



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

11 mai 2023*

„Trimitere preliminară – Stat de drept – Independența justiției – Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – Decizia 2006/928/CE – Independența judecătorilor – Procedură disciplinară – Inspekția Judiciară – Inspector-șef cu competențe de reglementare, de selecție, de evaluare, de numire și de cercetare disciplinară”

În cauza C-817/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Curtea de Apel București (România), prin decizia din 10 decembrie 2021, primită de Curte la 21 decembrie 2021, în procedura

R.I.

împotriva

Inspekției Judiciare,

N.L.

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnul L. Bay Larsen (raportor), vicepreședintele Curții, domnii P. G. Xuereb și T. von Danwitz și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul A. M. Collins,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru R.I., de I. Roșca, în calitate de agent;
- pentru Inspekția Judiciară, de L. Netejoru, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de K. Herrmann, I. Rogalski și P. Van Nuffel, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: română.

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 26 ianuarie 2023,
pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 2 și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și a Deciziei 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 (JO 2006, L 354, p. 56, Ediție specială, 11/vol. 51, p. 55).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între R.I., pe de o parte, și Inspekția Judiciară (România) și N.L., pe de altă parte, în legătură cu rezoluțiile Inspekției Judiciare de clasare a unei sesizări depuse de R.I. împotriva lui N.L. și de respingere a plângerii formulate împotriva acestei clasări.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

- 3 Articolul 1 din Decizia 2006/928 prevede:

„În fiecare an, până la 31 martie cel târziu, iar în primul an la 31 martie 2007, România prezintă Comisiei [Europene] un raport privind progresele realizate în vederea atingerii fiecăruia dintre obiectivele de referință enumerate în anexă.

Comisia poate, în orice moment, să ofere ajutor tehnic prin diverse mijloace sau să colecteze ori să facă schimb de informații privind obiectivele de referință. De asemenea, Comisia poate organiza, în orice moment, misiuni de experți în acest sens în România. Autoritățile române oferă Comisiei sprijinul necesar în acest context.”

Dreptul român

- 4 Articolul 44 alineatul (6) din Legea nr. 317 din 1 iulie 2004 privind Consiliul Superior al Magistraturii (*Monitorul Oficial al României*, Partea I, nr. 827 din 13 septembrie 2005), cu modificările și completările ulterioare (denumită în continuare „Legea nr. 317/2004 modificată”), prevede:

„În vederea exercitării acțiunii disciplinare este obligatorie efectuarea cercetării disciplinare de către Inspekția Judiciară.”

- 5 Articolul 45 alineatul (4) din această lege prevede:

„Dacă în urma efectuării verificărilor prelabile se constată că nu există indiciile săvârșirii unei abateri disciplinare, sesizarea se clasează, iar rezultatul se comunică direct persoanei care a formulat sesizarea și persoanei vizate de sesizare. Rezoluția de clasare este supusă confirmării inspectorului-șef. Rezoluția

poate fi infirmată, o singură dată, de inspectorul-șef, care poate dispune, prin rezoluție scrisă și motivată, completarea verificărilor.”

6 Articolul 45¹ alineatul (1) din legea menționată are următorul cuprins:

„Împotriva rezoluției de clasare prevăzute la articolul 45 alineatul (4), persoana care a formulat sesizarea poate depune plângere adresată inspectorului-șef, în termen de 15 zile de la comunicare. Plângerea se soluționează în cel mult 20 de zile de la data înregistrării la Inspekția Judiciară.”

7 Articolul 47 alineatul (7) din aceeași lege precizează:

„Acțiunea disciplinară poate fi exercitată în termen de 30 de zile de la finalizarea cercetării disciplinare, dar nu mai târziu de 2 ani de la data la care fapta a fost săvârșită.”

8 Potrivit articolului 65 alineatele (2)-(4) din Legea nr. 317/2004 modificată:

„(2) Inspekția Judiciară este condusă de un inspector-șef – judecător numit prin concurs organizat de Consiliul Superior al Magistraturii [România], ajutat de un inspector-șef adjunct – procuror, desemnat de inspectorul-șef.

(3) Inspekția Judiciară acționează potrivit principiului independenței operaționale în raport cu Consiliul Superior al Magistraturii, instanțele judecătorești, parchetele de pe lângă acestea și în relația cu celelalte autorități publice, exercitându-și atribuțiile de analiză, verificare și control în domeniile specifice de activitate, în temeiul legii și pentru asigurarea respectării acesteia.

(4) Normele pentru efectuarea lucrărilor de inspekție se aprobă de către inspectorul-șef, prin regulament.”

9 Articolul 66 alineatul (3) din această lege prevede:

„Organizarea și funcționarea Inspekției Judiciare, structura organizatorică și atribuțiile compartimentelor se stabilesc prin regulament aprobat prin ordin al inspectorului-șef [...].”

10 Articolul 69 alineatele (1) și (4) din legea menționată prevede:

„(1) Inspectorul-șef îndeplinește, în principal, următoarele atribuții:

a) desemnează, dintre inspectorii judiciari, echipa de conducere – inspectorul-șef adjunct, directorii de direcții – în baza unei proceduri în care sunt evaluate proiectele de management specifice fiecărui post, astfel încât să asigure coeziune managerială, competență profesională, comunicare eficientă. Mandatul acestora încetează odată cu mandatul inspectorului-șef;

a¹) exercită funcția de conducere și organizare a activității Inspekției Judiciare;

a²) ia măsuri pentru coordonarea activității personalului Inspekției Judiciare, altul decât inspectorii judiciari;

[...]

g) numește, în condițiile legii, inspectorii judiciari și celelalte categorii de personal din cadrul Inspekției Judiciare, dispune modificarea, suspendarea și încetarea raporturilor de muncă sau de serviciu ale acestora;

h) stabilește atribuțiile și sarcinile individuale ale personalului din subordine, aprobând fișele de post ale acestuia;

i) evaluează, în condițiile legii, personalul din subordine;

[...]

(4) Inspectorul-șef adjunct este înlocuitorul de drept al inspectorului-șef, ajută inspectorul-șef în activitatea de verificare și avizare a actelor și rezoluțiilor întocmite de către inspectorii judiciari și îndeplinește toate celelalte atribuții stabilite de inspectorul-șef.”

11 Articolul 71 alineatul (2) din aceeași lege prevede:

„Dispozițiile referitoare la sancțiunile și abaterile disciplinare, precum și procedura disciplinară se aplică în mod corespunzător inspectorilor judiciari.”

Procedura principală și întrebarea preliminară

12 R.I. are calitatea de parte în mai multe dosare penale care se află pe rolul instanțelor din România. Ea a formulat mai multe sesizări disciplinare la Inspecția Judiciară împotriva unor judecători și procurori repartizați la instanțele respective.

13 Aceste sesizări au făcut obiectul mai multor rezoluții de clasare adoptate de Inspecția Judiciară. Una dintre aceste rezoluții, datată 2 iulie 2018, care fusese confirmată de N.L. în calitatea sa de inspector-șef, a fost contestată de R.I. la Curtea de Apel București (România).

14 Prin hotărârea din 27 septembrie 2019, această instanță a anulat rezoluția menționată. Prin decizia din 29 septembrie 2020, Înalta Curte de Casație și Justiție (România) a respins recursul declarat de Inspecția Judiciară împotriva acestei hotărâri.

15 În urma acestei proceduri judiciare, la 11 martie 2021, Inspecția Judiciară a adoptat o nouă rezoluție de clasare a sesizării disciplinare în cauză. La 31 mai 2021, N.L. a respins plângerea depusă de R.I. împotriva acestei rezoluții. Reclamanta a introdus o acțiune în anularea rezoluției adoptate astfel de N.L.

16 Printr-un memoriu adresat Ministerului Justiției (România) la 29 noiembrie 2019, R.I. s-a plâns de încălcarea drepturilor sale constituționale și a denunțat acțiunea unei „grupări” de persoane, printre care se numără și N.L., care ar fi contribuit la această încălcare și la cercetările penale care o vizau. În memoriul respectiv, R.I. a susținut printre altele că N.L. a încercat să acopere abuzurile și nelegalitățile săvârșite de anumiți magistrați.

17 Ministerul Justiției a apreciat că nu este competent să examineze această sesizare și, în consecință, a transmis-o Inspecției Judiciare. În plus, R.I. a formulat o plângere distinctă împotriva lui N.L. printr-o sesizare depusă la Inspecția Judiciară la 16 februarie 2021.

18 În cadrul procedurii desfășurate în fața acestui organ, R.I. și-a dezvoltat criticile, arătând printre altele că nu s-a efectuat o cercetare disciplinară reală, că hotărârea din 27 septembrie 2019 nu a fost executată și că soluționarea sesizărilor sale a fost tergiversată în mod intenționat pentru a permite împlinirea unui termen de prescripție.

- 19 La 17 martie 2021, sesizarea împotriva lui N.L. a fost clasată prin rezoluția unui inspector judiciar desemnat în temeiul normelor generale adoptate de inspectorul-șef. La 11 mai 2021, plângerea depusă de R.I. împotriva acestei rezoluții a fost respinsă printr-o rezoluție a inspectorului-șef adjunct.
- 20 La 31 mai 2021, R.I. a introdus la instanța de trimitere o acțiune având ca obiect printre altele anularea rezoluțiilor din 17 martie și din 11 mai 2021, precum și repararea prejudiciului pe care aceste decizii i l-ar fi cauzat.
- 21 În susținerea acestei acțiuni, R.I. a invocat printre altele mai multe neregularități referitoare la competențele de care dispune inspectorul-șef în ceea ce privește selecția inspectorilor judiciari, desemnarea inspectorului-șef adjunct și adoptarea normelor de organizare a Inspecției Judiciare, precum și inexistența unor garanții suficiente împotriva lipsei de imparțialitate a persoanelor însărcinate să instrumenteze o sesizare care îl vizează pe inspectorul-șef. R.I. apreciază că dreptul Uniunii se opune concentrării competențelor în mâinile inspectorului-șef, concentrare care ar împiedica exercitarea procedurilor disciplinare împotriva magistraților sau împotriva inspectorului-șef.
- 22 Instanța de trimitere arată că, deși R.I. s-a prevalat de 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), această hotărâre vizează totuși numai actul de numire a inspectorului-șef, care a fost analizat în lumina riscului deschiderii unei cercetări disciplinare împotriva judecătorilor. În speță, R.I. reclamă, în schimb, imposibilitatea de exercitare a unei acțiuni disciplinare din cauza modalităților de organizare și de funcționare a Inspecției Judiciare.
- 23 În această privință, instanța de trimitere subliniază că Inspecția Judiciară a fost reformată în cursul anului 2012 pentru a i se spori independența operațională față de Consiliul Superior al Magistraturii și pentru a se asigura astfel respectarea Deciziei 2006/928. Diverse modalități de organizare și de funcționare a Inspecției Judiciare, referitoare printre altele la structura sa, la funcțiile personalului său, la procedura de soluționare a sesizărilor, la numirea inspectorilor judiciari sau a persoanelor care ocupă posturi de conducere, ar decurge din normele adoptate de inspectorul-șef în temeiul competențelor normative care i-au fost acordate de legiuitorul român. Pe baza acestor elemente, instanța de trimitere ridică în special problema solidității sistemului de garanții care decurge din legislația românească în ceea ce privește controlul activității inspectorului-șef.
- 24 În aceste condiții, Curtea de Apel București (România) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf [TUE], precum și [Decizia 2006/928], respectiv garanțiile de independență și de imparțialitate impuse în temeiul dreptului Uniunii Europene, trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care permite inspectorului-șef al Inspecției Judiciare să emită acte administrative cu caracter normativ (infralegal) și/sau individual prin care să decidă în mod autonom organizarea cadrului instituțional al Inspecției Judiciare pentru selecția inspectorilor judiciari și evaluarea activității acestora, efectuarea lucrărilor de inspecție, respectiv să decidă desemnarea inspectorului-șef adjunct, în cazul în care, potrivit legii organice, aceste persoane sunt singurele care pot efectua, confirma sau infirma acte de cercetare disciplinară împotriva inspectorului-șef?”

Cu privire la cererea de aplicare a procedurii preliminare accelerate

- 25 Instanța de trimitere a solicitat ca prezenta trimitere preliminară să fie judecată potrivit procedurii preliminare accelerate prevăzute la articolul 105 din Regulamentul de procedură al Curții.
- 26 În susținerea cererii sale, această instanță arată, pe de o parte, că R.I. s-a plâns de durata excesivă a procedurilor disciplinare și că, prin urmare, este important ca durata procedurii de trimitere preliminară să nu apară ca reprezentând o cauză de incertitudine în ceea ce privește efectivitatea căii sale de atac. Aceeași instanță subliniază, pe de altă parte, că întrebarea adresată privește o problemă de drept importantă, în măsura în care se referă la organizarea și la funcționarea unui organ al Inspecției Judiciare.
- 27 Articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură prevede că, la cererea instanței de trimitere sau, cu titlu excepțional, din oficiu, președintele Curții poate, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, în cazul în care natura cauzei impune examinarea acesteia în termen scurt, să decidă judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate care derogă de la prevederile acestui regulament.
- 28 În speță, președintele Curții a decis, la 1 februarie 2022, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, că nu era necesară admiterea cererii menționate la punctul 25 din prezenta hotărâre.
- 29 Astfel, în ceea ce privește, în primul rând, riscul ca procedura preliminară să prelungească excesiv durata procedurii principale, din jurisprudența Curții reiese că simplul interes al justițiabililor, desigur legitim, de a se determina cât mai rapid posibil întinderea drepturilor conferite acestora de dreptul Uniunii nu este de natură să dovedească existența unei împrejurări excepționale, în sensul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură (Hotărârea din 11 noiembrie 2021, *Energieversorgungscenter Dresden-Wilschdorf*, C-938/19, EU:C:2021:908, punctul 43 și jurisprudența citată).
- 30 În plus, chiar presupunând că instanța de trimitere apreciază că trebuie să soluționeze rapid cauza principală având în vedere obiectul acesteia, împrejurarea că instanța de trimitere este obligată să depună toate eforturile pentru a asigura soluționarea rapidă a cauzei principale nu poate fi suficientă în sine pentru a justifica recurgerea la o procedură accelerată în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură (Hotărârea din 6 octombrie 2021, *TOTO și Vianini Lavori*, C-581/20, EU:C:2021:808, punctul 29, precum și jurisprudența citată).
- 31 În ceea ce privește, în al doilea rând, împrejurarea că întrebarea adresată privește organizarea și funcționarea unui organ de inspecție judiciară, trebuie amintit că aplicarea procedurii preliminare accelerate nu depinde de natura litigiului principal ca atare, ci de împrejurările excepționale proprii cauzei în discuție, care trebuie să stabilească urgența deosebită de a se pronunța cu privire la aceste întrebări (Hotărârea din 31 ianuarie 2023, *Puig Gordi și alții*, C-158/21, EU:C:2023:57, punctul 27, precum și jurisprudența citată).
- 32 În special, împrejurarea că litigiul privește un aspect important al organizării jurisdicționale a statului membru în cauză nu constituie, ca atare, un motiv care să stabilească o urgență extraordinară, necesară pentru a justifica o examinare pe cale accelerată (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblica*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 22, și Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 39).

Cu privire la întrebarea preliminară

Cu privire la admisibilitate

- 33 Inspecția Judiciară susține că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă.
- 34 Pe de o parte, întrucât instanțele naționale ar fi singurele competente să aprecieze legalitatea procedurii de adoptare a actelor administrative individuale, această cerere nu ar viza interpretarea unor dispoziții de drept al Uniunii, ci interpretarea Legii nr. 317/2004 modificate. Pe de altă parte, dispozițiile românești aplicabile în litigiul principal ar fi compatibile cu normele dreptului Uniunii și, prin urmare, independența judecătorilor în acest litigiu nu ar putea fi afectată sub nicio formă.
- 35 În această privință, deși este adevărat că Curtea nu este competentă, în cadrul unei proceduri preliminare, să interpreteze dreptul intern al unui stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 26 ianuarie 2021, *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 și C-423/19, EU:C:2021:63, punctul 31), reiese totuși în mod clar din termenii întrebării adresate că aceasta nu privește interpretarea dreptului român, ci pe cea a dispozițiilor de drept al Uniunii, și anume interpretarea articolului 2 și a articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și a Deciziei 2006/928.
- 36 În plus, deși Inspecția Judiciară susține că o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal este compatibilă cu dreptul Uniunii, această obiecție se referă la domeniul de aplicare însuși al dispozițiilor dreptului Uniunii vizate de întrebarea adresată și, prin urmare, la interpretarea acestor dispoziții. O asemenea obiecție, care privește, așadar, fondul acestei întrebări, nu poate conduce astfel, prin natura sa, la o inadmisibilitate a acesteia (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 aprilie 2021, *Repubblika*, C-896/19, EU:C:2021:311, punctul 33).
- 37 Rezultă că întrebarea adresată este admisibilă.

Cu privire la fond

- 38 Prin intermediul întrebării adresate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, precum și Decizia 2006/928 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care conferă directorului unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară împotriva judecătorilor și a procurorilor competența de a adopta acte normative și acte individuale privind printre altele organizarea acestui organ, selecția agenților săi, evaluarea acestora, executarea lucrărilor lor sau desemnarea unui director adjunct, în condițiile în care acești agenți și acest director adjunct sunt singurii competenți să efectueze o cercetare disciplinară împotriva directorului respectiv.
- 39 Trebuie amintit că articolul 19 TUE, care concretizează valoarea statului de drept afirmată la articolul 2 TUE, încredințează instanțelor naționale și Curții sarcina de a garanta deplina aplicare a dreptului Uniunii în toate statele membre, precum și protecția jurisdicțională pe care dreptul menționat o conferă justițiabililor [Hotărârea din 18 mai 2021, *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 188, precum și Hotărârea din 22 februarie 2022, *RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale)*, C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 37].

- 40 Existența însăși a unui control jurisdicțional efectiv destinat să asigure respectarea dreptului Uniunii este inerentă unui stat de drept. În acest temei și astfel cum prevede articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, revine statelor membre sarcina să prevadă un sistem de căi de atac și de proceduri care să asigure justițiabililor respectarea dreptului lor la protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii. Principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, la care se referă articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și care în prezent este afirmat la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) (Hotărârea din 21 decembrie 2021, Euro Box Promotion și alții, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 și C-840/19, EU:C:2021:1034, punctul 219, precum și jurisprudența citată).
- 41 În consecință, orice stat membru trebuie să se asigure că autoritățile care, în calitate de „instanță” în sensul definit de dreptul Uniunii, fac parte din sistemul său de căi de atac în domeniile reglementate de dreptul Uniunii îndeplinesc cerințele unei protecții jurisdicționale efective [Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 191, precum și Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 40].
- 42 În ceea ce privește aplicabilitatea articolului 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE într-o situație precum cea din cauza principală, trebuie amintit că această dispoziție vizează „domeniile reglementate de dreptul Uniunii”, independent de situația în care statele membre pun în aplicare acest drept, în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 192, precum și jurisprudența citată).
- 43 În această privință, Curtea a statuat că o reglementare națională care intră în domeniul de aplicare al Deciziei 2006/928 trebuie să respecte cerințele care decurg din dreptul Uniunii, în special din articolul 2 și din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 57 și jurisprudența citată].
- 44 Aceasta este în special situația unei reglementări care guvernează organizarea și funcționarea unui organ care, precum Inspekția Judiciară, este competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară împotriva tuturor judecătorilor români și, prin urmare, împotriva judecătorilor de drept comun care sunt chemați să statueze cu privire la chestiuni legate de aplicarea sau de interpretarea dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctele 182, 185 și 193).
- 45 Or, pentru a garanta că autoritățile care pot fi chemate să statueze cu privire la chestiuni legate de aplicarea sau de interpretarea dreptului Uniunii sunt în măsură să asigure protecția jurisdicțională efectivă impusă de această dispoziție, prezervarea independenței acestora este primordială, astfel cum se confirmă la articolul 47 al doilea paragraf din cartă, care menționează accesul la o instanță judecătorească „independentă” printre cerințele legate de dreptul fundamental la o cale de atac

efectivă (Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 194, precum și jurisprudența citată).

- 46 Cerința de independență a instanțelor, care decurge din articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, cuprinde 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 fiecăreia dintre ele din perspectiva obiectului acestuia. Acest din urmă aspect impune respectarea obiectivității și lipsa oricărui interes în soluționarea litigiului în afară de stricta aplicare a normei de drept [a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 41 și jurisprudența citată].
- 47 Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, garanțiile de independență și de imparțialitate impuse în temeiul dreptului Uniunii postulează existența unor norme care să permită înlăturarea, în percepția justițiabililor, a oricărei îndoieli legitime referitoare la impenetrabilitatea autorității în cauză în privința unor elemente exterioare și la neutralitatea sa în raport cu interesele care se înfruntă [Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 196, precum și Hotărârea din 22 februarie 2022, RS (Efectul deciziilor unei curți constituționale), C-430/21, EU:C:2022:99, punctul 82].
- 48 Referitor, mai precis, la normele care guvernează regimul disciplinar, cerința de independență impune, conform unei jurisprudențe constante, ca acest regim să prezinte garanțiile necesare pentru a evita orice risc de utilizare a unui astfel de regim ca sistem de control politic al conținutului deciziilor judiciare. În această privință, adoptarea unor norme care definesc printre altele atât comportamentele ce constituie abateri disciplinare, cât și sancțiunile aplicabile în mod concret, care prevăd intervenția unei autorități independente în conformitate cu o procedură care garantează pe deplin drepturile consacrate la articolele 47 și 48 din cartă, în special dreptul la apărare, și care consacră posibilitatea de a contesta în justiție deciziile organelor disciplinare constituie un ansamblu de garanții esențiale pentru prezervarea independenței puterii judecătorești (Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 198, precum și jurisprudența citată).
- 49 În plus, întrucât perspectiva inițierii unei cercetări disciplinare este în sine susceptibilă să exercite o presiune asupra celor care au sarcina de a judeca, este esențial ca organul competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară să acționeze în cadrul exercitării misiunilor sale în mod obiectiv și imparțial și, în acest scop, să fie la adăpost de orice influență exterioară [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 199, precum și Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor), C-791/19, EU:C:2021:596, punctul 82].

- 50 Prin urmare și dat fiind că persoanele care ocupă funcțiile de conducere în cadrul unui asemenea organ pot exercita o influență determinantă asupra activității acestuia, normele care guvernează procedura de numire în aceste funcții trebuie să fie concepute astfel încât să nu poată da naștere, în percepția justițiabililor, niciunei îndoieli legitime cu privire la utilizarea prerogativelor și a funcțiilor organului menționat ca instrument de presiune asupra activității judiciare sau de control politic al acestei activități (Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 200).
- 51 O asemenea cerință se aplică nu doar normelor care guvernează procedura de numire în funcțiile de conducere în cadrul unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară, ci și, în sens mai larg, tuturor normelor care reglementează organizarea și funcționarea organului respectiv.
- 52 Astfel, aceste din urmă norme sunt, în general, susceptibile să afecteze în mod direct practica organului menționat și, prin urmare, să prevină sau, dimpotrivă, să favorizeze exercitarea unor acțiuni disciplinare având ca obiect sau ca efect exercitarea unei presiuni asupra celor care au sarcina de a judeca sau asigurarea unui control politic al activității lor.
- 53 În această privință, concentrarea în mâinile directorului unui atare organ a unor competențe care îi permit să reglementeze organizarea și funcționarea organului în cauză, precum și să ia decizii individuale cu privire la carierele agenților săi și la cauzele pe care aceștia le instrumentează este de natură să asigure un control efectiv al directorului respectiv asupra ansamblului acțiunilor organului menționat, în măsura în care directorul în cauză va putea să influențeze nu doar alegerea agenților aceluiași organ, inclusiv a membrilor conducerii sale, ci și evoluția carierelor acestora, precum și sensul și conținutul deciziilor adoptate în mod concret de agenții respectivi în cadrul acțiunilor disciplinare referitoare la judecători.
- 54 Existența unui control de acest tip nu poate fi însă considerată ca fiind, ca atare, incompatibilă cu articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.
- 55 Astfel, deși un control efectiv al directorului unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară asupra tuturor acțiunilor organului respectiv poate fi de natură să favorizeze eficacitatea, precum și uniformitatea practicilor organului menționat, o asemenea concentrare a competențelor exclusiv în mâinile directorului nu poate, ca atare, să afecteze cerințele de independență și de imparțialitate în măsura în care agenții unui organ precum cel în discuție în litigiul principal sunt chemați nu să soluționeze litigii în calitate de judecători, ci să efectueze cercetări și să inițieze proceduri disciplinare, astfel încât aceștia nu trebuie să îndeplinească în mod necesar toate cerințele de independență și de imparțialitate aplicabile judecătorilor.
- 56 Totuși, concentrarea unor competențe importante în mâinile directorului unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară este susceptibilă să faciliteze utilizarea de către directorul respectiv a regimului disciplinar al judecătorilor pentru a influența activitatea acestora, în măsura în care, în practică, îi oferă acestuia o marjă largă de apreciere în inițierea unor acțiuni disciplinare împotriva judecătorilor.

- 57 Prin urmare, o reglementare care acordă directorului organului respectiv competențe precum cele care sunt conferite inspectorului-șef de reglementarea în discuție în litigiul principal ar putea da naștere unei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, cu privire la utilizarea prerogativelor și a funcțiilor organului menționat ca instrument de presiune asupra activității judiciare sau de control politic al acestei activități.
- 58 Revine în cele din urmă instanței de trimitere sarcina de a se pronunța cu privire la acest aspect după ce va fi efectuat aprecierile necesare în acest scop. Astfel, trebuie să se amintească faptul că articolul 267 TFUE nu abilitează Curtea să aplice normele dreptului Uniunii la o speță determinată, ci numai să se pronunțe cu privire la interpretarea tratatelor și a actelor adoptate de instituțiile Uniunii Europene. 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 altele dintre dispozițiile acestuia (a se vedea prin analogie Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 201, precum și jurisprudența citată).
- 59 În această privință, instanța de trimitere va trebui să aprecieze reglementarea în discuție în litigiul principal ca atare și în contextul său de fapt și de drept național. Astfel, mai multe elemente care țin de acest context și care reies din decizia de trimitere și din dosarul aflat la dispoziția Curții pot prezenta o anumită relevanță pentru examinarea pe care trebuie să o efectueze instanța de trimitere.
- 60 În ceea ce privește, în primul rând, reglementarea în discuție în litigiul principal, garanțiile eventual prevăzute de aceasta, pentru a preveni apariția sau persistența unor abuzuri de putere din partea directorului unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară, ori eventuala lipsă a unor asemenea garanții prezintă o importanță deosebită.
- 61 Or, instanța de trimitere precizează că, în temeiul acestei reglementări, o acțiune disciplinară menită să sancționeze abuzuri săvârșite de inspectorul-șef nu poate fi inițiată decât de un inspector a cărui carieră depinde, într-o mare măsură, de deciziile inspectorului-șef și care va trebui să acționeze în mod necesar în cadrul organizării stabilite de acesta din urmă.
- 62 În plus, din decizia de trimitere reiese că deciziile referitoare la inspectorul-șef pot fi revizuite de inspectorul-șef adjunct, care a fost desemnat de inspectorul-șef și al cărui mandat va înceta în același timp cu cel al inspectorului-șef.
- 63 Sub rezerva verificărilor care urmează să fie efectuate de instanța de trimitere, un asemenea regim disciplinar pare a fi de natură să împiedice, în practică, exercitarea efectivă a unei acțiuni disciplinare împotriva inspectorului-șef, chiar dacă acesta ar face obiectul unor sesizări bine întemeiate.
- 64 Desigur, după cum demonstrează procedura în discuție în litigiul principal, clasarea unei sesizări depuse împotriva inspectorului-șef poate face obiectul unei acțiuni care poate conduce, dacă este cazul, la anularea rezoluției de clasare și la emiterea unor dispoziții privind tratamentul care trebuie asigurat sesizării respective de către Inspecția Judiciară.

- 65 Revine însă instanței de trimitere sarcina de a aprecia în ce măsură competențele de care dispun în această privință instanțele române sunt susceptibile să permită exercitarea efectivă a unor acțiuni disciplinare împotriva inspectorului-șef, precum și o examinare eficientă și imparțială a sesizărilor îndreptate împotriva acestuia din urmă. În vederea acestei aprecieri, instanța de trimitere va trebui printre altele să țină seama de dependența față de inspectorul-șef, care va fi din nou sesizat cu cauza în urma anulării unei rezoluții de clasare, și de riscul eventual de împlinire a unor termene de prescripție care pot împiedica exercitarea unor proceduri disciplinare.
- 66 În ipoteza în care această instanță ar concluziona că activitatea inspectorului-șef nu poate face obiectul unui control real și efectiv în cadrul reglementării în discuție în litigiul principal, ar trebui să se considere că reglementarea în cauză nu este concepută astfel încât să nu poată da naștere niciunei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, cu privire la utilizarea prerogativelor și a funcțiilor Inspecției Judiciare ca instrument de presiune asupra activității judiciare sau de control politic al acestei activități [a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme), C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 142, 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 129, precum și Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 205].
- 67 În ceea ce privește, în al doilea rând, contextul de fapt și de drept național care trebuie luat în considerare, trei elemente care reies din decizia de trimitere, precum și din dosarul aflat la dispoziția Curții pot prezenta o anumită relevanță pentru examinarea pe care trebuie să o efectueze instanța de trimitere.
- 68 Mai întâi, sub rezerva verificărilor pe care această instanță va trebui să le efectueze, rezultă că competențele inspectorului-șef au fost consolidate în contextul mai global al reformelor privind organizarea sistemului judiciar român având ca obiect sau ca efect reducerea garanțiilor de independență și de imparțialitate a judecătorilor români [a se vedea prin analogie Hotărârea din 2 martie 2021, A.B. și alții (Numirea judecătorilor la Curtea Supremă – Căi de atac), C-824/18, EU:C:2021:153, punctele 133-135, precum și Hotărârea din 15 iulie 2021, Comisia/Polonia (Regimul disciplinar al judecătorilor), C-791/19, EU:C:2021:596, punctele 106 și 108].
- 69 În continuare, modalitățile concrete de numire a inspectorului-șef pot prezenta o anumită importanță dacă ele indică faptul că acest inspector-șef este strâns legat de puterea executivă sau legislativă, situație care, la prima vedere, pare să se verifice în speță.
- 70 În sfârșit, trebuie de asemenea luată în considerare practica concretă urmată de inspectorul-șef în exercitarea prerogativelor sale [a se vedea prin analogie Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme), C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 144, precum și Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 219].
- 71 În speță, Comisia menționează exemple care pot arăta că aceste prerogative au fost utilizate, în mai multe rânduri, în scopul controlului politic al activității judiciare, unele dintre aceste exemple figurând, de altfel, în rapoartele Comisiei către Parlamentul European și către Consiliu din 22 octombrie 2019 și din 8 iunie 2021 privind progresele realizate de România în cadrul mecanismului de cooperare și de verificare [COM(2019) 499 final, p. 7 și 8, precum și COM(2021) 370, p. 18], de care autoritățile române trebuie să țină seama în mod corespunzător,

în temeiul principiului cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE, în vederea realizării obiectivelor urmărite prin Decizia 2006/928 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 mai 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” și alții, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 și C-397/19, EU:C:2021:393, punctul 178).

- 72 Sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, rezultă, așadar, că aceste elemente ale contextului de fapt și de drept național aduse la cunoștința Curții tind să confirme, mai degrabă decât să infirme o eventuală constatare potrivit căreia reglementarea în discuție în litigiul principal nu este concepută astfel încât să nu poată da naștere niciunei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, cu privire la utilizarea prerogativelor și a funcțiilor Inspecției Judiciare ca instrument de presiune asupra activității judiciare sau de control politic al acestei activități.
- 73 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborate cu Decizia 2006/928 trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale
- care conferă directorului unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară împotriva judecătorilor și a procurorilor competența de a adopta acte normative și acte individuale privind printre altele organizarea acestui organ, selecția agenților săi, evaluarea acestora, executarea lucrărilor lor sau desemnarea unui director adjunct,
 - în condițiile în care, mai întâi, acești agenți și acest director adjunct sunt singurii competenți să efectueze o cercetare disciplinară împotriva directorului respectiv, apoi, carierele lor depind într-o mare măsură de deciziile directorului în cauză și, în sfârșit, mandatul directorului adjunct menționat va înceta în același timp cu cel al aceluiași director,

atunci când această reglementare nu este concepută astfel încât să nu poată da naștere niciunei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, cu privire la utilizarea prerogativelor și a funcțiilor organului respectiv ca instrument de presiune asupra activității acestor judecători și a acestor procurori sau de control politic al acestei activități.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 74 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 2 și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE coroborate 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

se opun unei reglementări naționale

- care conferă directorului unui organ competent să efectueze cercetările și să exercite acțiunea disciplinară împotriva judecătorilor și a procurorilor competența de a adopta acte normative și acte individuale privind printre altele organizarea acestui organ, selecția agenților săi, evaluarea acestora, executarea lucrărilor lor sau desemnarea unui director adjunct,
- în condițiile în care, mai întâi, acești agenți și acest director adjunct sunt singurii competenți să efectueze o cercetare disciplinară împotriva directorului respectiv, apoi, carierele lor depind într-o mare măsură de deciziile directorului în cauză și, în sfârșit, mandatul directorului adjunct menționat va înceta în același timp cu cel al aceluiași director,

atunci când această reglementare nu este concepută astfel încât să nu poată da naștere niciunei îndoieli legitime, în percepția justițiabililor, cu privire la utilizarea prerogativelor și a funcțiilor organului respectiv ca instrument de presiune asupra activității acestor judecători și a acestor procurori sau de control politic al acestei activități.

Arabadjiev

Bay Larsen

Xuereb

von Danwitz

Ziemele

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 11 mai 2023.

Grefier

A. Calot Escobar

Președinte de cameră

A. Arabadjiev