartele sale și conformându-se acestora vreme de peste 10 ani, iar apoi schimbând inopinată procedura de promovare a judecătorilor în funcții de execuție, împotriva recomandărilor MCV?”

16. Cererea de decizie preliminară, din data de 16 februarie 2021, a fost înregistrată la 6 aprilie 2021. Forumul Judecătorilor din România, CSM, guvernul polonez și Comisia au prezentat observații scrise. Nu a fost organizată o ședință de audiere a pledoariilor.

#### IV. Analiză

17. Prezenta cauză oferă Curții ocazia de a aplica, pentru prima dată, jurisprudența sa privind independența judecătorilor în cazul procedurilor de promovare care le sunt aplicabile, precum și de a examina dacă o reformă precum cea introdusă în România prin regulamentul atacat este compatibilă cu cerințele enunțate în această jurisprudență.

18. Înainte de a aborda întrebările preliminare, vom prezenta pe scurt elementele contextuale relevante pentru prezenta cauză.

<sup>5</sup> Semnat de România la Luxemburg la 25 aprilie 2005 (JO 2005, L 157, p. 11).

## A. Contextul cauzei și observații introductive

19. În cursul negocierilor care au condus la aderarea României la Uniunea Europeană în anul 2007 au fost exprimate preocupări cu privire la deficiențele grave ale sistemului judiciar și la lupta împotriva corupției în acest stat<sup>6</sup>. Pentru a atenua aceste preocupări, Comisia a adoptat, astfel cum avea dreptul în temeiul articolelor 37 și 38 din Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României<sup>7</sup>, o decizie<sup>8</sup> în care a subliniat importanța statului de drept ca o condiție prealabilă pentru aderarea oricărui stat la Uniunea Europeană<sup>9</sup> și a amintit necesitatea ca toate statele membre să dispună de un sistem jurisdicțional imparțial și independent<sup>10</sup>. Această decizie a instituit MCV, o măsură tranzitorie menită să faciliteze eforturile continue ale României de reformare a sistemului său judiciar și de intensificare a luptei împotriva corupției în anii care au urmat aderării sale la Uniunea Europeană.

20. Concret, Decizia MCV prevede adoptarea unor rapoarte periodice de către Comisie. Aceste rapoarte urmăresc să evalueze periodic progresele realizate de România în reformarea sistemului său judiciar în raport cu o serie de obiective de referință (denumite în continuare „obiectivele de referință MCV”)<sup>11</sup>, care concretizează angajamentele specifice asumate de acest stat membru și cerințele acceptate de acesta la încheierea negocierilor de aderare, în special în ceea ce privește garantarea și îmbunătățirea independenței judecătorilor pe teritoriul său<sup>12</sup>.

21. În acest context, s-a acordat o atenție deosebită, atât la nivel național, cât și la nivelul Uniunii, aspectului dacă recente reforme ale sistemului judiciar din România protejează în mod suficient independența judecătorilor naționali. Curtea a fost deja sesizată, în cursul anului 2019, cu o serie de cauze privind modificări care au fost adoptate în România între anii 2018 și 2019, referitoare la procedurile penale și disciplinare la care pot fi supuși magistrații români, precum și la regimul răspunderii civile care li se aplică acestora.

22. Curtea a examinat compatibilitatea acestor modificări cu principiul independenței judecătorilor în Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții<sup>13</sup>. În această hotărâre, Curtea a precizat de asemenea că Decizia MCV și rapoartele întocmite de Comisie pe baza acestei decizii constituie acte ale unei instituții a Uniunii care pot fi interpretate de Curte. În plus, Curtea a statuat că Decizia MCV este obligatorie în toate elementele sale pentru România, împreună cu obiectivele de referință MCV, care urmăresc să asigure respectarea de către acest stat membru a valorii statului de drept prevăzută la articolul 2 TUE. Curtea a indicat totodată că

<sup>6</sup> Asemenea preocupări au fost menționate în anexa IX la Actul privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României (a se vedea în special punctul 3 din această anexă, referitor la adoptarea și la punerea în aplicare a unui plan de acțiune și a unei strategii de reformă a sistemului judiciar).

<sup>7</sup> JO 2005, L 157, p. 203.

<sup>8</sup> Decizia 2006/928/CE din 13 decembrie 2006 de instituire 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”).

<sup>9</sup> A se vedea considerentele (2), (4) și (6) ale Deciziei MCV.

<sup>10</sup> A se vedea considerentul (3) al Deciziei MCV.

<sup>11</sup> A se vedea Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, denumită în continuare „Hotărârea Asociația «Forumul Judecătorilor din România» și alții”, punctul 175).

<sup>12</sup> *Ibidem*, punctul 170.

<sup>13</sup> O singură hotărâre a fost pronunțată în toate aceste cauze, însă avocatul general Bobek a redactat două serii de concluzii [una în cauza Statul Român – Ministerul Finanțelor Publice (C-397/19, EU:C:2020:747), iar cealaltă în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746)].

România este obligată să ia măsuri adecvate pentru atingerea acestor obiective de referință, ținând seama în mod corespunzător de rapoartele întocmite de Comisie pe baza Deciziei MCV, în special de recomandările formulate în rapoartele menționate<sup>14</sup>.

23. Prezenta cerere de decizie preliminară a fost înregistrată cu doar câteva săptămâni înainte de pronunțarea Hotărârii Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții<sup>15</sup>. Cu toate acestea, observăm că, prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită din nou clarificări cu privire la natura și la efectele juridice ale Deciziei MCV și ale rapoartelor adoptate pe baza acesteia.

24. Întrucât constatările Curții din respectiva hotărâre anterioară furnizează deja un răspuns la această întrebare, prezentele concluzii se vor concentra numai asupra celorlalte trei întrebări preliminare, în conformitate cu cererea Curții.

25. Analiza noastră va fi structurată după cum urmează. În primul rând, vom aborda pe scurt domeniul de aplicare și relevanța diferitelor dispoziții ale dreptului Uniunii invocate de instanța de trimitere în cererea sa de decizie preliminară (B). Vom aborda de asemenea obiectiile privind competența Curții formulate de CSM și de guvernul polonez (C). În continuare, vom prezenta jurisprudența Curții cu privire la independența judecătorilor (după cum rezultă din Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții și din alte cauze) și vom explica motivul pentru care, în opinia noastră, trebuie menținute garanții suficiente de independență a judecătorilor și în contextul procedurilor de promovare a judecătorilor în funcție (întrebarea 2) (D). În lumina acestei jurisprudențe, vom prezenta motivele pentru care considerăm, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, că o reformă precum cea introdusă prin regulamentul atacat *nu* încalcă principiul independenței judecătorilor (întrebarea 3) (E). În sfârșit, vom aborda preocupările instanței de trimitere cu privire la faptul că o astfel de reformă ar putea fi contrară recomandărilor cuprinse în unele dintre rapoartele întocmite de Comisie în cadrul MCV (întrebarea 4).

### ***B. Dispozițiile relevante de drept al Uniunii: articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) TUE, precum și articolul 47 din cartă***

26. Întrebările adresate au identificat articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, articolul 47 din cartă și articolul 2 TUE ca fiind dispozițiile relevante de drept al Uniunii în raport cu care trebuie apreciată compatibilitatea regulamentului atacat. Legătura dintre aceste diferite dispoziții reiese cu claritate din jurisprudența Curții. Curtea a statuat că cerința independenței instanțelor ține de conținutul esențial atât al dreptului la protecție jurisdicțională efectivă [articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE], cât și al dreptului fundamental la un proces echitabil (articolul 47 al doilea paragraf din cartă), care are o importanță esențială în calitate de garant printre altele al menținerii valorilor comune ale statelor membre prevăzute la articolul 2 TUE, în special a valorii statului de drept<sup>16</sup>. Ca atare, este clar că, în cadrul ordinii juridice a Uniunii, există

<sup>14</sup> A se vedea Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (punctele 1 și 2 din dispozitiv).

<sup>15</sup> Din motive de exhaustivitate, menționăm că Curtea a fost sesizată cu o altă serie de cauze referitoare la organizarea sistemului judiciar din România și, mai precis, la aspectul dacă principiul independenței judecătorilor se opune adoptării de către o instanță constituțională națională a unei decizii prin care, în exercitarea competențelor sale constituționale, se pronunță cu privire la legalitatea compunerii completelor de judecată din cadrul instanței supreme naționale [a se vedea Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, denumită în continuare „Hotărârea Euro Box Promotion și alții”)].

<sup>16</sup> A se vedea Hotărârea din 6 octombrie 2021, W.Ż. (Camera de control extraordinar și cauze publice a Curții Supreme – Numire) (C-487/19, EU:C:2021:798, punctul 108 și jurisprudența citată).

un singur principiu al independenței judecătorilor și că atât articolul 19 alineatul (1) TUE, cât și articolul 47 din cartă, în ceea ce privește independența judecătorilor, au, în esență, același conținut<sup>17</sup>.

27. Cu toate acestea, existența acestor temeuri juridice distincte, precum și funcțiile diferite îndeplinite de articolul 19 TUE și de articolul 47 din cartă înseamnă că tipul de examinare care trebuie efectuată de Curte pentru a verifica respectarea principiului independenței judecătorilor poate fi diferit.

28. În această privință, avocatul general Bobek a explicat<sup>18</sup> că articolul 19 TUE are un domeniu de aplicare larg. Acest articol impune statelor membre printre altele să „[stabilească] căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă” și, prin urmare, se referă în principal la elementele structurale și sistemice ale cadrelor juridice naționale, iar nu la elementele care țin de cauze specifice sau de dosare individuale. În același timp, pragul pentru încălcarea articolului 19 alineatul (1) TUE este relativ ridicat. Scopul acestei dispoziții nu este acela de a cuprinde toate problemele posibile care pot apărea în ceea ce privește sistemul judiciar național, ci numai pe cele care sunt de o asemenea gravitate și/sau natură sistemică încât amenință buna funcționare a sistemului judiciar național și pun în pericol capacitatea statului membru în cauză de a furniza justițiabililor căi de atac suficiente.

29. În schimb, articolul 47 din cartă urmărește să protejeze dreptul subiectiv al oricărei părți dintr-o procedură la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil în fața unei „instanțe judecătorești independente și imparțiale, constituită în prealabil prin lege”. Verificarea „independenței” unei instanțe, în acest context, necesită o apreciere detaliată și specifică a împrejurărilor relevante, în timp ce aspectele legate de o anumită caracteristică structurală sau sistemică a sistemului judiciar al statelor membre nu sunt examinate decât în măsura în care este posibil să fi avut un impact asupra procedurilor individuale<sup>19</sup>. Cu toate acestea, trebuie îndeplinite anumite condiții specifice pentru ca articolul 47 din cartă să poată fi invocat. Astfel, pentru aplicabilitatea cartei în ansamblul său, situația în cauză trebuie să intre sub incidența dreptului Uniunii<sup>20</sup>. În plus, o eventuală problemă care conduce la încălcarea articolului 47 din cartă poate fi invocată, în principiu, numai în privința unui drept subiectiv garantat de dreptul Uniunii.

30. Această diferență de domeniu de aplicare și de finalitate între articolul 19 alineatul (1) TUE și articolul 47 din cartă, precum și în ceea ce privește condițiile care guvernează aplicabilitatea acestor dispoziții implică faptul că, în general, Curtea poate fi sesizată cu două tipuri de cauze privind compatibilitatea unor dispoziții naționale cu principiul independenței judecătorilor<sup>21</sup>. Pe de o parte, există cauze în care un aspect legat de independența judecătorilor este invocat de un justițiabil ca aspect incidental într-o situație în care acesta susține că drepturile sale individuale

<sup>17</sup> A se vedea printre altele Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauzele conexe Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:403, punctul 162), precum și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punctul 36). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Hogan prezentate în cauza Repubblica (C-896/19, EU:C:2020:1055, punctele 45 și 46) și Concluziile avocatului general Tanchev prezentate în cauzele conexe A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:551, punctul 85).

<sup>18</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746, punctele 183-225), Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauzele conexe Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:403, punctele 162-169) și Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2021:557, punctele 36-41).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> A se vedea articolul 51 alineatul (1) din cartă.

<sup>21</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746, punctele 236 și 237).

protejate de dreptul Uniunii au fost încălcate. În asemenea cauze, independența judecătorilor va fi, de regulă, examinată din perspectiva articolului 47 din cartă. Pe de altă parte, există cauze privind compatibilitatea *in abstracto* a anumitor instrumente legislative sau elemente structurale adoptate în statele membre cu cerințele dreptului Uniunii care nu sunt legate de un caz particular de încălcare a dreptului individual la un proces echitabil. În acest context, Curtea va utiliza de obicei articolul 19 alineatul (1) TUE drept criteriu principal sau criteriu unic<sup>22</sup>.

31. Prezenta cauză este puțin neobișnuită. Pe de o parte, din dosar reiese că reclamanții din litigiul principal nu invocă o încălcare a drepturilor lor individuale protejate de dreptul Uniunii, ci, mai curând, că reforma introdusă prin regulamentul atacat creează o problemă de natură sistemică și transversală. Ei urmăresc să obțină o apreciere *in abstracto* a compatibilității acestei reforme cu principiul independenței judecătorilor. Pe de altă parte, este dificil să se considere că principalul sau singurul criteriu de referință în scopul acestei aprecieri îl constituie articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și, așadar, că articolul 47 din cartă este nerelevant în speță. Așa cum a arătat avocatul general Bobek în Concluziile prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții<sup>23</sup>, dispoziții naționale precum cele în discuție în litigiul principal prezintă particularitatea că, după cum am explicat în secțiunea A de mai sus, au fost adoptate ca o „punere în aplicare la nivel național”, de către România, a Deciziei MCV și a Actului privind condițiile de aderare a Republicii Bulgaria și a României. Prin urmare, este vorba despre comportamentul unui stat membru (în speță, România) într-o situație în care acesta își execută obligațiile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii și deci acționează în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii și, în consecință, cartă devine aplicabilă.

32. Împărtășim opinia avocatului general Bobek în sensul că acest context specific deschide calea unui al doilea scenariu, distinct de cel prezentat mai sus la punctul 29, în care dispozițiile cartei (inclusiv articolul 47 din aceasta), care au aceeași valoare ca dispozițiile tratatelor<sup>24</sup>, pot fi invocate de Curte nu în legătură cu orice încălcare a unor drepturi subiective (după cum am arătat, nu se pretinde că astfel de drepturi ar fi încălcate în speță), ci ca un criteriu obiectiv pentru a aprecia compatibilitatea punerii în aplicare de către România a cerințelor dreptului Uniunii.

33. Rezultă, în opinia noastră, că prezenta cauză se încadrează în a doua categorie de cauze descrisă la punctul 30 de mai sus, în măsura în care privește un control abstract al compatibilității reformei introduse prin regulamentul atacat cu principiul independenței judecătorilor, iar nu un control *in concreto* referitor la o pretinsă încălcare a drepturilor subiective. Cu toate acestea, ținând seama de contextul specific în care se înscrie prezenta cauză (România fiind supusă MCV, iar cartă fiind în consecință aplicabilă în cazul măsurilor legislative

<sup>22</sup> Din motive de exhaustivitate, adăugăm că, indiferent de dispoziția pe care se întemeiază Curtea (articolul 19 TUE sau articolul 47 din cartă), ea nu efectuează de obicei o analiză separată în raport cu articolul 2 TUE (statul de drept), deși, desigur, această dispoziție impregnează aprecierea Curții și este relevantă în acest scop și, de fapt, este adesea analizată în coroborare cu articolul 19 alineatul (1) TUE și/sau cu articolul 47 din cartă. Astfel, se poate considera că ambele dispoziții menționate dau expresie concretă articolului 2 TUE, întrucât statul de drept, ca una dintre valorile fundamentale pe care se întemeiază Uniunea Europeană, este protejat prin garantarea dreptului la protecție jurisdicțională efectivă (articolul 19 TUE) și a dreptului fundamental la un proces echitabil [articolul 47 din cartă] [a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2019, Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) [C-619/18, EU:C:2019:531, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme)”, punctul 47 și jurisprudența citată], și Hotărârea din 2 martie 2021, A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 108). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746, punctul 225).

<sup>23</sup> Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746, punctele 198-200).

<sup>24</sup> A se vedea articolul 6 alineatul (1) TUE.



naționale pe care acest stat le adoptă), considerăm că pot fi considerate criteriile relevante în scopul efectuării acestui control atât articolul 47 din cartă, cât și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, coroborate cu articolul 2 TUE, iar nu doar articolul 19 alineatul (1) TUE<sup>25</sup>.

### C. Competența Curții

34. CSM și guvernul polonez au formulat mai multe obiecții, susținând în esență că întrebările adresate Curții sunt inadmisibile, întrucât Curtea nu are competența de a răspunde la ele. În opinia acestor părți, organizarea justiției, inclusiv unele aspecte precum procedurile de promovare a judecătorilor naționali, țin de competența exclusivă a statelor membre, situându-se în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii. Astfel, în opinia lor, acest domeniu nu este de competența Curții.

35. În opinia noastră, aceste argumente nu pot fi admise și sunt susceptibile de a fi respinse cu ușurință. După cum am arătat la punctul 31 de mai sus, regulamentul atacat a fost adoptat de România în timp ce era supusă MCV. Așadar, el ar trebui să fie considerat o „punere în aplicare” a obligațiilor pe care MCV le impune acestui stat membru, prin faptul că este un act adoptat de o instituție a Uniunii care este obligatoriu pentru statul membru respectiv în toate elementele sale<sup>26</sup>. În aceste condiții, ar fi greșit să se considere că prezenta cauză nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

36. În plus, obiecțiile formulate de CSM și de guvernul polonez nu prezintă, desigur, caracter de noutate și au fost invocate anterior, inclusiv de guvernul respectiv, într-o serie de alte cauze care priveau de asemenea independența judecătorilor<sup>27</sup>.

37. În aceste cauze anterioare, Curtea a examinat aceste obiecții în mod temeinic, subliniind că, deși organizarea justiției în statele membre rămâne de competența acestora, este cert că, în exercitarea competenței menționate, statele membre sunt ținute să respecte obligațiile care decurg pentru acestea din dreptul Uniunii, inclusiv obligațiile care rezultă din articolul 2 TUE și din articolul 19 alineatul (1) TUE<sup>28</sup>.

38. Amintim că obiectul prezentei cereri de decizie preliminară privește tocmai obligațiile statelor membre care izvorăsc atât din aceste dispoziții, cât și din articolul 47 din cartă și din Decizia MCV, precum și conformitatea efectivă a dispozițiilor naționale în cauză cu aceste obligații. În plus, obiecțiile formulate de CSM și de guvernul polonez privesc în esență domeniul de aplicare efectiv al principiului independenței judecătorilor, așa cum este definit la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și la articolul 47 din cartă coroborat cu articolul 2 TUE, și, prin urmare, interpretarea acestor dispoziții. După cum a statuat Curtea, o asemenea interpretare este în mod clar de competența sa în temeiul articolului 267 TFUE<sup>29</sup>.

<sup>25</sup> O soluție similară a fost adoptată de avocatul general Bobek în Concluziile prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746, punctul 226). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Saugmandsgaard Øe prezentate în cauza Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2017:395, punctele 42 și 53).

<sup>26</sup> A se vedea punctul 22 de mai sus.

<sup>27</sup> A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme). A se vedea de asemenea Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234), și Hotărârea din 2 martie 2021, A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153).

<sup>28</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 2 martie 2021, A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 68 și jurisprudența citată).

<sup>29</sup> *Ibidem*, punctul 69.

## ***D. Independența judecătorilor și procedurile de promovare a judecătorilor în funcție (întrebarea 2)***

39. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență Curții să precizeze dacă principiul independenței judecătorilor trebuie interpretat în sensul că se aplică și procedurilor de promovare a judecătorilor în funcție.

40. Observăm că CSM consideră că a doua întrebare este inadmisibilă pentru motivul că răspunsul la această întrebare reiese într-un mod atât de evident din jurisprudența Curții încât nu lasă loc niciunei îndoieli rezonabile. În această privință, dorim doar să arătăm că, deși o asemenea împrejurare, atunci când este dovedită, poate determina Curtea să se pronunțe prin ordonanță în temeiul articolului 99 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, aceeași împrejurare nu poate împiedica totuși instanța națională să adreseze o întrebare preliminară și nici nu poate avea ca efect inadmisibilitatea întrebării astfel formulate<sup>30</sup>. Prin urmare, în opinia noastră, nu există niciun motiv pentru a concluziona, așa cum susține CSM, că a doua întrebare este inadmisibilă.

41. Pentru a răspunde la această întrebare, vom prezenta mai întâi jurisprudența Curții referitoare la independența judecătorilor naționali în raport cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE și cu articolul 47 din cartă coroborate cu articolul 2 TUE (1), înainte de a explica motivul pentru care, în opinia noastră, principiul independenței judecătorilor se aplică procedurilor de promovare cărora sunt supuși aceștia (2).

### *1. Jurisprudența referitoare la independența judecătorilor*

42. Pentru început, observăm că nici articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, nici articolul 47 din cartă nu impun statelor membre să adopte un anumit model în ceea ce privește organizarea sistemelor lor judiciare. Aceste dispoziții urmăresc mai curând să înlăture dispozițiile naționale referitoare la organizarea justiției care aduc atingere, în statele membre în cauză, protecției valorii statului de drept consfințite la articolul 2 TUE<sup>31</sup>. Ca atare, jurisprudența dezvoltată de Curte în legătură cu principiul independenței judecătorilor se axează pe cerințe minime pe care sistemele naționale trebuie să le respecte. În special, aceste cerințe minime nu trebuie să fie inferioare nivelului de protecție stabilit la articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „CEDO”), astfel cum a fost interpretat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului<sup>32</sup>.

43. În acest context, Curtea a statuat că noțiunea de independență a judecătorilor prezintă două aspecte. Primul aspect, de ordin extern, presupune ca autoritatea respectivă să își exercite funcțiile în deplină autonomie, fără a fi supusă niciunei legături ierarhice sau de subordonare față de nimeni și fără să primească dispoziții sau instrucțiuni, indiferent de originea lor, fiind astfel protejată de intervenții sau de presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței de judecată a membrilor săi și să le influențeze deciziile. Al doilea aspect, de ordin intern, este legat de noțiunea de imparțialitate și vizează echidistanța față de părțile în litigiu și de interesele lor din

<sup>30</sup> A se vedea Hotărârea Euro Box Promotion și alții (punctul 138 și jurisprudența citată).

<sup>31</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (punctul 189). A se vedea de asemenea în această privință Ordonanța din 7 noiembrie 2022, FX și alții (Efectul deciziilor unei curți constituționale III) (C-859/19, C-926/19 și C-929/19, EU:C:2022:878, punctul 109).

<sup>32</sup> A se vedea Hotărârea A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (punctul 118).

perspectiva obiectului acestuia. Acest aspect impune respectarea obiectivității și lipsa oricărui interes în soluționarea litigiului în afara strictei aplicări a normei de drept<sup>33</sup>. Cele două aspecte sunt, desigur, strâns legate între ele<sup>34</sup>.

44. În această privință, Curtea a elaborat un criteriu unic care impune în esență ca normele, în special cele privind compunerea unei instanțe sau a unui organ care exercită funcții jurisdicționale ori numirea în cadrul unei astfel de instanțe sau al unui astfel de organ, precum și durata funcției, cauzele de abținere, de recuzare și de revocare a membrilor săi, să fie de natură să permită înlăturarea oricărei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, referitoare la impenetrabilitatea instanței respective în privința unor elemente exterioare și la imparțialitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă<sup>35</sup>. În plus, Curtea a precizat că judecătorii trebuie să fie la adăpost de eventuale tentații în ceea ce privește nu numai orice influență directă, sub formă de instrucțiuni, ci și formele de influență indirectă susceptibile să orienteze deciziile judecătorilor în discuție<sup>36</sup>.

45. Curtea a confirmat, în hotărâri succesive, că principiul independenței judecătorilor are un domeniu de aplicare larg. Acesta se aplică normelor referitoare la numirea judecătorilor<sup>37</sup>, la condițiile de desfășurare și de încetare a carierei acestora (inclusiv moderarea remunerației acestora<sup>38</sup>, revocarea lor din funcție<sup>39</sup>, regimul disciplinar<sup>40</sup> sau procedurile penale<sup>41</sup> la care pot fi supuși și posibilitatea ca aceștia să beneficieze de o prelungire a exercitării funcțiilor judiciare peste vârsta normală de pensionare)<sup>42</sup>. În plus, acest principiu se aplică și normelor care reglementează detașarea lor de către ministrul justiției la o instanță superioară. Aceste norme trebuie să prezinte garanții suficiente pentru a evita în special orice risc de utilizare a acestei detașări ca instrument de control politic al conținutului deciziilor judiciare<sup>43</sup>.

<sup>33</sup> A se vedea printre altele Hotărârea din 5 noiembrie 2019, Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun) [C-192/18, EU:C:2019:924, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun)”, punctele 108-110 și jurisprudența citată].

<sup>34</sup> A se vedea printre altele Curtea EDO, 3 mai 2011, Sutyagin împotriva Rusiei, CE:ECHR:2011:0503JUD003002402, § 183.

<sup>35</sup> A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (punctul 74 și jurisprudența citată).

<sup>36</sup> *Ibidem*, punctul 112. A se vedea de asemenea printre altele Hotărârea Euro Box Promotion și alții (punctele 225 și 226, precum și jurisprudența citată).

<sup>37</sup> A se vedea Hotărârea din 2 martie 2021, A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac) (C-824/18, EU:C:2021:153, punctul 121), și Hotărârea din 6 octombrie 2021, W.Ż. (Camera de control extraordinar și cauze publice a Curții Supreme – Numire) (C-487/19, EU:C:2021:798).

<sup>38</sup> A se vedea Hotărârea din 27 februarie 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

<sup>39</sup> A se vedea în special Hotărârea din 19 septembrie 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, punctul 51). A se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (punctul 75) și Hotărârea Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun) (punctele 112 și 113).

<sup>40</sup> A se vedea Hotărârea din 25 iulie 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiențele sistemului judiciar) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punctul 67). A se vedea de asemenea Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (punctul 199), în care Curtea a arătat că este esențial ca organul competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară împotriva judecătorilor să acționeze în cadrul exercitării misiunilor sale în mod obiectiv și imparțial și în acest scop să fie la adăpost de orice influență exterioară.

<sup>41</sup> A se vedea Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (punctul 213).

<sup>42</sup> În ceea ce privește pensionarea judecătorilor Curții Supreme din Polonia, a se vedea Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme). În ceea ce privește pensionarea judecătorilor instanțelor de drept comun poloneze, a se vedea Hotărârea Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun).

<sup>43</sup> A se vedea Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931, punctul 73).

## *2. Aplicarea acestui principiu în cazul procedurilor de promovare a judecătorilor în funcție*

46. Având în vedere jurisprudența pe care tocmai am amintit-o, nu avem nicio îndoială că principiul independenței judecătorilor se aplică procedurilor de promovare cărora sunt supuși aceștia, iar părțile din litigiul principal nu contestă acest lucru. Exemplele enumerate la punctul 45 de mai sus arată că acest principiu a fost deja aplicat de Curte în privința unei mari varietăți de aspecte și de componente ale organizării structurale a instanțelor naționale și trebuie interpretat în sensul că are un domeniu de aplicare larg. În special, Curtea a statuat deja că trebuie menținute garanții suficiente de independență a judecătorilor în ceea ce privește normele care reglementează numirea judecătorilor, detașarea acestora la instanțele superioare și condițiile de desfășurare și de încetare a carierei lor în general. Procedurile de promovare între diferitele niveluri ale instanțelor se referă exact la modul în care judecătorii de la instanțele inferioare sunt selectați pentru a fi numiți sau detașați la instanțele superioare<sup>44</sup>. În plus, acestea fac parte din condițiile de desfășurare și de încetare a carierei judecătorilor. Prin urmare, ar trebui să existe obligația ca ele să respecte principiul independenței judecătorilor<sup>45</sup>.

47. Având în vedere aceste elemente, considerăm că articolul 47 din cartă și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborate cu articolul 2 TUE trebuie interpretate în sensul că principiul independenței judecătorilor se aplică și procedurilor de promovare a judecătorilor în funcție.

### ***E. O reformă precum cea instituită de România încalcă principiul independenței judecătorilor? (întrebările 3 și 4)***

48. Prin intermediul celei de a treia și al celei de a patra întrebări, instanța de trimitere ridică problema compatibilității cu principiul independenței judecătorilor a unei reforme precum cea instituită în România prin regulamentul atacat. Aceasta ridică de asemenea problema dacă o astfel de reformă este contrară recomandărilor cuprinse în rapoartele întocmite de Comisie în cadrul MCV.

49. Înainte de a aborda aceste întrebări, vom formula trei observații introductive.

50. În primul rând, CSM susține că a treia și a patra întrebare sunt inadmisibile, întrucât se întemeiază pe o descriere eronată a procedurii de promovare în discuție în litigiul principal. În această privință, amintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională într-un cadru normativ și factual a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Tratarea procedurilor de promovare în mod diferit față de deciziile de numire ar fi, în opinia noastră, pur și simplu absurdă. Statele membre ar fi obligate să asigure existența unor garanții suficiente de independență a judecătorilor în ceea ce privește numirile inițiale ale judecătorilor la instanțele inferioare, dar nu și în ceea ce privește modul în care sunt selectați ulterior pentru a funcționa în cadrul instanțelor superioare, fără a exista un temei valabil pentru această incoerență.

<sup>45</sup> Observăm că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a precizat că procedurile de promovare a judecătorilor au un impact asupra independenței puterii judecătorești și, prin urmare, a recunoscut implicit că principiul independenței judecătorilor se aplică unor astfel de proceduri (a se vedea Curtea EDO, 15 septembrie 2015, Tsanova-Gecheva împotriva Bulgariei, CE:ECHR:2015:0915JUD004380012, § 104). A se vedea de asemenea Recomandarea CM/Rec(2010)12 adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 17 noiembrie 2010 și expunerea de motive, intitulată „Judecători: independență, eficiență și responsabilități” (disponibilă la adresa: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilites-of-judges/16809f007d>), punctul 49: „independența judecătorilor ar trebui asigurată nu numai atunci când sunt numiți, ci și pe tot parcursul carierei lor. Termenul «carieră» include promovarea [...]”.

<sup>46</sup> A se vedea Hotărârea Euro Box Promotion și alții, punctul 139 și jurisprudența citată.

În plus, observăm că argumentele CSM referitoare la inadmisibilitatea celei de a treia și a celei de a patra întrebări privesc în realitate fondul acestor întrebări și răspunsul pe care Curtea îl va da în această privință. În consecință, a treia și a patra întrebare sunt, în opinia noastră, admisibile.

51. În al doilea rând, faptul că prezenta cauză necesită, după cum am arătat în secțiunea B de mai sus, o apreciere abstractă a compatibilității<sup>47</sup> reformei introduse prin regulamentul atacat nu înseamnă că simplul potențial de utilizare abuzivă a procedurii instituite prin această reformă va fi suficient pentru a critica această procedură în integralitatea sa. Așa cum a arătat avocatul general Bobek<sup>48</sup>, trebuie să existe câteva argumente convingătoare care să fie prezentate Curții în ceea ce privește modul concret și specific în care o anumită procedură, precum cea în discuție în litigiul principal, poate pune în pericol independența judecătorilor.

52. Mai precis, în conformitate cu criteriul pe care l-am prezentat la punctul 44 de mai sus, problemele invocate în concret în această privință trebuie să dea naștere unei îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la independența și imparțialitatea judecătorilor în cauză; în caz contrar, nu poate exista o problemă structurală legată de independența judecătorilor. După cum a subliniat Curtea, amintind jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în această privință, pentru a stabili elementul de „independență”, unul dintre aspectele relevante de care trebuie să se țină seama este aspectul dacă organul prezintă o „aparență de independență”, în discuție fiind încrederea însăși pe care instanțele trebuie să o inspire justițiabililor într-o societate democratică. Elementul esențial constă, cu alte cuvinte, în modul în care publicul ar putea percepe în mod legitim măsurile în discuție<sup>49</sup>. Aceste măsuri trebuie luate în considerare în ansamblul lor, întrucât anumite aspecte ale procedurii sau ale sistemului în discuție care pot părea problematice la prima vedere pot fi contrabalansate de alte aspecte<sup>50</sup>.

53. În al treilea rând, revine, în definitiv, instanței de trimitere sarcina de a se pronunța cu privire la existența sau la inexistența în speță a unei probleme structurale de independență a judecătorilor după ce va fi efectuat aprecierile necesare în acest scop. Astfel, trebuie amintit că articolul 267 TFUE abilitază Curtea nu să aplice normele dreptului Uniunii la o speță determinată, ci numai să se pronunțe asupra interpretării tratatelor și a actelor adoptate de instituțiile Uniunii. Cu toate acestea, conform unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării judiciare create prin articolul 267 TFUE, Curtea, plecând de la elementele dosarului, poate furniza instanței naționale elementele de interpretare a dreptului Uniunii care ar putea să îi fie utile în aprecierea efectelor uneia sau ale alteia dintre dispozițiile acestuia<sup>51</sup>.

54. După ce am făcut aceste precizări, observăm că procedura de promovare a judecătorilor care își desfășoară activitatea în cadrul instanțelor inferioare din România pare, după cum arată instanța de trimitere, să fie structurată în două etape. Prima etapă, care este reglementată de capitolul II din regulamentul atacat, este denumită „promovare pe loc”. Aceasta se bazează pe un

<sup>47</sup> A se vedea punctele 31 și 33 de mai sus.

<sup>48</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauza Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19 și C-355/19, EU:C:2020:746, punctele 247 și 248).

<sup>49</sup> A se vedea Hotărârea A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (punctul 127), care face trimitere în acest sens la Curtea EDO, 6 noiembrie 2018, Ramos Nunes de Carvalho e Sá împotriva Portugaliei, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 și jurisprudența citată, precum și la Curtea EDO, 21 iunie 2011, Fruni împotriva Slovaciei, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141.

<sup>50</sup> Suntem de acord cu Comisia că, în vederea aprecierii compatibilității reformei introduse prin regulamentul atacat cu principiul independenței judecătorilor, important este efectul cumulativ al diferitelor componente ale acestei reforme.

<sup>51</sup> A se vedea Hotărârea Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții (punctul 201 și jurisprudența citată).

concurș scris destinat să testeze atât cunoștințele teoretice, cât și aptitudinile practice ale candidaților. Candidații declarați admiși sunt promovați ulterior în gradul profesional imediat superior, dar continuă, în fapt, să exercite aceeași funcție<sup>52</sup>.

55. A doua etapă, denumită „promovare efectivă”, este reglementată de capitolul III din regulamentul menționat. Aceasta permite candidaților care au fost deja promovați „pe loc” și care au gradul profesional necesar să fie repartizați efectiv la un tribunal sau la o curte de apel<sup>53</sup>.

56. Reclamanții din litigiul principal nu contestă prima etapă a procedurii de promovare, și anume promovarea „pe loc”. Ei urmăresc doar să conteste modul de desfășurare a celei de a doua etape a acestei proceduri (procedura de „promovare efectivă”), în cursul căreia comisia de concurs trebuie să evalueze activitatea candidaților și conduita acestora în cursul ultimilor trei ani anteriori participării lor la această a doua etapă<sup>54</sup>. Două aspecte ale acestei proceduri par să fie deosebit de problematice din punctul lor de vedere: (i) modul de desemnare a membrilor comisiei de evaluare care participă la procedura de „promovare efectivă”, precum și componența acestei comisii de evaluare și (ii) criteriile aplicate de membrii comisiei de evaluare pentru a stabili candidații care vor fi promovați<sup>55</sup>.

### *1. Primul aspect: desemnarea și componența comisiei de evaluare*

57. Regulamentul atacat prevede că evaluarea candidaților la „promovare efectivă” este efectuată de o comisie de evaluare ai cărei membri sunt desemnați de Secția pentru judecători a CSM<sup>56</sup>. Această comisie este alcătuită, la nivelul fiecărei curți de apel, din președintele curții de apel și patru dintre membrii instanței respective, a căror specializare trebuie să corespundă secțiilor în care posturile vacante sunt scoase la concurs. Acești patru membri sunt aleși de Secția pentru judecători a CSM pe baza unei propuneri a colegiului de conducere al curții de apel (din care face parte președintele instanței respective)<sup>57</sup>.

58. Reclamanții din litigiul principal susțin că regulamentul atacat conferă prea multă putere președinților curților de apel. În plus, reforma creează, în opinia acestora, un risc ca respectivii candidați la procedura de „promovare efectivă” să adopte un comportament obedient față de președinții și membrii curților de apel și să se simtă îndatorați față de aceștia. În această privință,

<sup>52</sup> Înainte de reformă, procedura de promovare a judecătorilor în funcție în România consta, potrivit înțelegerii noastre, exclusiv dintr-o serie de examene scrise, menite să testeze cunoștințele teoretice și aptitudinile practice ale candidaților. Comisia pentru promovare era alcătuită din judecători de la Înalta Curte de Casație și Justiție (România), judecători de la curțile de apel și formatori din Institutul Național al Magistraturii (România).

<sup>53</sup> Candidații care doresc să participe la procedura de „promovare efectivă” (a doua etapă) trebuie să se înscrie la CSM și să indice instanța (tribunalul sau curtea de apel) și secția relevantă din cadrul instanței respective pentru care ar dori să candideze. Secția pentru judecători a CSM este însărcinată cu stabilirea posturilor scoase la concursul de „promovare efectivă”, a datei și a locului organizării concursului, a modului de desfășurare a concursului și a calendarului de desfășurare [a se vedea articolul 30 alineatul (1) și articolul 32 alineatul (1) din regulamentul atacat]. Condițiile pe care candidații trebuie să le îndeplinească pentru a participa la procedură sunt enumerate la articolul 46<sup>3</sup> din Legea nr. 303/2004 (astfel cum a fost modificată prin Legea nr. 242/2018) și la articolul 31 alineatul (1) din regulamentul atacat.

<sup>54</sup> Potrivit articolului 46<sup>3</sup> din Legea nr. 303/2004. A se vedea de asemenea articolul 36 alineatul (6) și articolul 38 din regulamentul atacat.

<sup>55</sup> Înțelegem din „Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare” din 22 noiembrie 2022 [COM(2022) 664 final] că dispozițiile referitoare la „promovările pe loc” în posturi scoase la concurs vor fi suspendate până în luna decembrie 2025, în această perioadă fiind permise numai promovările efective. Începând din anul 2025, se prevede ca promovările pe loc să fie limitate la 20 % din numărul total de posturi vacante.

<sup>56</sup> A se vedea articolul 36 alineatele (1), (2) și (5) din regulamentul atacat.

<sup>57</sup> A se vedea articolul 36 alineatele (1) și (2) din regulamentul atacat. În ceea ce privește numirile în cadrul tribunalelor din circumscripția fiecărei curți de apel, se poate institui (dacă este necesar) o altă comisie de evaluare, alcătuită din președintele curții de apel și din patru membri ai tribunalelor din circumscripția curții de apel care au specializarea corespunzătoare [a se vedea articolul 36 alineatul (3) din regulamentul menționat].

ei subliniază că persoanele care fac parte din comisia de evaluare au de asemenea atribuția de a controla în căile de atac hotărârile pronunțate de candidați în cadrul instanțelor inferioare și au sarcina de a efectua evaluări periodice ale activității candidaților în calitate de judecători atunci când și dacă sunt promovați la curțile de apel. Ei susțin că independența judecătorilor poate fi pusă în pericol nu numai în situațiile în care judecătorii sunt expuși unor presiuni politice, ci și atunci când prejudecățile și nepotismul sunt încurajate în cadrul sistemului judiciar.

59. În opinia noastră și sub rezerva verificărilor efectuate de instanța de trimitere, elementele invocate de reclamantii din litigiul principal nu pot, prin ele însele, să dea naștere unei îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la impenetrabilitatea candidaților la procedura de „promovare efectivă” în privința unor elemente exterioare, în conformitate cu criteriul pe care l-am prezentat la punctul 44 de mai sus.

60. Două motive ne determină să ajungem la această concluzie.

61. În primul rând, observăm că, deși, în jurisprudența sa, Curtea a insistat foarte mult asupra faptului că independența instanțelor trebuie să fie garantată în special față de puterile legislativă și executivă<sup>58</sup>, aceasta nu a reținut până în prezent că existența unor relații de subordonare sau de control între diferite instanțe (care nu implică puterea executivă sau legislativă) ar putea genera probleme legate de independența judecătorilor<sup>59</sup>.

62. Considerăm că există o explicație evidentă pentru această diferență de tratament. Cauzele referitoare la independența puterii judecătorești față de alte puteri ale statului (cum ar fi cauzele privind numirea membrilor unui organism judiciar de către un ministru) ajung mai des pe rolul Curții, deoarece, așa cum a subliniat Curtea<sup>60</sup>, acestea se află în centrul doctrinei „separației puterilor”. Acest lucru le face mai ușor de identificat și de semnalat ca fiind potențial problematice. Cauzele privind influența exercitată de anumiți membri ai puterii judecătorești asupra colegilor lor sunt mai subtile. Totuși, și ele pot genera probleme legate de independența judecătorilor. Astfel, este cu siguranță posibil și deloc dificil de imaginat ca anumite forme de autoguvernare judiciară să poată genera un „sistem de judecători dependenți în cadrul unei puteri judecătorești independente”, în cadrul căruia magistrați cu atribuții administrative, precum președinții de instanță sau membrii unor organe de autoadministrare judiciară, exercită o influență nejustificată<sup>61</sup>. În această măsură, aspectele legate de independența judecătorilor nu se limitează la situații care implică alte puteri ale statului sau terți, ci pot apărea chiar în interiorul puterii judecătorești, oriunde există un risc ca judecătorii să fie influențați în mod

<sup>58</sup> A se vedea Hotărârea Euro Box Promotion și alții (punctul 228 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931, punctul 68).

<sup>59</sup> În realitate, în opinia noastră, Curtea pare să considere că faptul că judecătorii pot fi aleși sau desemnați *de colegii lor* pentru a exercita anumite roluri sau funcții (de exemplu, funcții disciplinare) este, în general, mai puțin problematic decât atunci când sunt aleși sau desemnați să exercite aceste funcții de către alte puteri ale statului [a se vedea Hotărârea A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (punctul 143), precum și Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor) (C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 104)]. A se vedea, de asemenea, Recomandarea CM/Rec(2010)12 adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 17 noiembrie 2010 și expunerea de motive, intitulată „Judecători: independență, eficiență și responsabilități” (disponibilă la adresa: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punctul 46: „autoritatea care ia decizii cu privire la selecția și cariera judecătorilor ar trebui să fie independentă față de puterile executivă și legislativă. Pentru a garanta independența acesteia, cel puțin jumătate dintre membrii autorității ar trebui să fie judecători aleși de colegii lor”.

<sup>60</sup> A se vedea printre altele Hotărârea din 16 noiembrie 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931, punctul 68).

<sup>61</sup> A se vedea Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 407. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauzele conexe Euro Box Promotion și alții (C-357/19 și C-547/19, EU:C:2021:170, punctul 152).

necorespunzător de colegii lor<sup>62</sup>. Cu toate acestea, în timp ce simpla participare a puterii executive sau legislative la deciziile care afectează puterea judecătorească este suficientă pentru a ridica un posibil „semnal de alarmă” având în vedere doctrina separației puterilor, faptul că anumiți judecători exercită un control asupra colegilor lor nu indică, în sine (și cu excepția cazului în care puterea executivă sau legislativă intervine în această privință)<sup>63</sup>, existența unei eventuale probleme de independență a judecătorilor<sup>64</sup>.

63. În aceste condiții, suntem de acord cu reclamantii din litigiul principal că, în orice sistem democratic, nu este niciodată util (indiferent de ramura puterii în discuție) să se acorde prea multă putere unei singure persoane sau unui singur organ. Prea multă putere în mâinile unui număr prea mic de persoane înseamnă mai puțină responsabilitate și o mai mare posibilitate de decizii arbitrare, părtinire, nepotism și abuz<sup>65</sup>. În speță, este adevărat că membrii comisiei de evaluare îndeplinesc mai multe roluri care pot afecta viața profesională și cariera judecătorilor din cadrul instanțelor inferioare. Aceștia sunt însărcinați cu desfășurarea procedurii de promovare a judecătorilor din cadrul instanțelor inferioare, cu examinarea căilor de atac împotriva hotărârilor pronunțate de judecătorii respectivi și cu efectuarea evaluărilor periodice ale activității acestora, dacă și atunci când sunt promovați și numiți în cele din urmă la curtea de apel (și, în cazul președinților curților de apel, de a face recomandări cu privire la persoanele care vor face parte din comisia de evaluare).

64. Acest lucru este însă suficient pentru a crea îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la impenetrabilitatea judecătorilor de la instanțele inferioare față de factori externi? În opinia noastră, este nevoie de ceva mai mult. Trebuie să existe un indiciu că o asemenea concentrare a puterii ar putea provoca efectiv intervenții sau presiuni exterioare susceptibile să aducă atingere independenței judecătorilor din cadrul instanțelor inferioare și să influențeze deciziile acestora, de exemplu prin faptul că sunt încurajați să pronunțe hotărâri care să favorizeze o parte în defavoarea alteia, în litigiile cu care sunt sesizați, sau să judece urmărind să

<sup>62</sup> A se vedea Curtea EDO, 15 iulie 2010, *Gazeta-Ukraina-Tsentr împotriva Ucrainei*, CE:ECHR:2010:0715JUD001669504, § 33. A se vedea de asemenea Recomandarea CM/Rec(2010)12 adoptată de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei la 17 noiembrie 2010 și expunerea de motive, intitulată „Judecători: independență, eficiență și responsabilitate” (disponibile la adresa: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>), punctul 30: „independența judecătorilor înseamnă ca aceștia să fie liberi nu doar de influențe externe necorespunzătoare, ci și de influențe necorespunzătoare din interiorul puterii judecătorești, fie din partea altor judecători, fie din partea autorităților judiciare”.

<sup>63</sup> A se vedea, pentru un exemplu în care a existat o atare ingerință, Hotărârea A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme), care privea independența Consiliului Național al Magistraturii din Polonia (KRS) față de autoritățile politice (punctul 143). Curtea a precizat că „cei 15 membri ai KRS aleși dintre judecători sunt în prezent aleși de o ramură a puterii legislative dintre candidații care pot fi prezentați în special de grupuri de două mii de cetățeni sau de 25 de judecători, în timp ce, anterior, erau aleși de colegii lor, o astfel de reformă conducând la numiri care fac ca numărul membrilor KRS proveniți în mod direct din puterile politice sau aleși de acestea să ajungă la 23 din totalul de 25 de membri care compun acest organ”.

<sup>64</sup> A se vedea Kosař, D., *Perils of Judicial Self-Government in Transitional Societies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2016, p. 408: „deși majoritatea documentelor recente privind independența judecătorilor și consiliile judiciare recunosc faptul că presiunile necorespunzătoare asupra unui judecător pot proveni din interiorul sistemului judiciar, s-a acceptat în general că presiunea internă este oarecum mai puțin periculoasă, probabil din considerente istorice”.

<sup>65</sup> În această privință, observăm că, în Avizul nr. 17 (2014) asupra evaluării activității judecătorilor, calității justiției și respectării independenței sistemului judiciar, Consiliul consultativ al judecătorilor europeni (CCJE) a arătat că, „atunci când o evaluare individuală are repercusiuni asupra promovării, salariului sau pensiei judecătorului, ba chiar determină revocarea sa, judecătorul evaluat riscă să nu facă dreptate bazându-se pe interpretarea obiectivă a faptelor și a dreptului, ci să acționeze astfel încât să le facă pe plac evaluatorilor [...] amenințarea la adresa independenței judecătorilor nu poate fi exclusă în întregime chiar dacă evaluarea este realizată de alți judecători” (a se vedea punctul 6 din aviz, versiunea online disponibilă la adresa: <https://www.csm.it/documents/46647/0/Opinion+No.+17+%282014+%29.pdf/f596c4a8-7019-47e1-9b35-14551977b471>).



fie pe placul celor care îi numesc sau îi promovează<sup>66</sup>. Considerăm că simplul fapt că, pentru a-și spori șansele de a fi promovați, judecătorii instanțelor inferioare sunt încurajați (fără a fi influențați de alte considerente, cum ar fi faptul că hotărârile pe care le pronunță vor fi aprobate de un anumit membru, precum președintele curții de apel) să depună toate eforturile pentru a se asigura că aceste hotărâri sunt de cea mai bună calitate posibilă, reducând astfel la minimum riscul de anulare a acestora în căile de atac, este o stare de fapt relativ inofensivă într-un sistem în care instanțele inferioare ar trebui, în lipsa unor motive convingătoare în sens contrar<sup>67</sup>, să urmeze jurisprudența instanțelor superioare.

65. În plus și contrar imaginii mai curând negative prezentate de reclamanții din litigiul principal, s-ar putea susține că, întrucât membrii curților de apel ale statelor membre sunt ei înșiși obligați, în temeiul dreptului Uniunii, să respecte principiul independenței judecătorilor și să nu fie supuși niciunei influențe sau presiuni exterioare, aceștia sunt, în principiu, în măsură să evalueze activitatea candidaților și să stabilească care dintre aceștia merită o promovare. Faptul că ei pot fi însărcinați cu examinarea în căile de atac a hotărârilor pe care candidații le pronunță în calitate de judecători în cadrul instanțelor inferioare și că sunt familiarizați cu funcționarea instanțelor și cu redactarea hotărârilor judecătorești nu face decât să confirme, în opinia noastră, aptitudinea lor, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, în care independența lor nu este pusă la îndoială, de a efectua această apreciere.

66. În al doilea rând, simplul fapt că deciziile privind numirea judecătorilor (sau, așa cum este cazul în speță, promovarea acestora) sunt incredințate anumitor persoane sau grupuri de persoane, iar nu altora, *nu* este, în opinia noastră, suficient pentru a se constata lipsa unor garanții suficiente de independență a judecătorilor. Cineva trebuie să fie responsabil pentru aceste numiri, fie că este vorba despre membri ai executivului sau ai legislativului ori despre alți membri ai puterii judecătorești sau despre o combinație de reprezentanți ai celor trei puteri sau chiar de un organism total diferit, iar de multe ori nu este ușor de găsit un candidat ideal pentru această responsabilitate. După cum tocmai am explicat, membrii puterii judecătorești sunt, în principiu, în măsură să exercite respectivele funcții. Cu toate acestea, se pare că, în sine, chiar și atunci când judecătorii sunt numiți efectiv de puterea executivă, acest lucru nu este problematic din punctul de vedere al independenței judecătorilor<sup>68</sup>.

67. Curtea a confirmat această abordare printre altele în Hotărârea A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac)<sup>69</sup> și în Hotărârea Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții<sup>70</sup>. Această din urmă hotărâre privea condițiile în care ministrul justiției poate

<sup>66</sup> A se vedea de exemplu Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauzele conexe Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim și alții (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:403). Această cauză se referea la o reglementare națională potrivit căreia ministrul justiției/procurorul general (care este membru al puterii executive) putea, pe baza unor criterii care nu au fost făcute publice, să detașeze judecători la instanțe de rang superior pentru o perioadă nedeterminată și, în orice moment, să pună capăt acestei detașări în mod discreționar. În concluziile sale, avocatul general Bobek a arătat, în termeni foarte clari, că, urmare a unei asemenea reglementări, judecătorii pot fi încurajați să se pronunțe în favoarea procurorului sau, mai general, în favoarea ministrului justiției/procurorului general și, prin urmare, să fie părtinitori. El a explicat că anumiți judecători pot fi tentați să creadă că, dacă se pronunță ca atare, ar crește posibilitatea de a fi recompensați printr-o detașare la o instanță superioară, cu eventuale perspective mai bune de carieră și cu un salariu mai mare.

<sup>67</sup> Asemenea motive convingătoare ar include mai ales o situație în care judecătorii de la instanțele inferioare ar fi obligați să urmeze jurisprudența instanțelor superioare, chiar și în cazul în care această jurisprudență ar fi contrară dreptului Uniunii și, astfel, și-ar pierde efectiv libertatea de a adresa întrebări Curții și de a înlătura jurisprudența menționată.

<sup>68</sup> În caz contrar, faptul că, într-un număr semnificativ de state membre, judecătorii sunt numiți de un șef de stat sau de guvern, și anume de puterea executivă, ar însemna în mod automat că niciunul dintre aceștia nu este independent [a se vedea în această privință Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauzele conexe Euro Box Promotion și alții (C-357/19 și C-547/19, EU:C:2021:170, punctul 217)].

<sup>69</sup> A se vedea Hotărârea din 2 martie 2021 (C-824/18, EU:C:2021:153, punctele 122 și 123, precum și jurisprudența citată).

<sup>70</sup> A se vedea Hotărârea din 16 noiembrie 2021 (C-748/19-C-754/19, EU:C:2021:931).

detașa un judecător la o instanță superioară și în care poate pune capăt detașării respective. În cauza respectivă, Curtea a subliniat în esență că ceea ce contează, pentru a evita arbitrariul și riscul de manipulare, nu este atât „cine” este responsabil de luarea deciziilor, ci ca aceste decizii să fie adoptate pe baza unor criterii care sunt cunoscute în prealabil și care sunt motivate corespunzător<sup>71</sup>. Desigur, aceasta nu înseamnă că nu prezintă relevanță „cine” este responsabil de numirea sau de promovarea judecătorilor: cu cât acest „cine” apare mai problematic din perspectiva, de exemplu, a separației puterilor sau din cauza gradului de subordonare care există între organul responsabil de numire și judecătorii care beneficiază de aceasta, cu atât garanțiile materiale și procedurale sunt, în opinia noastră, mai necesare pentru a contrabalansa aparența de neregularitate care ar putea rezulta în caz contrar. Astfel, în această privință, aceste garanții sunt decisive.

68. În opinia noastră, aceste constatări pot fi transpuse și în prezenta cauză. În toate cazurile, inclusiv în cele în care organismul însărcinat să decidă cu privire la numirea sau la promovarea judecătorilor naționali pare a fi bine plasat pentru a exercita aceste funcții, ceea ce este decisiv din punctul de vedere al independenței judecătorilor nu este atât cine desfășoară o procedură de promovare precum cea instituită prin regulamentul atacat, ci mai curând dacă criteriile aplicate de organismul însărcinat cu desfășurarea unei atare proceduri sunt suficient de clare, obiective și verificabile<sup>72</sup> și dacă organismul în cauză are obligația de a-și motiva deciziile. Este de asemenea relevant dacă deciziile pot sau nu pot fi contestate în instanță<sup>73</sup>.

69. În aceste condiții, vom analiza dacă, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, criteriile pe care comisia de evaluare trebuie să le aplice îndeplinesc aceste cerințe.

## *2. Al doilea aspect: criteriile aplicate de comisia de evaluare*

70. În speță, după cum am subliniat deja, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă criteriile aplicate de comisia de evaluare în cadrul procedurii de „promovare efectivă” îndeplinesc cerințele pe care le-am expus la punctul 68 de mai sus sau, dimpotrivă, sunt susceptibile să confere membrilor comisiei o „putere discreționară nejustificată” de natură să dea naștere unei îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la independența judecătorilor de la instanțele inferioare vizați de această procedură. Există o putere discreționară nejustificată în special atunci când modalitățile aferente unei anumite proceduri sau criteriile aplicate pentru desfășurarea procedurii respective nu sunt prevăzute de lege (și, prin urmare, nu pot fi verificate), sunt vagi ori irelevante sau permit speculații cu privire la influența unor forțe politice ori de altă natură (de exemplu, atunci când criteriile aplicate nu sunt suficient de obiective)<sup>74</sup>.

71. În acest context, considerăm că mai multe elemente din dosar merită a fi menționate în mod special.

<sup>71</sup> *Ibidem*, punctul 79.

<sup>72</sup> În jurisprudența sa, Curtea pare să considere în esență că deciziile care afectează condițiile în care cariera judecătorilor în funcție evoluează și încetează sunt de natură să dea naștere, în percepția justițiabililor, unei îndoieli legitime cu privire la independența și imparțialitatea judecătorilor în cauză atunci când fac obiectul unor criterii prea vagi, subiective sau neverificabile [a se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Polonia (Independența instanțelor de drept comun) (punctul 122)].

<sup>73</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (punctul 114). A se vedea de asemenea Hotărârea Euro Box Promotion și alții (punctul 240 și jurisprudența citată).

<sup>74</sup> A se vedea în acest sens Curtea EDO, 12 ianuarie 2016, *Miracle Europe Kft. împotriva Ungariei*, CE:ECHR:2016:0112JUD005777413, § 58.

72. În primul rând, procedura de „promovare efectivă” face obiectul a două seturi de criterii distincte și clar definite. Astfel, potrivit regulamentului atacat, pentru evaluarea activității candidaților trebuie luate în considerare trei criterii: (i) capacitatea de analiză și sinteză, coerența în exprimare, (ii) argumentația sub aspectul clarității și logicii, analiza argumentată a cererilor și a apărărilor formulate de părți, respectarea jurisprudenței unitare a Înaltei Curți de Casație și Justiție și a curților de apel și (iii) respectarea termenelor rezonabile de soluționare a cauzelor și de redactare a hotărârilor<sup>75</sup>. În plus, pentru evaluarea conduitei candidaților, sunt avute în vedere două criterii: (i) conduita profesională în timpul ședinței de judecată, în îndeplinirea altor îndatoriri profesionale și în relația cu justițiabilii, avocații, experții, interpreții în timpul exercitării funcției, și (ii) relațiile cu colegii, grefierii și celălalt personal al instanței ori cu personalul instanțelor superioare ori inferioare ierarhic<sup>76</sup>. Aceste criterii sunt enumerate în mod explicit în regulamentul atacat și sunt, prin urmare, verificabile. În plus, ele sunt toate relevante în scopul formării unei opinii cu privire la activitatea judiciară și la meritele candidaților<sup>77</sup>.

73. În al doilea rând, în ceea ce privește aspectul dacă asemenea criterii sunt suficient de obiective, observăm că, pentru a verifica dacă primele două criterii sunt îndeplinite, comisia de evaluare utilizează un eșantion de 10 hotărâri judecătorești pronunțate de candidați în ultimii trei ani de activitate<sup>78</sup>. Aceste hotărâri sunt selectate în mod aleatoriu, utilizând un program informatic, pe baza, din nou, a unor criterii unitare<sup>79</sup>. În plus, pentru a evalua aptitudinile candidaților în raport cu diferitele criterii referitoare la conduita lor, comisia de evaluare analizează un eșantion de înregistrări ale ședințelor de judecată pe care fiecare candidat le-a prezidat<sup>80</sup>. De asemenea, comisia ia în considerare informații din dosarul profesional al candidaților, informații puse la dispoziție de Inspekția Judiciară referitoare la eventuale abateri disciplinare și încălcări ale Codului deontologic în perioada relevantă, precum și orice alte informații despre candidați care pot fi verificate<sup>81</sup>.

74. Desigur, nu poate fi exclus, ba chiar este inevitabil ca un anumit grad de subiectivitate să intervină atunci când comisia de evaluare interpretează aceste diferite elemente în scopul formării unei opinii cu privire la activitatea și la conduita candidaților. Cu toate acestea, în opinia noastră, nu este mai puțin adevărat că sursele de informare și probele pe care membrii comisiei de evaluare trebuie să își întemeieze decizia cu privire la fiecare candidat sunt destul de numeroase și diversificate. Acest lucru contribuie la a face ca procedura globală de „promovare efectivă” să se bazeze *a priori* pe o apreciere obiectivă, iar nu pe una discreționară.

<sup>75</sup> A se vedea articolul 43 alineatul (1) din regulamentul atacat.

<sup>76</sup> A se vedea articolul 45 alineatul (1) din regulamentul atacat.

<sup>77</sup> Cu condiția ca, desigur, criteriul referitor la respectarea unor termene rezonabile pentru soluționarea cauzelor și pentru redactarea hotărârilor să nu afecteze libertatea judecătorilor de la instanțele inferioare de a adresa întrebări Curții și de a înlătura jurisprudența instanțelor superioare în cazul în care această jurisprudență este contrară dreptului Uniunii (a se vedea nota de subsol 68 de mai sus).

<sup>78</sup> A se vedea articolul 39 alineatul (1) din regulamentul atacat. În ceea ce privește al treilea criteriu, care se referă la respectarea termenelor, evaluarea se bazează pe o serie de date statistice și alte documente furnizate de instanța în cadrul căreia își desfășoară activitatea candidații. Aceste informații se referă atât la activitatea candidaților (de exemplu, perioada medie de soluționare a cauzelor), cât și la activitatea instanței în cadrul căreia aceștia își desfășoară activitatea.

<sup>79</sup> A se vedea articolul 39 alineatul (6) din regulamentul atacat. Reclamantii din litigiul principal susțin că cele 10 hotărâri judecătorești pe care comisia de evaluare își întemeiază aprecierea nu sunt suficiente de reprezentative pentru activitatea candidaților. În această privință, observăm totuși că articolul 39 alineatul (2) din regulamentul atacat impune ca astfel de hotărâri judecătorești să fie „relevante”, iar articolul 39 alineatul (7) din regulamentul menționat exclude în mod expres din evaluare anumite tipuri de hotărâri judecătorești (cum ar fi cele care conduc la închiderea de plin drept a procedurii). În plus, ei susțin că aceste decizii nu sunt comunicate candidaților și, prin urmare, nu pot fi contestate de către aceștia. Sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, se pare că o asemenea contestare este, în realitate, posibilă (a se vedea punctul 76 de mai jos). Potrivit articolului 39 alineatul (12) din regulamentul atacat, candidații pot de asemenea transmite comisiei astfel de hotărâri judecătorești.

<sup>80</sup> A se vedea articolul 44 alineatele (1) și (3) din regulamentul atacat.

<sup>81</sup> A se vedea articolul 44 alineatul (1) din regulamentul atacat.

75. În al treilea rând, observăm că, după cum reiese din dosar, regulamentul atacat prevede de asemenea luarea în considerare de către comisia de evaluare, pentru a decide care candidați să fie promovați, a opiniei motivate a secției la care funcționează fiecare candidat la momentul desfășurării procedurii de promovare<sup>82</sup> și a opiniei motivate a secției corespunzătoare specializării candidatului de la instanța ierarhic superioară celei la care funcționează<sup>83</sup>. În această privință, Curtea a sugerat că intervenția unui alt organism în procedura care conduce la adoptarea unor asemenea decizii poate, în principiu, să contribuie la o obiectivizare a acestui proces. Desigur, acest lucru este însă valabil numai în măsura în care organismul menționat este el însuși independent de puterile legislativă și executivă și de autoritatea căreia trebuie să îi dea un aviz și în măsura în care un atare aviz este dat pe baza unor criterii deopotrivă obiective și pertinente și este motivat în mod corespunzător, astfel încât să fie de natură să edifice în mod obiectiv respectiva autoritate în luarea deciziei sale<sup>84</sup>. În mod evident, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceasta este situația.

76. În sfârșit, în ceea ce privește obligația de motivare care revine comisiei de evaluare și posibilitatea de contestare în instanță a deciziilor adoptate de această comisie, observăm că, odată încheiată procedura, comisia de evaluare trebuie să redacteze un raport motivat în care se arată punctajele acordate pentru cele cinci criterii menționate mai sus, precum și punctajul total obținut de candidat<sup>85</sup>. În plus, în cazul în care candidatul are obiecțiuni cu privire la raportul respectiv, acesta are dreptul să le prezinte în cadrul unui interviu susținut cu comisia de evaluare, care are loc în toate cazurile, precum și în scris<sup>86</sup>. De asemenea, candidatul are la dispoziție 48 de ore de la publicarea rezultatelor pentru a contesta punctajul obținut în fața Secției pentru judecatori a CSM, care va analiza apoi dacă este necesară o nouă evaluare și, dacă este cazul, va efectua ea însăși o nouă evaluare<sup>87</sup>.

77. În opinia noastră, toate aceste elemente, analizate împreună, par să confirme absența unui risc real de „putere discreționară nejustificată” care să dea naștere unei îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la independența judecătorilor în cauză. Revine însă instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceasta este într-adevăr situația. Sub rezerva verificărilor respective, tindem să nu împărtășim preocupările exprimate de reclamantii din litigiul principal cu privire la lipsa de obiectivitate a criteriilor aplicate de comisia de evaluare.

78. Ca atare, considerăm că principiul independenței judecătorilor, care este consacrat la articolul 47 din cartă și la articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu articolul 2 TUE, nu este încălcat prin instituirea unei proceduri de promovare a judecătorilor naționali la o instanță superioară, care se bazează pe o evaluare a activității și a conduitei acestora de către o comisie compusă din președintele și din judecătorii respectivei instanțe superioare, care, pe lângă această apreciere, examinează în căile de atac hotărârile pronunțate de judecătorii instanțelor inferioare și efectuează evaluări periodice ale acestor judecatori odată ce și dacă aceștia sunt promovați la instanța superioară relevantă. Cu toate acestea, chiar și atunci când membrii comisiei menționate sunt ei înșiși independenți, criteriile aplicate de aceștia trebuie să fie suficient de obiective, pertinente și verificabile pentru a nu da naștere unor îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la impenetrabilitatea judecătorilor de la respectivele instanțe inferioare la intervenții sau presiuni exterioare de natură să aducă atingere independenței lor de

<sup>82</sup> A se vedea articolul 44 alineatele (1), (2) și (4) din regulamentul atacat.

<sup>83</sup> A se vedea articolul 42 alineatul (1) din regulamentul atacat.

<sup>84</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Polonia (Independența Curții Supreme) (punctele 115 și 116).

<sup>85</sup> A se vedea articolul 46 din regulamentul atacat.

<sup>86</sup> A se vedea articolul 47 din regulamentul atacat.

<sup>87</sup> A se vedea articolul 49 din regulamentul atacat.

judecată și să influențeze deciziile acestora, iar comisia este obligată să își motiveze deciziile. Un alt element relevant în această privință este posibilitatea acestor judecători de a contesta în fața unei instanțe deciziile care le afectează promovarea<sup>88</sup>.

### 3. Impactul deciziei MCV asupra aprecierii compatibilității

79. Rămâne să examinăm dacă reforma introdusă prin regulamentul atacat încalcă vreo dispoziție din Decizia MCV sau nu ține seama de recomandările formulate în rapoartele elaborate de Comisie în aplicarea acesteia (întrebarea 4).

80. În această privință, observăm că Decizia MCV nu impune României alte obligații specifice decât obligația de a raporta progresele sale în ceea ce privește realizarea obiectivelor de referință MCV și de a reforma sistemul său judiciar în conformitate cu aceste obiective de referință. În plus, după cum arată însăși Comisia, niciunul dintre rapoartele pe care le-a prezentat în aplicarea MCV, fie înainte de adoptarea regulamentului atacat, fie ulterior, nu conține recomandări specifice privind procedurile de promovare a judecătorilor de la instanțele inferioare din România.

81. Astfel, Comisia a adoptat ultimul său raport în aplicarea MCV la 22 noiembrie 2022<sup>89</sup>. În acest raport, Comisia a recunoscut că modificarea procedurii de promovare adusă de regulamentul atacat a fost criticată de anumite asociații de magistrați și de organizații ale societății civile, care susțin că s-a redus caracterul meritocratic și competitiv al procedurii. Cu toate acestea, nu a evidențiat nicio problemă specifică și nici nu a formulat recomandări privind procedura de promovare a judecătorilor.

82. Acestea fiind precizate, considerăm că prin intermediul celei de a patra întrebări adresate de instanța de trimitere ca întrebare subiacentă se solicită să se stabilească dacă, tocmai pentru că rapoartele MCV publicate înainte de adoptarea regulamentului atacat nu conțin asemenea recomandări, trebuie să se înțeleagă că României îi era interzis să își modifice procedura de promovare. Cu alte cuvinte, faptul că în rapoarte nu există nicio mențiune în această privință ar trebui interpretat în sensul că România avea obligația de a nu schimba *status quo*-ul.

83. Nu considerăm că o atare abordare ar fi cea corectă. În opinia noastră, România rămâne liberă, în cadrul aplicării MCV, să își organizeze sistemul judiciar după cum consideră de cuviință, atât timp cât ține seama de recomandările formulate în rapoartele Comisiei adoptate în aplicarea acestui mecanism și se asigură că toate reformele pe care le adoptă în acest context respectă obiectivele de referință ale MCV și alte cerințe ale dreptului Uniunii, în general. În conformitate cu ceea ce am arătat la punctul 42 de mai sus, scopul nu este nici aici de a impune României un model specific de organizare a sistemului său judiciar, ci de a asigura că anumite

<sup>88</sup> Adăugăm că, contrar celor susținute de reclamantii din litigiul principal, Raportul ad-hoc al Grupului de state împotriva corupției (GRECO) privind România (Regula 34) din 23 martie 2018 (disponibil la următoarea adresă: <https://rm.coe.int/raportul-ad-hoc-privind-romania-regula-34-adoptat-de-greco-la-cea-de-a/16807b7b7f>) nu sugerează o interpretare diferită de cea pe care propunem să o adopte Curtea în prezenta cauză și este, de fapt, neconcludent. În acest raport, GRECO s-a limitat să arate că, înainte de adoptarea regulamentului atacat, au fost exprimate „temeri” că procedura de promovare în două etape din România (care a fost introdusă la articolele 461-463 din Legea nr. 303/2004 prin Legea nr. 242/2018) „ar lăsa mai mult spațiu pentru influențele personale sau politice în deciziile privind cariera, care ar putea avea impact asupra neutralității și integrității sistemului judiciar” (punctul 31). În raportul său de monitorizare din 21 iunie 2019 (disponibil în limba engleză la următoarea adresă: <https://rm.coe.int/follow-up-report-to-the-ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-gr/1680965687>), GRECO a observat apoi că „lucrările pregătitoare” în ceea ce privește numirea judecătorilor și procurorilor în funcții superioare erau „în curs” în România (aceste lucrări au condus în cele din urmă la adoptarea regulamentului atacat). Niciun element din aceste două rapoarte, ambele anterioare adoptării regulamentului atacat, nu privește în mod specific modificările aduse de respectiva reglementare.

<sup>89</sup> „Raport al Comisiei către Parlamentul European și Consiliu privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și verificare” din 22 noiembrie 2022 [COM(2022) 664 final], p. 5.

garanții sunt puse în aplicare în cadrul modelului pe care dorește să îl adopte. Așadar, în opinia noastră, este irelevant în această privință că procedura de promovare anterioară a rămas neschimbată timp de peste 10 ani: România putea să o modifice<sup>90</sup>.

## V. Concluzie

84. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Curtea de Apel Ploiești (România) după cum urmează:

- 1) Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu articolul 2 TUE

trebuie interpretate în sensul că principiul independenței judecătorilor se aplică procedurilor de promovare a judecătorilor. Acest principiu nu este încălcat prin instituirea unei proceduri de promovare a judecătorilor naționali la o instanță superioară, care se bazează pe o evaluare a activității și a conduitei acestora de către o comisie compusă din președintele și din judecătorii unei asemenea instanțe superioare, care, pe lângă această evaluare, examinează în căile de atac hotărârile pronunțate de judecătorii instanțelor inferioare și efectuează evaluări periodice ale acestor judecători odată ce și dacă aceștia sunt promovați la instanța superioară relevantă. Cu toate acestea, chiar și atunci când membrii comisiei menționate sunt ei înșiși independenți, criteriile aplicate de aceștia trebuie să fie suficient de obiective, pertinente și verificabile pentru a nu da naștere unor îndoieli legitime în percepția justițiabililor cu privire la impenetrabilitatea judecătorilor de la respectivele instanțe inferioare la intervenții sau presiuni exterioare de natură să aducă atingere independenței lor de judecată și să influențeze deciziile acestora, iar comisia este obligată să își motiveze deciziile. Un alt element relevant în această privință este posibilitatea acestor judecători de a contesta în fața unei instanțe deciziile care le afectează promovarea.

- 2) Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborat cu articolul 2 TUE și cu Decizia 2006/928/CE a Comisiei 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

trebuie interpretate în sensul că nu se opun introducerii în România a unor reforme judiciare în condițiile în care astfel de reforme respectă cerințele care decurg din dreptul Uniunii și în care singurul motiv pentru a se opune introducerii unor asemenea reforme ar fi faptul că Comisia nu a formulat, în rapoartele sale întocmite pe baza Deciziei 2006/928, nicio recomandare specifică cu privire la obiectul specific al reformelor respective.

<sup>90</sup> Observăm că reclamantul din litigiul principal susține că reforma a fost introdusă fără o consultare adecvată a magistraților și în mod inopinat. Suntem de acord că modul în care este adoptată o reformă a sistemului judiciar poate indica, în unele cazuri (limitate), existența unei probleme sistemice în materie de independență a judecătorilor. Cu toate acestea, în opinia noastră, această situație se limitează la cazuri mai degrabă extreme, precum cele în care reforma este introdusă printr-o ordonanță de urgență sau printr-un decret și în care este clar că prin acest mod de acțiune se urmărește eludarea procedurilor legislative ordinare într-un mod incompatibil cu cerințele statului de drept.