



CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE

HOTĂRÂRE

cu privire la contestația depusă de

Rodica Chirtoacă

împotriva hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii

(evaluarea externă conform Legii nr. 65/2023)

(Dosarul nr. 3-14/24

Nr. PIGD 2-24071000-01-3-01072024)

Prima contestație soluționată conform Legii nr. 65/2023; Relația dintre Codul administrativ și Legea nr. 65/2023; Dreptul Comisiei Vetting de a verifica economiile obținute în perioada precedentă evaluării; Inversarea sarcinii probațiunii în cadrul evaluării externe; Folosirea cheltuielilor de consum ale populației la calcularea cheltuielilor subiecților evaluați; Cazurile în care CSJ poate admite contestația.

16 august 2024

Textul corespunde originalului

Examinând în ședință publică contestația depusă de Rodica Chirtoacă împotriva hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii,

Curtea Supremă de Justiție, în completul compus din:

Stela Procopciuc, *Președinte*,

Vladislav Gribincea,

Stella Bleșceaga, *judcători*,

constată următoarele:

ASPECTE GENERALE ȘI DE PROCEDURĂ

1. Rodica Chirtoacă (reclamantă) este avocat din anul 2008.
2. În anul 2023, reclamanta s-a înscris în concursul pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (CSJ). Pentru a fi admis la acest concurs, candidatul urmează să promoveze evaluarea prevăzută de [Legea nr. 65/2023](#) privind evaluarea externă a judecătorilor și a candidaților la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție (Legea nr. 65).
3. La 14 mai 2024, Comisia Vetting (Comisia) a recomandat Consiliului Superior al Magistraturii (CSM) ca reclamanta să nu promoveze evaluarea. La 4 iunie 2024, CSM a acceptat raportul Comisiei de Evaluare și a constatat nepromovarea evaluării de către ultima.
4. La 11 iunie 2024, reclamanta a contestat hotărârea CSM la CSJ și solicită anularea acesteia și a Raportului Comisiei și dispunerea reevaluării sale de către Comisie. Cererea de chemare în judecată este depusă împotriva CSM, iar Comisia figurează în cerere ca persoana terță.
5. Conform art. 18 alin. (2) al Legii nr. 65, contestația ține de competența CSJ și este examinată de un complet din trei judecători care au promovat evaluarea prevăzută de Legea 65 și nu au activat în cadrul CSJ până la 31 decembrie 2022. Cauza a fost distribuită pentru examinare completului compus din judecătorii Stela Procopciuc, Stella Bleșceaga și Diana Stănilă. Din cauza aflării lui Diana Stănilă în concediu, ultima a fost substituită de judecătorul supleant Vladislav Gribincea.
6. La 29 iunie 2024, atât CSM cât și Comisia au depus referințe la contestație.
7. CSJ a convocat părțile în ședință la 02 august 2024. Reclamanta a pledat singură cauza în fața CSJ. CSM a solicitat examinarea cauzei în lipsă. Comisia a fost reprezentată de către avocații Daniel Cobzac și Carolina Chebeș.

ÎN FAPT

a. Evaluarea externă a reclamantei de către Comisie

8. „În vederea asigurării integrității judecătorilor CSJ și a sporirii încrederii societății în activitatea acesteia și în sistemul justiției”, la 30 martie 2023, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 65. Conform acestei legi, toți

judecătorii CSJ și candidații pentru funcția de judecător al CSJ sunt supuși evaluării externe. Este evaluată integritatea etică și financiară a acestora. Evaluarea începe cu solicitarea ca candidatul să depună Comisiei declarația de avere și interese personale pentru ultimii cinci ani, un chestionar de etică și o declarație despre persoanele apropiate care activează sau au activat în ultimii cinci ani în sistemul judecătoresc, al procuraturii și în serviciul public.

9. La 24 august 2023, Comisia a solicitat reclamantei completarea declarațiilor și a chestionarului menționate în paragraful precedent, care au fost prezentate Comisiei la 30 august 2023.

10. Având în vedere că evaluarea reclamantei a început în anul 2023, criteriul prevăzut de art. 11 alin. (3) lit. a) din Legea nr. 65 (justificarea averii) a fost evaluat pentru perioada 2011-2022, iar pragul averii nejustificate peste care se consideră că persoana nu a promovat evaluarea a fost stabilit conform salariului mediu lunar prognozat pe economie din anul 2023. În anul 2023, acesta a fost de 11.700 lei, iar pragul în cazul reclamantului a fost de 234.000 lei.

11. La 21 decembrie 2023, Comisia a solicitat reclamantei clarificări cu privire la unele aspecte și prezentarea informațiilor suplimentare. Ea a răspuns în termenul oferit. La 25 ianuarie 2024, Comisia a solicitat din nou reclamantei să prezinte informații suplimentare, iar ea a răspuns în termen și de această dată. La 08 februarie 2024, Comisia a solicitat din nou reclamantei să prezinte informații suplimentare, iar reclamanta a răspuns Comisiei în termen și de această dată.

12. La 01 martie 2024, Comisia i-a comunicat reclamantei că are dubii în ceea ce privește integritatea financiară a acesteia, fiind invitată la audierea programată pentru 14 martie 2024.

13. La 14 martie 2024, reclamanta a fost audiată de către Comisie în ședință publică. Reclamanta a solicitat ca audierea să nu fie publică, însă solicitarea a fost respinsă de către Comisie. Rodica Chirtoacă a invocat în fața Comisiei că, în perioada 2001-2010, ea a activat în calitate de jurist la mai multe persoane juridice. În această perioadă, ea a acumulat economii în numerar. Potrivit reclamantei, la sfârșitul anului 2010 (evaluarea a fost efectuată începând cu 1 ianuarie 2011) acestea erau de 280.000 lei. Acești bani, împreună cu un împrumut de 5.000 euro luat de la o persoană fizică, au fost folosiți pentru restituirea creditului ipotecar luat de reclamantă pentru procurarea în anul 2014 a unui apartament. Reclamanta a mai susținut că a plătit pentru cheltuieli de consum mult mai puțin decât estimează Biroul Național de Statistică (BNS). Ea a solicitat ca la baza calculelor să fie puse cheltuieli de consum în mărime de 1.000 lei lunar pentru toată perioada evaluării, prezentând în acest sens mai multe chitanțe, care, în opinia sa, confirmă cheltuielile sale reale din acea perioadă.

14. La 14 mai 2024, cu vot unanim, Comisia a aprobat raportul de evaluare în privința reclamantei, constatând că cheltuielile ei pentru anii 2012-2016, 2018-2019 și 2021 depășeau veniturile cu mai mult de 234.000 lei. Din acest considerent,

Comisia a recomandat nepromovarea evaluării de către reclamantă în conformitate cu criteriul stabilit de art. 11 alin. (3) lit. a) Legea 65. Potrivit raportului, reclamanta a avut următorul sold negativ:

Anul	Venit (MDL)	Cheltuieli (MDL)		Sold negativ (MDL)
		Total	CCP ¹	
2012	14.432	29.232	26.088	- 11.800
2013	13.115	28.014	27.828	- 14.899
2014	395.608	448.568	28.092	- 52.950
2015	126.107	432.442	31.932	- 306.335
2016	216.064	296.784	33.828	- 80.720
2018	146.876	195.872	37.308	- 48.996
2019	95.358	111.726	45.960	- 16.368
2021	92.781	142.961	51.144	- 50.180
Total sold negativ				- 582.258

15. Comisia nu a considerat credibilă versiunea că reclamanta avea 280.000 de lei la începutul anului 2011, deoarece, conform datelor Serviciului Fiscal de Stat (SFS), venitul ei total net de la absolvirea universității în anul 2001 până în anul 2010 a fost de 152.782 lei. La solicitarea Comisiei, reclamanta nu a putut prezenta probe documentare care ar confirma cu certitudine că ea deținea acești bani în numerar. Ea doar a menționat că, pe lângă cele 152.782 lei, în acea perioadă ea a obținut venit de la cinci companii și nu își poate explica din ce motiv acele venituri nu au fost raportate la SFS. Comisia a mai menționat că în 2014 reclamanta a luat un credit ipotecar pentru procurarea apartamentului său, în mărime de 383.000 de lei. Această sumă reprezenta costul apartamentului. Dacă ar fi avut cei 280.000 de lei în numerar, dînsa nu ar fi avut nevoie de un credit în mărime de 383.000 de lei, ci de unul în mărime de doar 103.000 lei. De asemenea, în perioada mai 2014 - aprilie 2015, reclamanta a efectuat plăți ipotecare de 3.300 și 4.400 lei. Potrivit reclamantei, ea a început să folosească economiile în numerar acumulate până în 2011 abia din 29 mai 2015. Potrivit Comisiei, reclamantul nu a venit cu o explicație plauzibilă pentru aceste neconcordanțe.

16. Comisia nu a considerat verosimil ca reclamanta să fi folosit împrumutul de 5.000 euro pentru rambursarea creditului ipotecar. Împrumutul a fost transferat reclamantei pe 21 septembrie 2015. Ea a declarat că a rambursat împrumutul în 2018. Potrivit reclamantei, din acest împrumut a rambursat plățile ipotecare în sumă de 44.700 lei la 25 septembrie 2015, 44.860 lei la 30 septembrie 2015 și o parte din suma de 44.680 lei rambursată la 15 octombrie 2015. Conform extraselor bancare, la 11 noiembrie 2015 subiectul a retras din contul bancar în numerar 4.970

¹ Cheltuielile de Consum ale Populației, conform datelor Biroului Național de Statistică

euro. Dacă împrumutul ar fi fost folosit pentru plata creditului ipotecar, la 11 noiembrie 2015 această sumă ar fi fost deja cheltuită și nu putea fi retrasă din cont. Comisia a mai menționat că, chiar dacă împrumutul de 5.000 euro ar fi fost folosit pentru restituirea creditului, acest fapt nu ar fi influențat soldul negativ pentru anii 2015 și 2016.

17. În ceea ce privește cheltuielile de consum mai reduse ale reclamantei față de cheltuielile medii pe țară, argumentarea reclamantei nu a fost acceptată de către Comisie. Chitanțele prezentate de reclamantă nu confirmă că acestea se refereau la toate cheltuielile efectuate de reclamantă. Ele nu acopereau anumite tipuri de utilități pentru toate lunile, iar unele tipuri de cheltuieli incluse în cheltuielile de consum ale populației de către BNS în genere nu au fost acoperite prin chitanțe. De asemenea, pentru toți cei 12 ani, reclamanta a prezentat doar 17 chitanțe care confirmau cumpărarea de produse alimentare în magazine. Cele 17 chitanțe erau din anii 2012, 2020-2023 și aveau o valoare totală de 1.217 lei. De asemenea, Comisia a considerat neconvincător ca, în pofida inflației, cheltuielile de trai ale reclamantei să fi rămas aceleași din anul 2011 până în anul 2022.

18. La 04 iunie 2024, reclamanta a participat la ședința CSM la care a fost discutat raportul și a fost constatăată nepromovarea evaluării de reclamantă. Conform [înregistrării video a ședinței CSM](#), până la adoptarea hotărârii, CSM a discutat cu reclamantă despre dubiile stabilite în raportul Comisiei timp de 23 de minute, iar reclamanta a reiterat argumentele sale prezentate Comisiei. În hotărârea sa, CSM a reiterat constatările și argumentele Comisiei și a notat că evaluarea a fost desfășurată de Comisie cu respectarea procedurii, iar argumentele reclamantei nu sunt convingătoare. Hotărârea motivată a CSM a fost comunicată prin email reclamantei pe 06 iunie 2024.

LEGISLAȚIA ȘI STANDARDELE RELEVANTE

19. Art. 2 alin. (2) al Codului administrativ se referă la posibilitatea reglementării activității administrative prin alte legi decât Codul administrativ. Acesta prevede următoarele:

„(2) Anumite aspecte ce țin de activitatea administrativă privind domenii specifice de activitate pot fi reglementate prin norme legislative speciale derogatorii de la prevederile prezentului cod numai dacă această reglementare este absolut necesară și nu contravine principiilor prezentului cod.”

20. Principiile Codului administrativ sunt prevăzute în Capitolul III al Codului (articolele 21-43). Prevederile relevante ale acestor articole sunt următoarele:

„Articolul 22. Cercetarea din oficiu

(1) Autoritățile publice și instanțele de judecată competente cercetează starea de fapt din oficiu. Acestea stabilesc felul și volumul cercetărilor și nu sînt legate nici de expunerile participanților, nici de cererile lor de reclamare a probelor.

...

Articolul 29. Proportionalitatea

(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.

(2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă:

- a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;
- b) este necesară pentru atingerea scopului;
- c) este rezonabilă.

(3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.

Articolul 31. Motivarea

Actele administrative individuale și operațiunile administrative scrise trebuie să fie motivate.

Articolul 36. Supremația dreptului

...

(2) Instanțele de judecată competente aplică principiul supremației dreptului cu luarea în considerare a jurisprudenței Curții Europene pentru Drepturile Omului.”

21. Art. 225 Cod administrativ se referă la limitele controlului judecătoresc al actului administrativ. Partea relevantă a acestuia este următoarea:

„Articolul 225. Limitele controlului judecătoresc

(1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

- a) și-a exercitat dreptul discreționar;
- b) a luat în considerare toate faptele relevante;
- c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar;
- d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.”

22. Preambulul Legii nr. 65 are următorul conținut:

„În vederea asigurării integrității judecătorilor Curții Supreme de Justiție și a sporirii încrederii societății în activitatea acesteia și în sistemul justiției, Parlamentul adoptă prezenta lege organică.”

23. Criteriile de evaluare sunt prevăzute de art. 11 alin. (2) și (3) ale Legii nr. 65 și prevăd următoarele:

„(2) Se consideră că judecătorul nu corespunde criteriului de integritate etică dacă Comisia de evaluare are dubii serioase determinate de faptul că:

- a) în ultimii 5 ani, acesta a încălcat grav regulile de etică și conduită profesională a judecătorilor, a procurorilor sau, după caz, a altor profesii, precum și dacă a avut un comportament arbitrar sau a emis acte arbitrare, în ultimii 10 ani, contrare normelor imperative ale legii, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului stabilise, anterior adoptării actului, că o decizie similară a fost contrară Convenției Europene pentru Drepturile Omului;
- b) în ultimii 10 ani, a admis în activitatea sa incompatibilități și conflicte de interese incompatibile cu funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

(3) Se consideră că judecătorul nu corespunde criteriului de integritate financiară dacă Comisia de evaluare are dubii serioase determinate de faptul că:

- a) diferența dintre avere, cheltuieli și venituri, pentru ultimii 12 ani, depășește, în total, 20 de salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea judecătorului;
- b) în ultimii 10 ani, a admis iregularități fiscale în urma cărora suma impozitului neplătit a depășit, în total, 5 salarii medii pe economie, în cuantumul stabilit de Guvern pentru anul în care a început evaluarea judecătorului.”

24. Articolul 16 al Legii nr. 65 reglementează modul de adoptare a raportului Comisiei. Partea relevantă a acestui articol este următoarea:

„(1) În urma evaluării judecătorului, Comisia de evaluare întocmește un raport motivat cu privire la evaluare care să conțină propunerea privind promovarea sau nepromovarea evaluării.

(2) Raportul cu privire la evaluare se aprobă de către Comisia de evaluare cu votul majorității membrilor prezenți. Membrii Comisiei de evaluare nu se pot abține de la vot.

(3) Raportul cu privire la evaluare conține faptele relevante, motivele și concluzia privind promovarea sau nepromovarea evaluării.

(4) Se consideră că judecătorul nu a promovat evaluarea dacă s-a constatat existența unui sau mai multor temeiuri de necorespondere cu criteriile prevăzute la art.11.”

25. Modul de examinare al raportului Comisiei de către CSM este stabilit în art. 17 al Legii nr. 65. Partea relevantă a acestuia este următoarea:

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii examinează în ședință publică, în baza dosarului de evaluare recepționat de la Comisia de evaluare, rezultatele evaluării judecătorului. Judecătorul poate prezenta informații suplimentare pe care le consideră relevante doar dacă probează că a fost în imposibilitate de a

le prezenta anterior. Reprezentantul Comisiei de evaluare și judecătorul evaluat, în persoană, sunt în drept să își prezinte poziția.

(2) Prin hotărâre motivată, ... Consiliul Superior al Magistraturii:

- a) acceptă raportul cu privire la evaluare și constată promovarea sau nepromovarea evaluării;
- b) respinge raportul cu privire la evaluare și dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare a judecătorului, dacă constată circumstanțe de fapt sau erori procedurale care puteau duce la promovarea sau, după caz, nepromovarea evaluării;

... ”

26. Articolul 18 al Legii nr. 65 reglementează modul de examinare a contestațiilor împotriva hotărârilor CSM emise conform art. 17 din această lege. Partea relevantă a art. 18 este următoarea:

„(1) Prin derogare de la prevederile Codului administrativ, hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii prevăzută la art.17 alin.(4) poate fi contestată de către judecătorul [inclusiv candidatul] vizat sau de către Comisia de evaluare la Curtea Supremă de Justiție în termen de 5 zile de la comunicarea hotărârii motivate a Consiliului Superior al Magistraturii. Depunerea contestației suspendă executarea hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii.

(2) Contestația se depune la Curtea Supremă de Justiție și se examinează în termen de 30 de zile de un complet format din 3 judecători care au promovat evaluarea și nu au activat în cadrul Curții Supreme de Justiție până la data de 31 decembrie 2022.”

(2¹) Curtea Supremă de Justiție:

- 1) respinge contestația;
- 2) admite contestația și:
 - a) dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare de către Comisia de evaluare;
 - b) dispune, o singură dată, reluarea procedurii de evaluare de către Consiliul Superior al Magistraturii;
 - c) constată promovarea sau nepromovarea evaluării în cazul anulării hotărârii Consiliului Superior al Magistraturii emise după reluarea procedurii de evaluare.

(2²) Curtea Supremă de Justiție admite contestația doar dacă constată că, în cadrul procedurii de evaluare, au fost admise erori procedurale grave care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare sau că există circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea sau nepromovarea evaluării.”

27. La 14 februarie 2023, Curtea Constituțională a verificat constituționalitatea unor prevederi similare din Legea 26/2022. În para. 83 al hotărârii sale Curtea

Constituțională a menționat următoarele despre limitele controlului judiciar al actelor emise ca urmare a evaluării externe:

„83 Curtea admite că dispozițiile contestate sunt apte să realizeze obiectivul urmărit de legislator, i.e. să evite situațiile de anulare a deciziilor Comisiei de evaluare din cauza încălcării unor reguli de procedură nesemnificative. ... obiectivul legislatorului poate fi realizat prin limitarea controlului judiciar la erorile procedurale grave ale Comisiei de evaluare în cadrul procedurii de evaluare, care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare. Această soluție însoțită de competența completului special de a examina „circumstanțele care puteau duce la promovarea evaluării” de către candidat sunt în măsură să asigure o „examinare suficientă” a problemelor centrale abordate de candidații nepromovați.”

28. La 06 aprilie 2023, Curtea Constituțională a verificat constituționalitatea altor prevederi similare din Legea 26/2022. Acestea se refereau *inter alia* la posibilitatea inversării sarcinii probațiunii la verificarea averii. În para. 136 al Deciziei sale, Curtea Constituțională a menționat următoarele:

„136. Potrivit unei opinii *amicus curiae* a Comisiei de la Veneția, conceptul de evaluare a integrității implică implementarea unui proces de mecanisme care vizează garantarea celor mai înalte norme în materie de conduită și de integritate financiară solicitate pentru accederea în funcția publică. Într-un sistem de control prealabil al integrității, decizia de a nu recruta un candidat poate fi justificată în cazul unei simple îndoieli pe baza unei evaluări a riscurilor. Totuși, decizia de nepromovare a evaluării unui candidat trebuie legată de un indiciu de ilegalitate, cum ar fi averea inexplicabilă, chiar dacă nu se poate dovedi dincolo de orice îndoială că această avere provine din surse ilegale (a se vedea CDL-AD(2022)011, §§ 9-10).”

29. Comisia activează în baza regulamentului propriu de organizare și funcționare. Acesta este aprobat de Comisie și [este publicat pe pagina web](#) a Comisiei. Acesta prevede la p. 3.5 din Anexă că, la evaluarea averii, cheltuielile de consum ale populației stabilite anual de către BNS vor fi incluse la cheltuieli.

30. Cheltuielile de consum ale populației sunt estimate anual de către BNS în scopul stabilirii cheltuielilor reale de trai. Estimarea se face în baza chestionării a câteva mii de gospodării din mediul urban și rural. Cheltuielile sunt estimate prin completarea benevolă, în decursul unei luni, a unor chestionare detaliate cu privire la cheltuielile efectuate de către gospodărie. Completarea chestionarelor este verificată peste 15 zile de la începutul completării și la sfârșitul lunii de către operatori special instruiți în acest sens. Ulterior, datele din chestionare sunt verificate încă o dată și gospodăria poate fi rugată să ajusteze datele din chestionar în cazul unor inconsistențe evidente. În baza datelor colectate, sunt calculate costuri medii per persoană. Datele obținute [sunt publicate](#) de către BNS pe internet. BNS publică date privind cheltuielile din mediul urban și rural și separat pentru mun. Chișinău. Cheltuielile de consum sunt estimate per persoană, însă sunt oferite

cheltuieli per persoană (care sunt mai mici) în cazul gospodăriilor cu mai multe persoane.

31. Clasificatorul cheltuielilor gospodăriilor casnice a fost elaborat de către BNS conform Clasificării Europene a Consumului Individual pe Destinații ([COICOP 2013 5-Digit](#)). Cheltuielile sunt divizate în următoarele 12 categorii: 1) produse alimentare și băuturi nealcoolice; 2) băuturi alcoolice și tutun; 3) îmbrăcăminte și încălțăminte; 4) locuințe, apă, electricitate și gaz; 5) mobilier, echipamente de uz casnic și întreținerea lor de rutină; 6) sănătate; 7) transportul; 8) comunicațiile; 9) recreere și cultură; 10) educație; 11) restaurante și hoteluri; 12) bunuri și servicii diverse.

32. La completarea chestionarelor, gospodăriile trebuie să indice cheltuielile exacte pe care le fac. În cazul primirii anumitor produse cu titlu gratuit, acestea trebuie estimate și indicate în chestionar drept cheltuieli efectuate. Conform BNS, marja de eroare a calculelor cheltuielilor de consum este de +/- 5%.

33. În tabelul de mai jos sunt prezentate cheltuielile anuale de consum ale unei gospodării compuse dintr-o persoană cu reședință urbană.

Anul	Cheltuielile de consum ale populației (urban)					
	Total anual (per adult)	Produse alimentare (%)	Îmbrăcăminte/încălțăminte (%)	Locuință/utilități (%)	Băuturi alcoolice/tutun (%)	Transport (%)
2011	23.820	39,9	9,3	18,8	1,5	5,6
2012	26.088	40,6	9,9	19,6	1,4	5,1
2013	27.828	40,9	9,2	20,3	1,3	5,3
2014	28.092	42,1	9,8	20,0	1,1	4,8
2015	31.932	39,6	10,5	18,7	1,3	5,0
2016	33.828	40,1	9,5	18,3	1,5	5,8
2017	35.364	40,8	9,9	19,3	1,4	4,1
2018	37.308	41,2	10,0	18,5	1,5	4,6
2019	45.960	36,6	9,4	15,8	1,6	6,9
2020	44.508	39,8	8,4	15,6	2,2	6,3
2021	51.144	41,9	9,1	15,2	2,0	6,5
2022	63.720	41,1	8,4	16,3	1,7	7,4

ARGUMENTELE PĂRȚILOR

a. Argumentele reclamantei

34. La 11 iunie 2024, reclamanta a contestat hotărârea CSM la CSJ și solicită anularea acesteia și a Raportului Comisiei și dispunerea reevaluării de către Comisia de Evaluare. Potrivit acesteia, hotărârea CSM a fost adoptată cu

încălcarea art. 21 (legalitatea) și 29 (proporționalitatea), art. 31 (motivarea) Cod administrativ. Comisia ar fi oferit o explicație confuză folosirii celor 5.000 euro. De asemenea, Comisia și-a bazat unele concluzii din raport pe faptul că ea are „dubii serioase”. Reclamanta consideră o asemenea abordare contrară Codului administrativ, deoarece orice dubiu trebuie tratat în favoarea candidatului, principiu care este „înrădăcinat în ideea statului de drept”. Ea a mai menționat că încălcările de integritate financiară au fost apreciate de către CSM și Comisie „subiectiv și izolat de contextul istorico-social, ceea ce afectează securitatea raporturilor juridice”.

35. La 17 iunie 2024, reclamanta a completat argumentele din contestație, menționând că, contrar prevederilor din Legea nr. 65, potrivit căreia integritatea financiară se verifică doar pentru o perioadă de 12 ani, Comisia și-a permis să verifice și activitatea reclamantei pentru anii 2001-2010 atunci când a refuzat să recunoască faptul că la începutul anului 2011 dânsa ar avea economii în mărime de 280.000 lei. Ea a reiterat că cheltuielile sale de consum în anii 2011-2022 a fost de 1.000 lunar, dar nu cele stabilite anual de BNS. Validarea sumei de 280,000 și scăderea cheltuielilor de consum reduc averea sa nejustificată sub 237.000 lei și ea ar fi trebuit să promoveze evaluarea.

36. În ședința CSJ din 02 august 2024, reclamanta a reiterat argumentele sale menționate în paragrafele precedente. Fiind întrebată de instanța de judecată dacă a declarat Comisiei economiile de 280.000 în anii 2011-2014, dânsa a menționat că nu a făcut acest lucru din greșală deși avea această economie la sfârșitul anului 2010.

37. Reclamanta a mai menționat, printr-o declarație generală, că a fost tratată diferențiat de către CSM și de către Comisie. Ea nu a explicat în ce a constat tratamentul diferențiat și în raport cu cine CSM și Comisia a manifestat un altfel de tratament.

b. Argumentele celorlalți participanți

38. În referință, CSM a notat că, potrivit Hotărârii Guvernului 1717/2002, în vigoare din 31 decembrie 2002, remunerațiile suplimentare acordate de adunările creditorilor în cadrul procedurii de insolabilitate trebuiau impozitate. Contrar celor declarate de reclamantă, SFS nu i-au fost raportate asemenea plăți efectuate în favoarea reclamantei și care ar putea explica existența la 1 ianuarie 2011 a economiilor de 280.000 lei. În ceea ce privește motivarea hotărârii sale, Consiliul a reiterat că el a subscris concluziilor Comisiei, care erau convingătoare, iar acest fapt înlătură necesitatea repetării concluziilor Comisiei. CSM a solicitat respingerea contestației ca neîntemeiată.

39. În referința sa, Comisia a menționat că explicațiile reclamantei nu au fost suficiente pentru a înlătura dubiile sale, solicitând respingerea contestației. Comisia a reiterat argumentele din Raportul de evaluare. De asemenea, ea menționat că, potrivit standardelor internaționale, în cazul evaluărilor externe

extraordinare este admisibil de a aplica standardul probabilității ca nivel de probațiune, iar simpla îndoială ar fi suficientă pentru a nu recruta un candidat într-o funcție publică.

MOTIVAREA INSTANȚEI

40. La 06 iunie 2024, reclamantei i-a fost comunicată prin email hotărârea motivată a CSM. Contestația examinată a fost depusă pe 11 iunie 2024, adică a cincea zi de la comunicarea hotărârii motivate a CSM. Prin urmare, contestația a fost depusă în termen.

41. Până a trece la examinarea argumentelor concrete, Completul reiterează că conform art. 36 alin. (2) Cod administrativ, în aplicarea supremației dreptului, instanța judecătorească de contencios administrativ ia în considerare jurisprudența CtEDO. Potrivit acestei jurisprudențe, obligația instanței judecătorești de motivare a hotărârilor judecătorești nu poate fi înțeleasă că impunând un răspuns pentru fiecare argument (hot. [García Ruiz v. Spania](#), 1999, § 26). Totuși, orice argument decisiv pentru rezultatul procedurii necesită un răspuns clar (hot. [Ruiz Torija v. Spania](#), 1994, § 30; și, pentru comparație, [Petrović și Alții v. Muntenegru](#), 2018, § 43), în special argumentele cu privire la drepturile și obligațiile garantate de Convenția Europeană pentru Drepturile Omului (hot. [Fabris v. Franța](#), 2013, § 72 *in fine*; [Paun Jovanović v. Serbia](#), 2023, § 108). Având în vedere că aceasta este prima hotărâre a CSJ pe marginea unei contestații formulate în temeiul Legii nr. 65, completul a decis să dea în această cauză o motivare mai detaliată decât o cer standardele CtEDO.

42. Pentru a asigura o mai bună înțelegere a practicii sale și a facilita procesul de perfecționare a evaluării externe, CSJ urmează să clarifice în această hotărâre următoarele aspecte relevante pentru soluționarea cauzei:

- a. Relația dintre Codul administrativ și Legea nr. 65;
- b. Sarcina probațiunii în cadrul evaluării externe;
- c. Folosirea cheltuielilor de consum ale populației la calcularea cheltuielilor subiecților evaluați;
- d. Cazurile în care CSJ poate admite contestația.

a. Relația dintre Codul administrativ și Legea nr. 65

43. Atât Codul administrativ cât și Legea nr. 65 sunt legi organice, adică au putere juridică egală. Legea nr. 65 a fost votată în lectură finală după adoptarea Codului administrativ și reglementează în detaliu procedura de evaluare externă, modul de adoptare a hotărârii CSM și de examinare a contestației împotriva hotărârilor CSM adoptate în temeiul Legii nr. 65. Aspectele din teza precedentă semnifică că Legea nr. 65 are prioritate în caz de contradicție dintre aceasta și Codul administrativ.

44. Conform art. 2 alin. (2) Cod administrativ, legi derogatorii de la Codul administrativ pot reglementa activitatea administrativă numai dacă acestea sunt absolut necesare și nu contravin principiilor Codului administrativ (a se vedea para. 19). Totuși, din motivele din para. 45-46, prioritatea normelor din Legea nr. 65 nu poate genera în această cauză discuții prin prisma art. 2 alin. (2) Cod administrativ.

45. Evaluarea externă este reglementată de o lege adoptată de Parlament în anul 2023, după consultarea repetată cu Comisia de la Veneția, iar [majoritatea recomandărilor](#) Comisiei de la Veneția au fost acceptate. Legea a fost adoptată pentru a asigura integritatea judecătorilor CSJ și a spori încrederea publică în sistemul de justiție. Comisia de la Veneția a examinat inclusiv necesitatea evaluării externe și a admis că, în contextul Republicii Moldova, aceasta ar putea avea loc. Până în prezent, Legea nr. 65 a fost modificată de câteva ori.

46. Procedura de efectuare a evaluării externe prevăzută de Legea nr. 65 este într-o oarecare măsură diferită de prevederile Codului administrativ în ceea ce privește termenele de procedură, probațiunea, anularea actelor administrative, procedura contenciosului administrativ, etc. Completul constată că, din acțiunea civilă și din argumentele expuse în cadrul ședinței de judecată, reclamanta nu a indicat care prevederi concrete din Legea nr. 65 ea le consideră că vin în contradicție cu principiile Codului administrativ. Până la o argumentare concretă, CSJ prezumă că asemenea contradicții nu există. Având în vedere că Legea nr. 65 este o lege specială în raport cu Codul administrativ, atât timp cât contradicții cu principiile Codului administrativ nu au fost stabilite, prevederile Legii nr. 65 au prioritate față de celelalte norme din Codul administrativ, iar în cazul aspectelor nereglementate de Legea nr. 65 prevederile Codului administrativ sunt aplicabile în măsura în care nu contravin scopului Legii nr. 65.

b. Sarcina probațiunii în cadrul evaluării externe

47. Reclamanta susține că, potrivit Codului administrativ, orice dubiu ar trebui interpretat în favoarea sa, iar inversarea sarcinii probațiunii în cazul existenței dubiilor este inacceptabilă. Completul notează că, din motivele explicate în para. 43-46, Legea nr. 65 are prioritate față de Codul administrativ.

48. Conform art. 16 alin. (4) al Legii nr. 65, Comisia va considera că persoana nu a promovat evaluarea dacă s-a constatat existența unui sau mai multor temeiuri de necorespondere cu criteriile prevăzute la art. 11. Art. 11 alin. (2) și (3) al Legii nr. 65 prevede că persoana nu corespunde criteriilor de integritate dacă Comisia are „dubii serioase”. Din ultimele norme rezultă că simpla existență a dubiilor este suficientă pentru ca Comisia să recomande nepromovarea evaluării. Legea nr. 65 totuși cere ca acestea să nu fie simple dubii, ci unele „serioase”, adică dubiul trebuie să rezulte din circumstanțe factologice obiective, cum ar fi, de exemplu, încheierea unor contracte, extrase bancare sau posesia efectivă a unor bunuri nedeclarate, etc. Dacă dubiile Comisiei rezultă din circumstanțe factologice obiective, îi revine deja subiectului evaluării să dovedească că dubiul Comisiei nu

este întemeiat. Neonorarea acestei sarcini rezultă în menținerea dubiilor și duce la nepromovarea evaluării.

49. Aspectele menționate în paragraful precedent se referă la raportul Comisiei. Legea nr. 65 nu instituie expres reguli cu privire la inversarea sarcinii probațiunii în fața CSM, însă nici nu interzice acest lucru. Totuși, din art. 17 alin. (1) și (2) al Legii nr. 65 (a se vedea para. 25) rezultă că CSM nu face personal o evaluare separată, ci doar verifică corectitudinea raportului de evaluare în baza materialelor prezentate de Comisie și de către subiectul evaluării, dacă sunt întrunite condițiile prevăzute în alin. (1). CSM poate respinge raportul Comisiei doar dacă constată circumstanțe de fapt sau „erori procedurale” comise de Comisie care puteau duce la o propunere opusă a Comisiei. Din aceste prevederi rezultă că CSM aplică același standard de probațiune ca și Comisia.

50. Curtea Constituțională a constatat deja că o asemenea inversare a sarcinii probațiunii nu este contrară Constituției, făcând referire la o opinie a Comisiei de la Veneția (a se vedea para. 28). Această inversare a sarcinii probațiunii nu a fost considerată *per se* arbitrară nici de către CtEDO (a se vedea hot. [Xhoxhaj v. Albania](#), 2021, § 352; [Sevdari v. Albania](#), 2022, § 130).

c. Folosirea cheltuielilor de consum ale populației la calcularea cheltuielilor subiecților evaluați

51. Completul notează că cheltuielile de consum ale populației sunt efectuate conform unei metodologii detaliate, în cadrul chestionării sunt implicate câteva mii de gospodării, chestionarea este minuțioasă iar rezultatele sunt verificate de câteva ori (a se vedea para. 30). Analize de acest gen sunt efectuate și în alte țări europene, care aplică o metodologie asemănătoare (a se vedea para. 31). Cifrele obținute sunt dezagregate după categorii de gospodării, în funcție de locul de trai și numărul de persoane în gospodărie, ce permite obținerea datelor care ar fi cât mai apropiate de gospodăria subiectului evaluării (a se vedea para. 30 *in fine*).

52. Metodologia de calculare a cheltuielilor de consum ale populației are totuși anumite limitări. Bunurile primite gratuit sunt raportate ca fiind procurate, iar marja de eroare a datelor obținute este de +/-5% (a se vedea para. 32). În cadrul evaluării externe aceste limitări nu pot fi trecute cu vederea.

53. Completul reiterează că evaluarea externă nu poate reprezenta o sarcină imposibilă de realizat (*mutatis mutandis* [Opinia Comisiei de la Veneția CDL-AD\(2023\)005](#), para. 73). Sursele din care judecătorii și procurorii pot obține venit sunt limitate prin lege, iar volumul lor de lucru face puțin probabilă obținerea unui venit considerabil în plus la salariu din categoriile de activități permise de lege. Prin urmare, ar putea fi nerezonabil de a cere judecătorului sau procurorului să confirme venituri suficiente pentru acoperirea cheltuielilor de consum atunci când venitul total al familiei sale este mai mic decât cheltuielile de consum ale populației, iar partenerul său este în imposibilitate să obțină venit sau un venit mai mare. Deoarece pot obține cu ușurință venit din alte surse decât cel de la locul de

lucru de bază, această abordare nu este aplicabilă totuși candidaților pentru funcția de judecător CSJ care nu sunt judecători sau procurori, adică avocaților sau profesorilor universitari.

d. Cazurile în care CSJ poate admite contestația

54. Art. 18 alin. (2²) din Legea nr. 65 prevede că CSJ poate admite contestația doar dacă constată că, în cadrul procedurii de evaluare, au fost admise „erori procedurale grave care afectează caracterul echitabil al procedurii de evaluare” sau că există „circumstanțe de fapt care puteau duce la promovarea sau nepromovarea evaluării” (a se vedea para. 26). Această prevedere a apărut în Legea nr. 65 după o hotărâre a Curții Constituționale din 14 februarie 2023, care se referea la prevederi similare din Legea nr. 26/2022 (a se vedea para. 27).

55. În para. 83 al hotărârii Curții Constituționale din 14 februarie 2023 a fost menționat că este admisibil de a nu anula deciziile Comisiei pentru „erori de procedură nesemnificative”. Curtea Constituțională a acceptat ca controlul judiciar al actelor emise în cadrul evaluării externe să se limiteze la circumstanțele de fapt care puteau schimba rezultatul evaluării și la erorile procedurale grave ale Comisiei care afectează „caracterul echitabil al procedurii de evaluare”.

56. În hotărârea menționată în paragraful precedent, Curtea Constituțională a făcut referire la hotărârea CtEDO [*Pişkin v. Turcia*](#) (2020). În para. 131 al hotărârii respective, CtEDO a menționat că instanța de judecată trebuie să fie competentă să examineze toate aspectele centrale ale cauzei. Acestea sunt chestiuni de fapt sau de drept care, dacă nu ar fi avut loc (în cazul aspectelor de fapt) sau ar fi fost soluționată în mod opus (în cazul chestiunilor de drept), ar fi dus la o altă propunere a Comisiei sau la o hotărâre diametral opusă a CSM.

57. Prin urmare, competența CSJ la examinarea contestațiilor depuse conform Legii nr. 65 este una mai limitată decât cea prevăzută de Codul administrativ. Ea poate anula hotărârea CSM doar în cazurile menționate de Legea nr. 65, iar, din motivele menționate în para. 43-46, celelalte temeiuri prevăzute de Codul administrativ pentru anularea actului administrativ nu sunt aplicabile.

58. CSJ poate ajunge la o concluzie diferită de cea CSM sau a Comisiei. Prin urmare, CSJ poate conchide în aceeași cauză că unele dubii serioase constatate de CSM nu există, iar alte dubii există. Existența unui singur dubiu este suficient pentru nepromovarea evaluării externe. După cum rezultă din art. 18 alin. (2²) din Legea nr. 65, CSJ nu poate admite contestația dacă constată existența a cel puțin unui dubiu prevăzut la art. 11 alin. (2) și (3) al acestei legi.

e. Aplicarea principiilor de mai sus în prezenta cauză

59. Reclamanta susține că Comisia nu avea competența de a verifica veniturile și economiile acumulate de ea până la 01 ianuarie 2011 (a se vedea para. 35). Completul CSJ notează că reclamanta a declarat că a folosit acești bani în anii 2015-2016, adică în perioada evaluării. Comisia are sarcina să verifice toate

economiile pe care subiectul evaluării le folosește pe perioada evaluării. Completul mai notează că Comisia nu a efectuat o verificare a veniturilor, cheltuielilor și a averii reclamantei pentru perioada precedentă perioadei de evaluare. Ea doar a verificat veniturile nete ale reclamantei pentru perioada în care acesta declară că a obținut economii, în vederea stabilirii credibilității declarațiilor reclamantei.

60. Reclamanta susține că Comisia în principiu nu ar trebui să analizeze nimic pentru perioada precedentă evaluării, sugerând că orice economii declarate de subiecții evaluării ca fiind obținute până la începutul perioadei de evaluare urmează a fi acceptate necondiționat și fără vreo verificare. Dacă o asemenea abordare ar fi acceptată, corectitudinea calculului efectuat în cadrul evaluării ar putea fi pusă în discuție prin declararea, pentru perioada precedentă evaluării, a unor economii care nu puteau fi obținute nici ipotetic. Acest aspect a fost examinat și de către CtEDO în cauza *Xhoxhaj v. Albania*. În para. 349 al acestei hotărâri, CtEDO a menționat următoarele:

„deoarece bunurile personale sau familiale se acumulează în mod normal pe parcursul vieții profesionale, stabilirea unor limite temporale stricte pentru evaluarea bunurilor ar restrânge și ar afecta în mare măsură capacitatea autorităților de a evalua legalitatea tuturor activelor dobândite de către persoana care este verificată. În acest sens, spre deosebire de procedurile disciplinare obișnuite, evaluarea bunurilor manifestă anumite particularități care impun acordarea unui grad mai mare de flexibilitate autorităților statului pentru aplicarea prescripțiilor legale, în concordanță cu obiectivul de restabilire și de consolidare a încrederii publicului în sistemul de justiție și asigurarea unui nivel ridicat de integritate așteptat de la membrii sistemului judiciar.”

61. Completul notează că reclamanta nu a prezentat probe documentare care ar confirma deținerea de către aceasta a economiilor de 280.000 de lei în anii 2011-2015. Ea nu a declarat aceste economii Comisiei pentru anii 2011-2014, deși a fost întrebată în prima rundă de întrebări despre economiile pentru acești ani. Completul respinge argumentul reclamantei că aceste economii au fost obținute din remunerațiile primite de la cele cinci companii la care a activat. Reținerea impozitelor din orice sume plătite persoanelor fizice mereu s-a făcut la sursa de plată, iar orice astfel de sume trebuiau raportate la SFS. În perioada precedentă evaluării, unele din cele cinci companii au făcut alte plăți în favoarea reclamantei, care au fost declarate la SFS și din ele au reținut impozitele. Completul de asemenea constată că timp de patru ani (2012-2015), reclamanta a obținut un venit total (fiind exclus creditul ipotecar obținut în 2014) mai mic de 280.000, ceea ce de asemenea știrbește din credibilitatea argumentului privind economisirea acestei sume în perioada precedentă evaluării, când nivelul de remunerare al populației era mai mic. Completul consideră convingătoare argumentele invocate de Comisie (a se vedea para. 15) și care au fost acceptate de către CSM. Prin urmare, se constată că, dacă ar fi avut cei 280.000 de lei în numerar în anul 2014, reclamanta nu ar fi avut nevoie de un credit ipotecar de 383.000 de lei, ci de unul în mărime

de doar 103.000 lei pentru a acoperi prețul apartamentului procurat. De asemenea, în perioada mai 2014 - aprilie 2015, reclamanta a efectuat plăți ipotecare de doar 3.300 și 4.400 lei, inclusiv dobânzi la credit, în pofida faptului că susține că avea economii care puteau acoperi mai mult de 2/3 din mărimea creditului. Din aceste motive, Completul respinge argumentul reclamantei cu privire la deținerea economiilor în numerar de 280.000 lei.

62. Reclamanta susține că cheltuielile sale de consum au fost de 12.000 de lei anual pe toată durata evaluării. Această sumă este de patru ori mai mică decât suma cheltuită în mediu în anul 2021 de o altă persoană din mediul urban care locuia singură, și de două ori mai puțin decât cheltuia acea persoană în anul 2011 (a se vedea para. 33). Argumentele invocate de Comisie pentru a nu accepta cheltuielile de consum reduse propuse de reclamantă (a se vedea para. 17) Completul le găsește convingătoare, iar reclamanta nu le-a combătut prin probe pertinente. Chitanțele prezentate de reclamantă nu confirmă că ele acoperă toate cheltuielile acestuia. Ele în mod clar nu acopereau anumite tipuri de utilități pentru toate lunile, iar unele tipuri de cheltuieli incluse în cheltuielile de consum ale populației de către BNS în genere nu au fost acoperite prin chitanțe. De asemenea, pentru toți cei 12 ani reclamanta a prezentat doar 17 chitanțe care confirmau cumpărarea de produse alimentare în magazine. Cele 17 chitanțe erau din anii 2012, 2020-2023 și aveau o valoare totală de 1.217 lei. În pofida inflației oficiale de 92%, reclamanta susține că cheltuielile sale de trai au rămas aceleași timp de 12 ani, din anul 2011 până în anul 2022, de 1000 lei pe lună. În para. 30-32 de mai sus este descrisă metodologia de calcul a cheltuielilor de consum ale populației. Completul consideră că o asemenea metodologie poate genera rezultate credibile pentru a fi folosite pentru evaluarea externă. Această evaluare are totuși limitările sale (a se vedea para. 32) și acestea pot fi puse în discuție în contextul evaluării, însă doar la prezentarea de către subiectul evaluării a datelor credibile. În acest caz, reclamanta nu a prezentat asemenea date, limitându-se la afirmații declarative. Din aceste motive, Completul respinge argumentul reclamantei potrivit căruia în cazul său trebuiau aplicate cheltuieli de consum mai mici decât cele folosite de Comisie.

63. În ceea ce privește argumentul reclamantei cu privire la pretinsa greșeală făcută de Comisie la reflectarea în calcule a împrumutului de 5.000 euro, Completul notează că, potrivit reclamantei, această sumă a fost cheltuită pentru rambursarea creditului ipotecar în septembrie-octombrie 2015 (a se vedea para. 15). În pofida acestei declarații, la începutul lui noiembrie 2015 în contul bancar al reclamantei se păstra această sumă, ceea ce exclude folosirea acesteia pentru plata tranșelor la credit în perioada septembrie-octombrie 2015. Totuși, dacă această sumă nu ar fi fost cheltuită integral în 2015, ci în 2016, acest fapt oricum nu ar fi schimbat soldul negativ total al reclamantei pentru acești doi ani și nici soldul negativ total pentru întreaga perioadă a evaluării.

64. Printr-o declarație generală, reclamanta a invocat că a fost tratat diferit de către CSM și de către Comisie în cadrul procedurii de evaluare. Completul notează

că nu orice tratament diferențiat este contrar legii. Legea interzice doar discriminarea, adică tratarea diferită a grupurilor de persoane în baza unui anumit criteriu, fără o justificare obiectivă și rezonabilă (a se vedea art. 2 al Legii 121/2012). Chirtoaca Rodica nu și-a fundamentat în vreun fel acest argument.

65. Din motivele de mai sus, în conformitate cu art. 195 din Codul administrativ, art. 238-241 din Codul de procedură civilă, art. 18 alin. (2¹) pct. 1) al Legii nr. 65/2023,

COMPLETUL, CU UNANIMITATE DE VOTURI,

Respinge contestația depusă de Rodica Chirtoacă împotriva hotărârii CSM nr. 295/20, din 4 iunie 2024.

Hotărârea este irevocabilă.

Președinte

Stela Procopciuc

Judecători

Vladislav Gribincea

Stella Bleșceaga