

LIBRIS

We know
books

CPC

CODUL DE PROCEDURĂ CIVILĂ

Nicolae Sergiu Cârlan

Colecție coordonată de
Evelina Oprina

**Accesul la justiție
în procesul civil
și standardul convențional**



Cuprins

PREFAȚĂ	9
CAPITOLUL I. ACCESUL LA JUSTIȚIE. IMPLICAȚIILE NOȚIUNII DIN PERSPECTIVA PROCESUAL CIVILĂ.....	17
1.1. Introducere în noțiunea de acces la justiție	17
1.1.1. Reglementare	17
1.1.2. Noțiune și implicații	18
1.1.3. Legătura dintre noțiunea de acces la justiție și proces echitabil.....	19
1.2. Natură juridică.....	21
1.2.1. Principiu constituțional	21
1.2.2. Drept fundamental.....	22
1.3. Organele în fața cărora se garantează accesul	23
1.3.1. Noțiunea și caracteristicile unei instanțe	23
1.3.2. Neutralitatea tribunalului.....	23
1.3.3. Teoria aparenței	24
1.3.4. Independența instanței.....	25
1.3.5. Imparțialitatea instanței.....	28
1.3.6. Tribunalul arbitral	31
1.4. Caracterele dreptului de acces la justiție	32
1.4.1. Caracterul non-absolut al dreptului	32
1.4.2. Efectivitatea	33
1.4.3. Caracterul real al dreptului de acces.....	35
1.4.4. Eficacitatea	37
1.5. Sfera de aplicare a principiului în materie civilă	42
1.5.1. Semnificația noțiunii de drepturi și obligații cu caracter civil și speranța legitimă	43
1.5.2. Categoriile de drepturi și obligații cu caracter civil.....	44
1.5.3. Faza de judecată.....	47
1.5.4. Faza executării silite.....	50
CAPITOLUL II. GARANȚII DE EFECTIVITATE ÎN LUMINA PRINCIPIILOR FUNDAMENTALE ALE PROCESULUI CIVIL.....	53
2.1. Plenitudinea de competență	53
2.2. Principiul celerității procedurilor judiciare.....	58
2.3. Instituții procesual civile ca garanții de respectare a principiului celerității procedurilor judiciare	64
2.3.1. Celeritatea din perspectiva termenelor procesuale.....	64
2.3.2. Constația privind tergiversarea procesului.....	70

2.4. Posibilitatea părții de a participa la toate fazele de desfășurare a procesului	77
2.5. Principiul desfășurării procesului în limba română	79

CAPITOLUL III. LIMITĂRI ÎN DREPTUL DE ACCES INTERVENITE LA MOMENTUL SESIZĂRII INSTANȚEI DE JUDECATĂ ȘI GARANȚII ADECVATE	80
3.1. Restricții financiare – taxa de timbru	80
3.1.1. Cuantumul taxei judiciare de timbru	82
3.1.2. Caracterul obligatoriu al procedurii judiciare în vederea reglementării unei probleme litigioase.....	87
3.1.3. Raportarea cuantumului taxei la posibilitățile reale de plată	96
3.1.4. Relația dintre taxa stabilită și valoarea obiectului acțiunii.....	98
3.1.5. Claritatea și previzibilitatea stabilirii și achitării taxelor	101
3.1.6. Stadiul în care intervine limitarea.....	102
3.1.7. Existența unor garanții adecvate	102
3.2. Ajutorul public judiciar – garanție de acces la o instanță.....	103
3.2.1. Noțiuni și reglementare	103
3.2.2. Sfera de aplicare a ajutorului public judiciar	106
3.2.3. Aspecte legate de ajutorul public judiciar pentru plata cauțiunii.....	106
3.2.4. Condiții de acordare a ajutorului public judiciar	110
3.2.5. Formele de ajutor public judiciar	114
3.2.6. Procedura de soluționare a cererii de ajutor public judiciar	116
3.2.7. Termenul de formulare a cererii de ajutor public judiciar	119
3.2.8. Elemente de drept comparat.....	121
3.3. Condiții de sesizare a instanței	130
3.3.1. Condiții formale și sancțiuni specifice.....	131
3.3.2. Controlul judiciar asupra dispoziției de anulare a cererii de chemare în judecată	136
3.3.3. Instituirea unor proceduri prelabile sesizării instanței de judecată	141
3.4. Filtrarea acțiunilor în justiție – teoria <i>estoppel</i>	156
3.4.1. Noțiunea de <i>estoppel</i> . Origini.....	156
3.4.2. Dezvoltarea regulii <i>estoppel</i> în dreptul francez	158
3.4.3. Instrumente procesual civile de filtrare a acțiunilor în justiție în considerarea comportamentului contradictoriu al părților.....	161

CAPITOLUL IV. LIMITĂRI ÎN EXERCITAREA DREPTULUI DE ACCES LA O INSTANȚĂ DE JUDECATĂ ÎN FAZA DE JUDECATĂ	166
Preliminarii.....	166
4.1. Termenele procedurale de exercitare a acțiunii civile.....	167
4.2. Termenul de prescripție extinctivă.....	172
4.3. Condiții de admisibilitate a acțiunii în justiție.....	177
4.4. Accesul la căile de atac prevăzute de lege	182
4.4.1. Ajutorul public judiciar pentru exercitarea căilor de atac	184
4.4.2. Previzibilitatea căilor de atac.....	185

4.4.3. Principiul legalității căilor de atac.....	186
4.4.4. Principiul unicității căii de atac.....	189
4.5. Accesul la justiție în căile de atac în jurisprudența Curții Constituționale a României	197
4.5.1. Dreptul de acces la o instanță și dublul grad de jurisdicție în materie civilă.....	197
4.5.2. Condiții de exercitare a căilor de atac.....	203
4.5.3. Scurte considerații asupra aplicării în timp a Decizie nr. 369/2017.....	210
4.5.4. Obligativitatea reprezentării părților prin mandatar avocat sau consilier juridic în căile de atac	211
CAPITOLUL V. GARANȚII DE ACCES ÎN FAZA DE EXECUTARE SILITĂ.....	219
5.1. Principii în executarea silită de asigurare a efectivității dreptului de acces în reglementarea procesual civilă.....	219
5.1.1. Plenitudinea de competență a executorului judecătoresc	219
5.1.2. Rolul activ al executorului	222
5.1.3. Rolul activ al executorului și nesocotirea de către participanții la executarea a dispozițiilor privind „normala” desfășurare a procedurii execuționale.....	224
5.1.4. Rolul executorului de a veghea la respectarea sechestrului impus asupra bunurilor debitorului	227
5.1.5. Executarea silită, simultan sau succesiv prin modalități de executare diferite și rolul executorului.....	228
5.1.6. Intervenția executorului – rol activ subsidiar.....	228
5.1.7. Rolul executorului și actualizarea creanței executate silit.....	229
5.1.8. Controlul de legalitate în faza incipientă a procedurii de executare silită	232
5.1.9. Controlul de legalitate extins al executorului. Perimarea executării.....	233
5.1.10. Lipsa de rol activ și încetarea executării silite.....	234
5.1.11. Standardul convențional în privința rolului activ al executorului judecătoresc.....	236
5.1.12. Principiul legalității în executarea silită.....	241
5.1.13. Cererea de executare silită	242
5.1.14. Încuviințarea executării silite	242
5.1.15. Controlul asupra legalității actelor de executare – garanție de acces și de legalitate în faza de executare silită	245
5.1.16. Respectarea drepturilor părților și a altor persoane interesate în executare	248
5.2. Standardul unei executări silite complete	249
5.2.1. Conformitatea executării silite cu titlul executoriu	250
5.2.2. Efectivitatea executării	255
5.2.3. Integralitatea executării	257
5.3. Independența executorului	259

5.4. Executarea hotărârilor pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor

Omului261

CAPITOLUL VI. LIMITĂRI ÎN DREPTUL DE ACCES DETERMINATE

DE SITUAȚII EXCEPȚIONALE ȘI GARANȚII ADECVATE.....265

6.1. Reglementare și considerații generale265

6.2. Starea de urgență sau starea de alertă.....269

6.2.1. Existența unei ingerințe în dreptul de acces la o instanță de judecată272

6.2.2. Caracterul accesibil și previzibil al normei care limitează dreptul
de acces.....273

6.2.3. Scopul urmărit prin limitarea adusă în dreptul de acces274

6.2.4. Caracterul proporțional al măsurii274

6.2.5. Starea de alertă – între constituționalitate și oportunitate278

6.3. Judecata la distanță. Garanție de acces282

6.4. Judecarea cauzelor prin videoconferință – garanție de acces287

6.5. Elemente de drept comparat288

CONCLUZII292

BIBLIOGRAFIE.....309

Capitolul I

Accesul la justiție. Implicațiile noțiunii din perspectiva procesual civilă

1.1. Introducere în noțiunea de acces la justiție

1.1.1. Reglementare

Principiul liberului acces la justiție a fost integrat în dreptul intern odată cu adoptarea Constituției României din 1991¹ și este reglementată în cuprinsul art. 21 ca un drept fundamental având următorul conținut: „*Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime. (2) Nici o lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept*”.

În procedura civilă nu există o consacrare expresă a principiului liberului acces la justiție, o astfel de particularizare nefiind neapărat necesară câtă vreme există o reglementare la nivel constituțional.

Cu toate acestea, într-o manieră particulară, legiuitorul român a reglementat o formă de manifestare a principiului accesului liber la justiție în cauzele de natură civilă, în cuprinsul art. 30 C. pr. civ., în Cartea 1, Titlul 1, cu titlul marginal *Cereri în justiție*, având următorul conținut: „*Oricine are o pretenție împotriva unei alte persoane ori urmărește soluționarea în justiție a unei situații juridice are dreptul să facă o cerere înaintea instanței competente*”.

Din cuprinsul acestor dispoziții reiese cu evidență faptul că scopul normei nu este acela de a reglementa accesul ca principiu de drept procesual civil, ci de a da expresie acestuia prin garantarea posibilității oricărei persoane de a formula o cerere înaintea instanței competente.

Apreciem, dincolo de alegerea textuală a legiuitorului, că această dispoziție și-ar fi găsit locul în cuprinsul Titlului Preliminar, Capitolul II, dedicat principiilor fundamentale ale procesului civil, fie înaintea art. 6, având denumirea marginală *Dreptul la un proces echitabil, în termen optim și previzibil*, ca o premisă a exercitării dreptului la un proces echitabil, raliindu-se în acest mod viziunii legiuitorului constituant, fie chiar în cuprinsul art. 6 C. pr. civ., adoptând viziunea Curții, dezvoltată în hotărârile sale pronunțate pe marginea art. 6 par. 1 din Convenție, în sensul includerii dreptului de acces în noțiunea de proces echitabil. Deși, astfel cum am arătat, o consacrare a acestui principiu în Codul de procedură civilă nu ar fi avut utilitate practică, pentru consecvență, dat fiind faptul că și alte principii de drept sunt cuprinse în Capitolul II, o enunțare a acestuia s-ar fi impus. Considerăm că o reglementare în maniera arătată ar fi fost de dorit fiindcă, astfel cum am arătat deja, dreptul la un proces echitabil rămâne unul iluzoriu fără garanții de acces, mai ales în

¹ Publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

procesul civil, unde există limitări de ordin procedural, financiar și de altă natură în faza anterioară procesului propriu-zis, ce pot duce la paralizarea întregii procedurii.

Legiuitorul a urmărit, în maniera de reglementată de art. 30 C. pr. civ., să acopere toate acele situații care ar putea duce la lezarea unui drept recunoscut sau intereselor legitime ale unei persoane, dând posibilitatea de a supune o pretenție unei instanțe de judecată. Cu toate acestea, exprimarea folosită, „soluționarea în justiție a unei situații juridice”, este improprie limbajului juridic fiindcă nu situația este soluționată, ci raportul juridic litigios dedus judecării care poate consta într-o pretenție sau într-un interes legitim. Termenul „situație”, sub aspect terminologic, pare că este străin domeniului în care este folosit.

1.1.2. Noțiune și implicații

Accesul liber la justiție poate fi definit ca un drept al oricărei persoane de a sesiza instanțele de judecată, conform propriei voințe, cu o cerere în justiție, fie ea neîntemeiată, în fapt sau în drept², în limita bunei-credințe, revenind autorității judecătorești prin instanțele de judecată să analizeze pretenția și să pronunțe o soluție. Caracterul nefondat al cererii nu trebuie însă să aibă la bază exercitarea abuzivă a drepturilor procesuale, sens în care apreciem că și în dreptul procesual civil român s-ar putea reglementa în mod formal, nu doar la nivel de practică judiciară, noțiunea de „acțiune vădit nefondată”, pentru a evita abuzul de drept.

Accesul liber la justiție prezintă și caracteristica unui drept fundamental, ca parte a ordinii publice europene, motiv pentru care acest drept a dobândit aproape în toate statele europene o consacrare constituțională. Aceasta nu presupune însă că poate fi exercitat în orice condiții, ci, ca majoritatea drepturilor fundamentale, poate suferi anumite limitări, în condiții de accesibilitate și previzibilitate, evidențiindu-se faptul că este un drept non-absolut sau relativ.

Dreptul de acces la o instanță de judecată este dezvoltat de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pe marginea prevederilor art. 6 și art. 13, dar el se regăsește explicit sau implicit și în alte acte normative internaționale. Astfel, Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice reglementează acest drept în cuprinsul art. 2 și art. 14³. De asemenea, Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede această garanție în cuprinsul art. 8 și art. 10⁴. Totodată, art. 47 din Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene consacră dreptul la un proces echitabil, componentă esențială fiind chiar dreptul la o instanță.

Procesul civil, văzut în ansamblu, începând cu momentul sesizării instanței de judecată până la momentul finalizării procedurii de executare silită, reprezintă modalitatea prin care drepturile cu caracter civil pot fi recunoscute prin intermediul

² R. Chiriță, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Comentarii și explicații*, Ed. C.H. Beck, 2007, p. 505.

³ Ratificat în data de 31 octombrie 1974 prin Decretul nr. 212, publicat în B. Of. nr. 146 din 20 noiembrie 1974.

⁴ Semnată de România la data de 14 decembrie 1955, când, prin Rezoluția nr. 955 (X) a Adunării generale a Organizației Națiunilor Unite, a fost admisă în rândurile statelor membre.

judecătorului. Pilonii pe care este așezat procesul civil sunt principiile fundamentale care guvernează drepturile procesuale, printre care și cel al liberului acces la o instanță de judecată. La o analiză atentă și aprofundată, se poate remarca faptul că problematica accesului la justiție are valențe multiple pe parcursul întregului proces și își găsește aplicarea în diferite etape și faze procesuale. Odată cu sesizarea instanței de judecată, justițiabilul trebuie să beneficieze de un mecanism care să pună în mișcare toate garanțiile procesuale prevăzute de legislația națională și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului, astfel încât sesizarea să fie analizată cu respectarea dreptului la un proces echitabil.

Fie că vorbim despre dreptul de a sesiza o instanță, dreptul de a contesta o hotărâre judecătorească prin exercitarea unei căi de atac sau dreptul de a beneficia de concursul statutului pentru executarea unei hotărâri judecătorești, acestea nu pot fi realizate fără anumite limitări prevăzute de lege, cu condiția ca acestea să răspundă unui scop determinat și legitim și măsurile adoptate să corespundă unui raport rezonabil de proporționalitate, în raport cu ingerințele intervenite.

Deși, uneori, gradul de proporționalitate între scopul urmărit de legiuitor prin impunerea unor limitări în exercitarea dreptului de acces la o instanță și mijloacele folosite nu este ușor de stabilit, jurisprudența instanțelor judecătorești și hotărârile pronunțate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pot fi repere consistente care oferă o orientare adecvată celor care înfăptuiesc justiția civilă sau celor care participă la actul de justiție, dar și legiuitorului.

Dreptul de acces la un judecător nu este absolut, limitele fiind trasate de norme cu caracter imperativ a căror nerespectare atrage o înfrângere legitimă a acestuia. Problema apare acolo unde scopul urmărit prin limitarea impusă nu mai satisface exigența de proporționalitate fie prin caracterul excesiv al normei, fie prin modalitatea lacunară în care aceasta este reglementată, cauzând inclusiv o insecuritate procesuală ce se va răsfrânge asupra drepturilor substanțiale sau procesuale ale părților. Un astfel de exemplu poate fi stabilirea excesivă a cuantumului taxelor de timbru în condițiile existenței unor garanții ineficiente de sprijin pentru cei care sunt în imposibilitate obiectivă de a susține costurile unui proces. Un alt exemplu poate fi dat de formalismul excesiv, prin instituirea unor reguli rigide, dacă ele intervin într-un stadiu incipient al procedurii, blocând în concret accesul la o instanță, prin limitarea nejustificată în posibilitatea de a obține o hotărâre judecătorească.

1.1.3. Legătura dintre noțiunea de acces la justiție și proces echitabil

Principiul liberului acces la justiție a fost integrat în dreptul intern odată cu adoptarea Constituției României din 1991 și este reglementat în cuprinsul art. 21 ca un drept fundamental. Acest principiu a fost gândit ca o situație premisă fără de care dreptul la un proces echitabil nu poate exista. În viziunea Adunării Constituante de la 1991, accesul liber la justiție nu este parte a dreptului la un proces echitabil, ci raportul este invers, procesul echitabil fiind integrat în noțiunea de acces, urmând ca garanțiile echitabilității să fie angrenate ulterior declanșării procedurii judiciare.

Acest lucru rezultă cu evidență din faptul că principiul liberului acces la justiție integrează în conținutul său constituțional și problema soluționării litigiilor într-un termen optim, dreptul la un proces echitabil și caracterul facultativ al jurisdicțiilor speciale. Această abordare a legiuitorului constituant este diferită de abordarea Curții Europene a Drepturilor Omului, care în hotărârile sale, începând cu cauza Golder împotriva Regatului Unit⁵, a dezvoltat acest principiu ca un aspect esențial, integrat în noțiunea mai largă de proces echitabil. De data aceasta, raportul întreg-parte este invers, procesul echitabil integrând în viziunea Curții și garanții de acces la justiție.

Diferența de viziune se justifică și prin aceea că art. 6.1 din Convenție nu stabilește expres dreptul de acces, fiind necesar ca acesta să fie integrat pe cale jurisprudenciale.

Din punctul nostru de vedere, modalitatea în care s-a reflectat principiul în hotărârile Curții este de preferat, deoarece acesta este incident nu doar la momentul declanșării procedurii judiciare sau ulterior, în executarea silită, ca expresie a efectivității și eficacității acestuia, ci sunt multe situații în care dreptul de acces se activează chiar în mijlocul procedurilor judiciare, art. 6 par. 1 fiind aplicabil. Cu titlul de exemplu, arătăm că inclusiv restricțiile de natură financiară referitoare la administrarea probelor necesare soluționării cauzei, care se percep exclusiv în faza de cercetare judecătorească, sunt de natură a bloca dreptul de acces, în lipsa posibilității părților de a achita costurile ocazionate, de exemplu, pentru efectuarea rapoartelor de expertiză judiciară. Imposibilitatea administrării probelor considerate de instanță ca fiind utile soluționării cauzei, în lipsa unor remedii eficiente, precum posibilitatea acordării ajutorului public judiciar, poate fi un impediment serios în dreptul efectiv, real, de acces la justiție.

O altă restricție de natură financiară care are implicații din perspectiva dreptului de acces pe parcursul întregii proceduri judiciare, cu garanțiile aferente, este dată de situația imposibilității reclamantului de a plăti costurile ocazionate de asistența juridică a părților cu domiciliul necunoscut, prin curator special. Această problemă nu a fost reglementată de legiuitor prin O.U.G. nr. 51/2008, iar situația financiară precară a reclamantului poate determina suspendarea soluționării cauzei pentru neîndeplinirea obligației de plată a onorariului curatorului, fiind astfel lipsit de posibilitatea de a-i fi soluționată pretenția dedusă judecății. Evident că pentru a beneficia de garanțiile dreptului la un proces echitabil este necesar ca reclamantul să aibă acces la componenta esențială a acestui drept, accesul la un judecător care să soluționeze fondul pretenției deduse judecății

Debutul recunoașterii convenționale a acestui principiu a fost înregistrat odată cu cauza Golder, prima în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a fost chemată pentru a răspunde la două probleme esențiale: 1) dacă art. 6.1 garantează dreptul la un proces echitabil doar în ipoteza proceselor *pendinte* sau dacă este recunoscut acest drept și anterior sesizării unei instanțe, sub aspectul dreptului părții de a formula o plângere pentru încălcarea unor drepturi de natură civilă, iar în această situație din

⁵ CEDO, Golder împotriva Marii Britanii, C. 4451/70 din 21 februarie 1975, în engleză <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57496>.

urmă, 2) să statueze dacă dreptul de acces prezintă limitări care puteau fi incidente în cauza aflată pe rol.

Procedând la o interpretare unitară a art. 6.1, printr-o analiză contextuală a termenilor folosiți în reglementarea dreptului de acces, având în vedere prevederile art. 31 alin. (3) lit. c) din Convenția de la Viena privind dreptul tratatelor 1969⁶, Curtea a concluzionat că principiul conform căruia e necesar ca o contestație să poată face obiectul analizei unui judecător face parte dintre principiile fundamentale recunoscute la nivel universal. În același sens trebuie văzut și principiul care interzice orice formă de denegare de justiție. În acest context trebuie văzute garanțiile conferite de art. 6 par. 1. În cazul în care acesta ar fi înțeles ca referindu-se doar la cauzele aflate în curs de judecată, o parte contractantă ar avea posibilitatea să recurgă la mecanisme prin care contestațiile să nu poată fi supuse controlului instanțelor, încredințându-le unor autorități subordonate autorității executive. Aceste riscuri pot reflecta arbitrariul cu consecințe negative în planul respectării principiilor enunțate. Nu poate fi imaginat ca art. 6 par. 1 din Convenție să detalieze toate garanțiile de ordin procedural stabilite în favoarea părților unui proces pe rol, ignorând însă esențialul, și anume accesul la un judecător. Celelalte garanții ar fi ineficiente în absența recunoașterii acestui drept.

Astfel, pentru prima dată, Curtea a recunoscut existența dreptului de acces, fiind integrat în conținutul mai larg al dreptului la un proces echitabil. Vom vedea ulterior modalitatea în care a evoluat practica Curții în privința dreptului de acces, urmând să remarcăm acele instituții de drept procesual civil din dreptul intern care au trecut prin filtrul Curții.

1.2. Natură juridică

1.2.1. Principiu constituțional

Art. 1 din Constituția României caracterizează statul ca fiind „*stat de drept, democratic și social, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989 și sunt garantate*”.

Comisia de la Veneția, în Raportul adoptat în cea de-a 86-a sesiune plenară⁷, a concluzionat în sensul că, independent de modalitatea în care este definit, față de multitudinea sistemelor juridice naționale, dreptul de acces la un judecător reprezintă o caracteristică definitorie a preeminenței dreptului, Curtea Europeană pronunțându-se în aceeași manieră⁸.

Considerăm că, deși în cuprinsul Titlului I din Constituție nu este prevăzut separat și explicit dreptul de acces la o instanță, ca o garanție fundamentală, reglementarea să

⁶ Convenția a fost semnată la 23 aprilie 1969 și a intrat în vigoare la 27 ianuarie 1980.

⁷ Disponibil pe [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PV\(2011\)001-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PV(2011)001-bil).

⁸ CEDO, *precit.*, par. 34.

nu poate fi ignorată, dimpotrivă, existența sa vizează tot spectrul de drepturi și libertăți fundamentale, cuprinse în Titlul II al acesteia.

Caracterizarea principiului liberului acces la un tribunal ca principiu constituțional, nu doar ca drept fundamental a făcut și obiectul analizei Curții Constituționale în Decizia Plenului nr. 1/1994, hotărârea fiind uzitată ulterior ca referință în controlul de constituționalitate pe care Curtea l-a realizat⁹.

De altfel, garantarea în justiție a drepturilor și libertăților fundamentale recunoscute de Constituția României presupune evident o componentă de acces la o justiție independentă, deplină, fără de care celelalte drepturi pot să devină lipsite de conținut. Putem spune că toate drepturile recunoscute de Constituție stau sub cupola liberului acces la justiție, ca principiu fundamental ce asigură funcționalitatea constituțională a acestora.

1.2.2. *Drept fundamental*

Constituția României consacră de asemenea, în cuprinsul art. 21, accesul liber la justiție, aliniindu-se reglementărilor convenționale.

Văzut în contextul normelor de drept constituțional, așa cum s-a menționat și în doctrină¹⁰, art. 21 din Constituție, față de larghețea termenilor folosiți, dobândește aplicabilitate în sensul garantării accesului liber la un judecător atât persoanelor fizice române, străine sau apatride, dar și persoanelor juridice, pentru ca cel lezat într-un drept recunoscut să beneficieze de un remediu eficient și de posibilitatea concretă de a contesta un comportament ilicit cauzator de prejudicii fără ca legiuitorul să poată interveni pe cale legislativă pentru a îngreși acest drept¹¹.

În Constituția României el apare reglementat între principiile generale ale drepturilor fundamentale, adică în capitolul I al Titlului II. Cu toate acestea, chiar prin modalitatea de formulare, din art. 21 alin. (2) rezultă cu evidență intenția de a atribui accesului la justiție și caracteristica de drept fundamental de sine stătător: „*Nicio lege nu poate îngreși exercitarea acestui drept*”.

Conform unei opinii recente din literatura juridică de specialitate, accesul la justiție are o natură duală: acela de principiu fundamental al tuturor drepturilor fundamentale, ca aspect de bază al statului de drept, precum și acela de drept fundamental de sine stătător, un drept-garanție ce are rolul de a contribui la restabilirea, cu ajutorul justiției, a altor drepturi subiective sau interese legitime¹².

⁹ Publicată în M. Of. nr. 69 din 16 martie 1994.

¹⁰ I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României, Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2011, p. 177.

¹¹ A. Cojocaru, M. Safta, *Accesul la justiție, principiu constituțional și drept fundamental al persoanei apărut prin jurisprudența Curții Constituționale a României*, în volumul Conferinței internaționale *Curtea Constituțională a României – 20 de ani de existență și 100 de ani de control de constituționalitate*, organizată de Curtea Constituțională a României, București, 21-22 iunie 2012, Ed. Universul Juridic, București, 2013, pp. 17-30.

¹² I. Muraru, E.S. Tănăsescu, *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2019, p. 158, par. 4.

1.3. Organele în fața cărora se garantează accesul

1.3.1. Noțiunea și caracteristicile unei instanțe

Pentru determinarea situațiilor în care se aplică art. 6 par. 1, cu titlu preliminar, o serie de probleme se impun a fi lămurite, respectiv: dreptul de acces trebuie interpretat în sensul în care Convenția garantează accesul la orice instanță? Care trebuie să fie trăsăturile care caracterizează o instanță (un tribunal) în înțelesul Convenției? La aceste întrebări a trebuit să răspundă Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

O primă trăsătură ce caracterizează un tribunal este rolul său de a judeca, având ca temei dispoziții legale și principii de drept în cadrul unui proces dictat de proceduri organizate, având competența de a judeca orice probleme de natură juridică ce i-au fost date spre a fi soluționate (caracterul jurisdicțional al instanței). Prin hotărârea H. împotriva Belgiei¹³, Curtea a stabilit că nu pot fi considerate tribunale adunările generale statutare din cadrul unei persoane juridice care iau decizii referitoare la unul dintre asociați (precum excluderea). De asemenea, nu prezintă exigențele unei instanțe o comisie de experți în medicină legală solicitați pentru efectuarea unui raport de expertiză medico-legală sau o instanță ecleziastică.

O a doua trăsătură fundamentală, pentru ca accesul la justiție să fie o reală garanție instituită de stat, este ca entitatea jurisdicțională să fie prevăzută de lege, condiție care se referă în primul rând la instanțe *ad-hoc*, interzise de Convenție. Atât competența, procedura, cât și modul de creare a acestora trebuie să fie stabilite de legislativ.

O a treia trăsătură este plenitudinea de jurisdicție, respectiv instanța să fie competentă să analizeze toate aspectele pertinente ale diferendului, atât cele referitoare la starea de fapt, cât și cele care vizează aplicarea și interpretarea normelor legale cu care a fost legal sesizată.

Pe lângă aceste elemente, este necesar ca tribunalul să corespundă și unor exigențe de independență și imparțialitate.

Am putea defini tribunalul ca fiind o entitate jurisdicțională cu plenitudine de competență, stabilită prin lege, imparțială și independentă, instituită în ordinea juridică internă a statelor.

1.3.2. Neutralitatea tribunalului

Nu este suficient faptul că sistemele de drept naționale recunosc accesul la justiție oricărei persoane, ci este esențial ca instanța investită cu soluționarea unui litigiu să răspundă unor criterii calitative. Curtea a precizat acest lucru într-o decizie importantă a sa, afirmând că rolul jurisdicțional este insuficient ca un organ instituit de stat

¹³ CEDO, H. *contra* Belgiei, 30 noiembrie 1981, seria A nr. 127-B, în română pe <https://jurisprudentacedo.com/H-contra-Belgia-Avocat-exclus-din-Barou-Cerere-de-reinscriere.html>.

să îndeplinească exigențele unui tribunal, ci este necesar ca acesta să prezinte garanții procedurale, între care independența, dar și imparțialitatea membrilor ce o compun¹⁴.

Legislația națională cuprinde în Codul de procedură civilă, art. 41 și art. 42, dispoziții de natură a garanta efectivitatea acestor exigențe, instituind norme stricte privind interdicțiile și incompatibilitățile impuse judecătorilor, dând astfel curs cerințelor de independență subiectivă și imparțialitate.

Totodată, Constituția garantează în cuprinsul art. 124 alin. (3) independența obiectivă a instanțelor judecătorești, caracterizată prin interdicția imixtiunii celorlalte puteri recunoscute în stat în activitatea sistemului judiciar prin intermediul unor mecanisme legislative sau de putere politică.

În altă ordine de idei, neutralitatea instanței, impusă de reglementarea convențională, trebuie înțeleasă în sensul său larg, conferind judecătorului poziția de arbitru neutru față de justițiabili. Aceasta nu înseamnă însă că în urma administrării probelor și a deliberării judecătorul nu poate să-și argumenteze poziția. Dimpotrivă, tranșând litigiul, judecătorul devine „părtinitor” în motivarea judecății sale, dând dreptate uneia dintre părți pentru că legea este cea care o favorizează. De precizat faptul că neutralitatea nu reprezintă doar o condiție de calificare a tribunalului ca răspunzând exigențelor convenționale, ci reprezintă în egală măsură și un drept al justițiabilului, cu caracter absolut, ce nu poate face obiectul vreunei limitări și nici al renunțării părților la el¹⁵.

Apare astfel în sarcina statului obligația pozitivă de a garanta cetățenilor săi neutralitatea puterii judecătorești sub aspectul situării sale în raport cu celelalte puteri ale statului (independența instanței) și obligația judecătorului de a nu afecta judecata sa sau aparența de imparțialitate a judecății sale prin exprimarea de opinii în afara normelor procedurale și deontologice.

1.3.3. Teoria aparenței

Uneori, lipsa de neutralitate a unei instanțe este foarte greu de probat, ținând seama și de prezumția relativă de neutralitate de care se bucură. De aceea, Curtea, în hotărârile pronunțate, a creat o teorie a aparenței potrivit căreia nu reprezintă o condiție ca persoana care invocă o lipsă de imparțialitate a tribunalului să facă proba „realității” acesteia, fiind necesar doar să dovedească împrejurarea că în fața unui observator neutru, neimplicat în procedura judiciară există o aparență a lipsei sale de imparțialitate. Se vorbește astfel de necesitatea existenței unor indicii de lipsă a neutralității instanței pentru a înlătura prezumția.

Această teorie a fost intens criticată în doctrină, tocmai de aceasta Curtea a atenuat-o într-o oarecare măsură. Astfel, urmare a schimbării jurisprudenței Curții, se poate spune că simpla aparență nu poate justifica lipsa de neutralitate a magistratului,

¹⁴ CEDO, LE COMPTE împotriva Belgiei, din 23 iunie 1981, seria A, nr. 43, par. 55, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-140538>.

¹⁵ *Idem* p. 319.

ci această aparență trebuie fundamentată pe motive de ordin obiectiv, astfel încât să nu constituie o negare a dreptului la un tribunal neutru¹⁶.

Referitor la semnificația acestui principiu, Curtea Constituțională a României, prin Decizia nr. 685/2018¹⁷, a statuat că distribuirea aleatorie a cauzelor reprezintă o garanție care prezumă caracterul obiectiv al imparțialității instanței, de aceea această regulă de organizare judiciară, înscrisă în Legea nr. 304/2004¹⁸, a căpătat un rang de principiu pentru a conferi garanții suplimentare de acces la o instanță independentă și imparțială.

Într-o altă Decizie relativ recentă, nr. 417/2019¹⁹, Curtea Constituțională a României a expus un raționament similar în legătură cu constituirea completelor specializate, arătând că nerespectarea dispozițiilor legale care reglementau modalitatea în care se compune completul de judecată este sancționată cu o nulitatea necondiționată. Această statuare a Curții are menirea de a garanta imparțialitatea și independența judecătorilor, nerespectarea prevederilor referitoare la modalitatea de compunere a completului atrăgând o suspiciune rezonabilă sub acest aspect.

Trebuie precizat însă faptul că nu orice situație în care un magistrat este lipsit de neutralitate este considerată o încălcare a art. 6 par. 1 din Convenție. În această privință, trebuie făcută o distincție între realizarea unor acte importante în cadrul procesului civil sau acte de o importanță redusă ca și consecințe. Cu alte cuvinte, trebuie verificat dacă procesul în ansamblul său a fost tratat cu neutralitate astfel încât eventualele acte care nu aduc atingere drepturilor justițiabililor nu vor atrage violarea acestui drept. Spre exemplu, se poate considera că există o negare a dreptului de acces la un judecător în situația în care un judecător asupra căruia planează o aparență de lipsă de neutralitate audiază un martor important pentru soluționarea cauzei, întrucât soluția ce se va pronunța poate fi fundamentată într-un mod determinant pe această probă. Pe de altă parte, verificările efectuate în procedura regularizării prevăzută de art. 200 C. pr. civ. de un judecător asupra căruia planează o suspiciune de părtinire pot să nu reprezinte o violare a acestui drept, în măsura în care actele de procedură realizate de judecător nu duc la o soluție ce face imposibilă analizarea fondului cauzei (de ex. constatarea regularității cererii de chemare în judecată cu consecința continuării procedurii scrise, în condițiile în care aceasta conținea omisiuni ce se impuneau a fi complinite în condițiile art. 200 C. pr. civ.).

1.3.4. Independența instanței

Independența instanței este o noțiune largă, care face dificilă definirea sa în mod exhaustiv. Sintetic, ea poate fi înțeleasă ca lipsa oricărui raport de subordonare a organului jurisdicțional chemat să tranșeze un litigiu atât în raport cu părțile, cât și față de orice formă de putere, fie că este vorba de puterea politică sau de altă formă de

¹⁶ CEDO, hot. Ferrantelli și Santangelov împotriva Italiei, nr. 19874/92, din 7 august 1996, par. 58, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57997>.

¹⁷ Publicată în M. Of. nr. 1.021 din 29 noiembrie 2018.

¹⁸ Publicată în M. Of. nr. 827 din 28 iunie 2004.

¹⁹ Publicată în M. Of. nr. 825 din 10 octombrie 2019.

presiune²⁰. Condiția fără de care independența instanței nu poate fi concepută este ca aceasta să fie prevăzută de lege, fiind de altfel menționată expres în textul Constituției, dar și în textul Convenției. Este necesar să existe norme procedurale care să îi garanteze existența și să îi garanteze independența²¹. Această condiție nu a ridicat probleme, majoritatea statelor aderente având dispoziții constituționale care interzic constituirea unor entități jurisdicționale, prin alte modalități, în afara celor stabilite expres de lege.

Curtea a stabilit că pentru a caracteriza organul jurisdicțional ca independent, astfel încât să întrunească condițiile cerute pentru un tribunal, este necesar să fie avute în vedere aspecte precum: lipsa oricărei imixțiuni reale sau aparente din partea altor autorități ale statului sau din partea părților raportului juridic litigios, dar și instituirea unor garanții eficiente împotriva unor potențiale presiuni exterioare²². Toate acestea trebuie să privească nu doar procesul în sine, ci și măsurile anterioare sau posterioare, precum procedura regularizării sau redactarea hotărârii judecătorești.

Independența autorității judecătorești față de puterea legiuitoare trebuie înțeleasă în sensul în care Parlamentul nu poate interveni în procesul de judecată prin alte mijloace decât adoptarea unor acte normative, care să fie puse în aplicare de instanțele judecătorești în cauzele cu care sunt învestite. Reprezintă o astfel de ingerință nejustificată ipoteza în care legiuitorul unei țări emite un act normativ care retroactivează și care afectează modalitatea de soluționare a unor litigii în care chiar statul este parte, obligând judecătorul, prin actul normativ, pronunțarea unei hotărâri în favoarea acestuia.

Când analizează independența judecătorului față de executiv, Curtea verifică în mod special dacă există raporturi de subordonare ierarhică sau dacă nu există, care sunt condițiile în care judecătorii sunt avansați sau demisi sau ce rol are puterea executivă în detașarea acestora în funcții executive. Astfel de cauze au apărut împotriva Turciei, în care Curtea a examinat modalitatea în care este respectată condiția de independență, judecătorii militari făcând parte în sistemul de drept turc, împreună cu judecătorii civil, din completele instanțelor ordinare, având competența de a judeca cauze penale, printre ele aflându-se și cele care erau săvârșite împotriva statului sau ordinii publice. În acest caz, instanța europeană a apreciat că magistrații militari nu își pierdeau statutul de militari de carieră, ci erau promovați prin ordinul puterii executive, iar propunerile de numire se realizau cu concursul instituțiilor din cadrul armatei²³.

Totuși, faptul că judecătorii sunt numiți de către executiv nu poate duce întotdeauna la concluzia unei încălcări a independenței instanței atât timp cât nu există relații de subordonare între executiv și judecători și nici aparența unei imixțiuni în

²⁰ J.F. Rennuci, *Droit Europeen des droits de l'homme*, Ed. LGDJ, Paris, 1997, p. 212.

²¹ CEDO, *precit.*, par. 50.

²² CEDO, hot. Campbell și Fell împotriva Marii Britanii, 28 iunie 1985, seria A, nr. 80, par. 78, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57456>. Aici Curtea specifică faptul că independența trebuie apreciată în mod special prin raportare la executiv și la părți.

²³ CEDO, hotărârea INCAL contra Turciei, C. nr. 41/1997/825/1031, din 9 iunie 1998, *Culegere de hotărâri și decizii* 1998-IV, p. 1571 sau pe <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58197>.

activitatea acestora. Este important în acest sens ca sistemul de accesare în funcția de judecător să prevadă condiții transparente care să fie verificate de un organism independent de puterea executivă. În România, conform art. 125 din Constituția României, judecătorii sunt numiți de Președinte, ca parte a unui executiv bicefal, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Pentru a garanta independența puterii judecătorești, legislațiile europene prevăd în mod unanim statutul inamovibilității judecătorului, neputând fi mutați prin transfer, promovare, detașare, delegare în lipsa unui acord expres. De asemenea, apreciem că este esențial ca garanția independenței să se reflecte și în procedura de sancționare a judecătorilor pentru eventualele abateri disciplinare, în procedurile de revocare din funcție și în procedurile de evaluare a acestora, care trebuie să fie analizate de un organism independent de executiv, pentru a se asigura o verticalitate rigidă și o independență maximă.

În acest sens, apreciem că dispozițiile art. 44 alin. (3) din Legea nr. 317/2004²⁴, anterior modificării prin Legea nr. 234/2018²⁵, care atribuiau Ministrului Justiției calitatea de titular al acțiunii disciplinare pentru abaterile săvârșite de judecători, nu răspundeau cerințelor de independență care trebuiau să caracterizeze activitatea judecătorilor, legiuitorul intervenind prin abrogarea acestor prevederi. Chiar dacă competența de a judeca acțiunea disciplinară exercitată revenea Consiliului Superior al Magistraturii, recunoașterea posibilității unui organ extern puterii judecătorești de a fi titularul acțiunii disciplinare era de natură a afecta independența obiectivă ce trebuie să caracterizeze judecătorii în exercitarea funcției. Nu există nicio rațiune pentru care Ministrul Justiției să se substituie Inspecției Judiciare în exercitarea acțiunii disciplinare câtă vreme orice persoană are prerogativa de a sesiza Inspecția în privința abaterilor disciplinare săvârșite de magistrați.

Mai mult, reglementările naționale trebuie să ofere garanții așa încât instanțele de judecată să nu poată primi instrucțiuni din partea altor puteri și să nu existe niciun fel de imixtiune în pronunțarea unor hotărâri judecătorești.

De altfel, în majoritatea legislațiilor europene, judecătorii sunt numiți de puterea executivă.

Ca repere de drept comparat, arătăm că, potrivit art. 40 din Constituția Regatului Belgiei, hotărârile pronunțate de instanțele judecătorești sunt puse în executare în numele Regelui. De asemenea, procedura de numire a judecătorilor de la Curtea Supremă implică o decizie a Regelui, potrivit dispozițiilor legale²⁶.

Constituția Franței²⁷, în cuprinsul art. 64, statuează că independența puterii judecătorești este garantată de Președintele Republicii, iar în exercitarea acestei prerogative este acompaniat de Consiliul Superior al Magistraturii. De asemenea, în considerarea acestei atribuții, judecătorii sunt numiți de Președinte prin Decret.

²⁴ Publicată în M. Of. nr. 628 din 31 august 2012.

²⁵ Publicată în M. Of. nr. 850 din 7 octombrie 2018.

²⁶ Constituția Regatului Belgiei, disponibilă pe <http://codex.just.ro/Tari/Download/BE>.

²⁷ Constituția Franței, disponibilă în limba română pe https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_roumain.pdf.