

Î N C H E I E R E

17 iunie 2020

mun.Chișinău

Colegiul civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Maria Ghervas
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului declarat de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Ministerul Justiției al Republicii Moldova împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității, intervenient accesoriu, Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la anularea actului administrativ, împotriva deciziei din 27 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău,

c o n s t a t ă :

La 18 februarie 2019 Ministerul Justiției al Republicii Moldova a adresat cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității, persoană terță Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la anularea deciziei nr. 225/18 din 11 ianuarie 2019 a Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității.

În motivarea acțiunii a indicat că, la 17 ianuarie 2019 Ministerul Justiției al Republicii Moldova a fost informat că prin decizia Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității nr.225/18 din 11 ianuarie 2019, s-a decis că „neacceptarea cererii în procedură de către instanțele de judecată, exclusiv din considerentul că este întocmită în limba rusă, constituie discriminare pe criteriul de limbă în accesul la justiție”. Decizia a fost remisă Ministerului Justiției al Republicii Moldova și Consiliului Superior al Magistraturii pentru punerea în aplicare a măsurilor orientate spre asigurarea accesibilității lingvistice a sistemului de justiție. La fel, decizia a fost remisă Parlamentului Republicii Moldova, inclusiv Comisiei drepturilor omului și relații interetnice și Comisiei juridice numiri și imunități pentru a identifica soluții de ordin legislativ pentru a preveni situații similare pe viitor.

A invocat că, decizia este bazată pe art. 2 și art. 5 alin. (4) din Legea nr.121 din 25 mai 2012 cu privire la asigurarea egalității, coroborat cu pct.61 din Legea nr.298

din 29 decembrie 2012 cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității.

Astfel, reclamantul consideră că faptele constatate prin decizia nr. 225/18 din 11 ianuarie 2019 sunt contrare dispozițiilor legale în vigoare art. 118 din Constituție, art. 24 alin. (3) Cod de procedură civilă.

A afirmat că, prin Legea nr.122/2016 cu privire la modificarea unor acte legislative au fost operate modificări la art. 167 Cod de procedură civilă în partea ce ține de stabilirea documentelor anexate la cererea de chemare în judecată, fiind stabilită obligația instanței de judecată de a solicita prezentarea traducerilor înscrisurilor și cererii de chemare în judecată.

La fel, reclamantul atrage atenția asupra sancțiunii procesuale care survine în cazul încălcării prevederilor art. 167 alin. (1) lit. a) Cod de procedură civilă, întrucât potrivit art. 171 Cod de procedură civilă, judecătorul emite, în cel mult 5 zile de la repartizarea cererii, o încheiere pentru a nu se da curs cererii, comunicând persoanei care a depus cererea acest fapt de încălcare și acordându-i un termen rezonabil pentru lichidarea neajunsurilor.

A invocat paragr.1 art.6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (dreptul la un proces echitabil), fiecare justițiabil are dreptul să prezinte în fața unei instanțe orice contestație referitoare la „drepturile și obligațiile sale cu caracter civil”. Astfel, art. 6 § 1 consacră „dreptul la instanță”, între care dreptul de acces, și anume dreptul de a sesiza instanța în materie civilă, constituie un aspect (Golder împotriva Regatului Unit, pct. 36). „Dreptul la instanță”, la fel ca și dreptul de acces, nu are un caracter absolut: drepturile pot da naștere la limitări, dar nu pot restricționa accesul liber al unui individ într-un mod sau până la un punct astfel încât dreptul să fie afectat în însăși esența sa [Philis împotriva Greciei, pct.59; De Geouffre de la Pradelle împotriva Franței, pct.28; și Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct.229]. În partea ce ține de propunerile de modificare a cadrului normativ relevant, menționează despre necesitatea asigurării stabilității legislației, ce constituie unul din elementele statului de drept. În acest sens, Comisia de la Veneția a evocat în Raportul privind statul de drept din 25-26 martie 2011 că, principiul certitudinii legale este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept. Pentru dobândirea acestei încrederi statul are obligația să respecte și să aplice într-o manieră previzibilă normele care au fost adoptate.

Suplimentar, a menționat că nu poate fi făcută o confuzie între procesul de examinare a plângerii în care se invocă o faptă de discriminare și constatarea caracterului discriminatoriu al unei legi, deoarece Consiliul nu dispune de competența de a adopta decizii în vederea stabilirii caracterului discriminatoriu al legii. Atribuțiile Consiliului trebuie să se limiteze la stabilirea faptelor, adică acțiunilor sau inacțiunilor care poartă un caracter discriminatoriu. Dacă, urmare a unei analize ample se identifică unele devieri de la standardele în materie de nediscriminare, potrivit art. 12 alin. (1) lit. b) din Legea nr.121/2012 și pct. 21 lit. a) din Regulament, Consiliul ar putea formula propuneri de modificare a legislației în vederea perfecționării acesteia, transmiterea lor spre promovare autorităților competente.

Atrage atenția asupra faptului că, declararea unei legi ca fiind contrară prevederilor constituționale de la art. 16 din Constituție ține de competența exclusivă a Curții Constituționale.

Prin hotărârea nr. 36 din 05 decembrie 2013 privind interpretarea art. 13 alin. (1) din Constituție în corelație cu preambulul Constituției și Declarația de Independență a Republicii Moldova, Curtea Constituțională s-a exprimat asupra clauzei constituționale, argumentând că statutul limbii de stat are menirea să contribuie la crearea garanțiilor necesare pentru folosirea ei pleneră în toate sferile vieții politice, economice, sociale și culturale. Prin aceeași hotărâre, Curtea Constituțională a reținut că limba de stat – limba română – este elementul de identificare a statului, considerat esențial în definirea identității constituționale a statului și populației acestuia, fiind puse alături de drapelul, stema și denumirea oficială a statului, având un rol cheie în sistemul valoric creat prin proclamarea independenței Republicii Moldova.

A susținut că prevederile art. 10 alin. (1) al Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, invocat drept temei la adoptarea Deciziei Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr.225/18 din 11 ianuarie 2019, este inaplicabil speței, or, acesta în aliniatul următor prevede că, în ariile locuite tradițional sau în număr substanțial de persoane aparținând minoritățile naționale, dacă aceste persoane solicită acest lucru și acolo unde aceasta cerere corespunde unei nevoi reale, părțile se vor strădui să asigure, în măsura posibilului, condiții care să permită folosirea limbii minoritare în raporturile dintre aceste persoane și autoritățile administrative. Prin urmare tratatul internațional nu obligă la accesibilitate lingvistică în sistemului de justiție.

Pct. 39 și 40 din Hotărârea nr.17 din 04 iunie 2018 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la funcționarea limbilor vorbite pe teritoriul Republicii Moldova și a articolului 4 alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale, se indică că Curtea a notat că autoritățile statale sunt perfect îndreptățite să promoveze cunoașterea și utilizarea limbii oficiale, adică a limbii române, și să-i asigure protecția, fără constrângeri (a se vedea, mutatis mutandis, pct. 40 din Opinia Comisiei de la Veneția privind Legea limbii de stat a Republicii Slovace nr.555/2009 din 8 octombrie 2010).

A afirmat că, protecția și promovarea limbii oficiale garantează dezvoltarea identității comunității statale și asigură comunicarea dintre și în cadrul părților constitutive ale populației. Posibilitatea cetățenilor de a utiliza limba oficială oriunde în țară permite evitarea unei discriminări în regiunile în care minoritățile sunt majoritare. Cunoașterea limbii oficiale este importantă și din perspectiva persoanelor care aparțin de minoritățile naționale. De altfel, Raportul explicativ al prevederilor Convenției-cadru pentru protecția minorităților naționale, intrată în vigoare pentru Republica Moldova pe 01 februarie 1998, raport în care este comentat articolul 14 § 3 din Convenție, menționează că „cunoașterea limbii oficiale constituie un factor favorabil coeziunii și integrării sociale”. Mai mult, deși cutuma, Curtea europeană a limbilor regionale sau minoritare constituie pentru autoritățile Republicii Moldova o sursă de drept (articolul 38 din Convenția din 23 mai 1969 cu privire la dreptul tratatelor, în vigoare pentru Republica Moldova din 25 februarie 1993). Preambulul acesteia prevede că „protecția și încurajarea limbilor regionale sau minoritare nu trebuie să se facă în detrimentul limbilor oficiale și a necesității de a le însuși”. Curtea a mai subliniat la pct.46 că Declarația de Independență a Republicii Moldova a anunțat aderarea la Carta de la Paris pentru o nouă Europă. Prin urmare, salvagardarea drepturilor lingvistice ale minorităților naționale din

Republica Moldova face parte din identitatea sa constituțională, concluzie pe care Curtea a dedus-o din considerentele Hotărârii sale nr.36 din 05 decembrie 2013, parag.86. În acest sens, noua ordine instituțională a Republicii Moldova, instituită prin adoptarea Constituției din 1994, fie trebuie să recunoască deplina efectivitate a Declarației de Independență, fie trebuie să nu o facă deloc. Curtea a hotărât că Declarația de Independență este definitorie pentru ordinea constituțională a Republicii Moldova, în întregul ei.

A precizat că, discriminarea constituie orice deosebire, excludere, restricție ori preferință în drepturi și libertăți a persoanei sau a unui grup de persoane, precum și susținerea comportamentului discriminatoriu bazat pe criteriile reale.

În acest context adaugă că, Curtea de la Strasbourg a elaborat următoarele elemente structural, parte integrantă a dreptului la o instanță: accesul la o instanță; finalitatea hotărârilor judecătorești; executarea la timp a hotărârilor judecătorești.

A menționat că, dreptul de acces la o instanță este un drept calificat (Ashingdane) și ia forme destul de diferite în sferile civile și penale. Dreptul de acces la o instanță este preocupat de 4 categorii de probleme principale: absența sau imposibilitatea reclamantului de a face față unei acțiuni civile (Golder) sau recursului penal (Papon c. Franței, §§90-100), sau de a obține o hotărâre judecătorească (Ganci); obstacole procedurale cu privire la acces, cum ar fi termenele limită (Hadjianastassiou c. Greciei, §§32-37) și cheltuielile de judecată (Kreuz c. Poloniei, §§52-67); obstacole practice cu privire la acces, cum ar fi lipsa de asistență juridică (Airey c. Irlandei, §§22-28); imunitatea pârâților civili (Osman).

A conchis că, conformarea rigorilor constituționale înscrise în dreptul intern care nu pot fi atribuite la încălcarea art.6 din Convenție, nu presupune că neacceptarea cererii în procedură de către instanțele de judecată, exclusiv din considerentul că este întocmită în limba rusă, constituie discriminare pe criteriul de limbă în accesul la justiție.

Prin hotărârea din 03 iunie 2019 a Judecătoriei Chișinău, sediul Rîșcani, s-a admis acțiunea înaintată de Ministerul Justiției al RM împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității, intervenient accesoriu, Consiliul Superior al Magistraturii cu privire la anularea actului administrativ.

S-a anulat decizia nr.225/18 din 11 ianuarie 2019 a Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Prin decizia din 27 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău s-a respins apelul declarat de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

Pentru a decide astfel, instanța de apel a reținut că lăsarea fără curs a recursului și acordarea unui termen de a prezenta cererea de recurs în limba de stat (încheierea Curții Supreme de Justiție din 09 noiembrie 2018), denotă un tratament egal față de toți cetățenii și justițiabilii Republicii Moldova. Pe când, recurentul în acel dosar, a considerat greșit că în cazul lui urmează a fi aplicat un tratament diferit decât pentru toți ceilalți recurenți, și cererea lui de recurs, întocmită în altă limbă decât cea utilizată de către toți recurenții care depun cereri de recurs, urmează a fi primită spre examinare.

La fel, Colegiul judiciar a apreciat ca fiind corectă concluzia instanței de fond că neacceptarea cererii în procedură de către instanțele de judecată exclusiv din considerentul că este întocmită în limba rusă nu constituie discriminare pe criteriul

de limbă în accesul la justiție. Mai mult, acordarea unui termen de a prezenta cererea de recurs în limba de stat ține nu de dreptul la nediscriminare, iar reieșind din prevederile Regulamentului de activitate a Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, constatarea încălcării drepturilor acestora nu intră în marja sa de competență.

La 14 ianuarie 2020 (data de pe plicul poștal) Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității a declarat recurs împotriva deciziei instanței de apel, solicitând admiterea recursului, casarea deciziei din 27 noiembrie 2019 a Curții de Apel Chișinău, cu pronunțarea unei decizii noi de respingere a acțiunii (f.d.184-186).

În motivarea recursului a indicat că, instanța de apel a aplicat eronat prevederile Legii cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25 mai 2012, statuând că lăsarea fără curs a recursului și acordarea unui termen de a prezenta cererea de recurs în limba de stat denotă un tratament egal față de toți cetățenii și justițiebilii R. Moldova.

Consideră că criteriul protejat în cazul dat este limba pe care o posedă recurentul și nu are relevanță dacă acesta a depus recursul prin reprezentant, or, persoana este în drept să se apere prin toate mijloacele legale, respectiv statul trebuie să-i asigure condiții egale de acces la justiție.

A notat că Ministerul Justiției nu a fost lezat într-un drept recunoscut de lege conform art. 17 Cod administrativ, motiv pentru care acțiunea în contencios administrativ urma să fie declarată inadmisibilă, iar Parlamentul R. Moldova urma a fi atras în calitate de intervenient accesoriu.

Conform art. 245, alin. (1) din Codul administrativ recursul se depune la instanța de apel în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel, dacă legea nu stabilește un termen mai mic.

Luând în considerare că decizia Curții de Apel Chișinău a fost adoptată la 27 noiembrie 2019, fiind expediată participanților la proces prin intermediul adresei poștale la 17 decembrie 2019, iar Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității a declarat recurs la 14 ianuarie 2020 (data de pe plicul poștal), Completul ajunge la concluzia că recurentul s-a conformat prevederilor legale prevăzute la art. 245 din Codul administrativ.

Examinând temeiurile invocate în recurs în raport cu materialele cauzei, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție îl consideră drept inadmisibil, din următoarele motive.

Prin prisma art. 246 alin. (1) din Codul administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, în acord cu alin. (2) din art. 246 Codul administrativ, recursul se declară inadmisibil în special în cazurile enumerate la literele a)-f).

Din analiza acestor prevederi, rezultă că admisibilitatea/inadmisibilitatea recursului, în special, nu se limitează doar la temeiurile menționate ci urmează să însușească în condițiile Codului administrativ exercitarea efectivă a unui control de legalitate, veritabil bazat pe temeiuri concludente și serioase.

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de

Justiție reține cu valoare de principiu jurisprudențial, că sintagma „în special” denotă caracterul neexhaustiv al temeiurilor de inadmisibilitate și în același timp oferă un drept exclusiv al instanței de recurs de a filtra cererile de recurs care nu prezintă o motivare suficient de serioasă și care pe cale de consecință nu pot însuși un eventual succes rezultat din examinarea cererii în completul de 5 judecători.

În această ordine de idei, instanța de recurs reține că Codul administrativ dezvoltă nu doar caracterul nedevolutiv al recursului dar și cerința de seriozitate a cererii din perspectiva invocării unor veritabile și esențiale încălcări de drept procedural și material capabile să răstoarne deciziile instanței de apel contestate, într-o eventuală examinare în fond și invocare ex officio a erorilor de drept.

Instanța de recurs reține că pentru a trece testul de admisibilitate, cererea de recurs trebuie să conțină o motivare convingătoare și întemeiată în condițiile nominalizate mai sus. Acest argument rezultă și din particularitățile de formă ale reglementării recursului în Codul administrativ și anume din sintagma „motivarea recursului” de la art. 245 alin. (2) din Codul administrativ. În consecutivitate, motivarea cererii de recurs în circumstanțele expuse se referă la formalitățile pe care trebuie să le întrunească cererea în vederea rezistării testului și filtrului de admisibilitate.

De asemenea, Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție accentuează că admisibilitatea recursului trebuie privită și în contextul rolului și funcției legale a instanței judecătorești supreme care constă, în special în asigurarea și interpretarea uniformă a legilor la examinarea cauzelor de contencios administrativ. Astfel, motivarea oricărei cereri de recurs trebuie să țină cont pentru a trece filtrul de admisibilitate și a avea succes, de aceste însușiri de ordin legal fundamental.

În acest sens, CtEDO în jurisprudența sa constantă statuează că dreptul de acces la instanțe nu este absolut. Există limitări implicit admise [Golder împotriva Regatului Unit, pct. 38; Stanev împotriva Bulgariei (MC), pct. 230]. Acesta este în special cazul condițiilor de admisibilitate a unui recurs, întrucât prin însăși natura sa necesită o reglementare din partea statului, care se bucură în această privință de o anumită marjă de apreciere (Luordo împotriva Italiei, pct. 85). Condițiile de admisibilitate ale unui recurs pot fi mai stricte decât pentru un apel (Levages Prestations Services împotriva Franței, pct. 45). Curtea a mai reiterat că modul de aplicare a articolului 6 procedurilor în fața instanțelor ierarhic superioare depinde de caracteristicile speciale ale procedurilor respective; trebuie ținut cont de totalitatea procedurilor în sistemul de drept național și de rolul instanțelor ierarhic superioare în acest sistem. (Botten v. Norway, hotărâre din 19 februarie 1996, Reports 1996-1, p. 141, § 39). La fel, conform jurisprudenței CtEDO, procedurile cu privire la admisibilitatea căii de atac și procedurile care implică doar chestiuni de drept, și nu chestiuni de fapt, pot fi conforme cu cerințele articolului 6 § 1 (a se vedea Helmers c. Suediei 9 octombrie 1991, § 31, Seria A, nr. 212-A).

Completul specializat în examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție conchide că cererea de recurs depusă de către recurenți este inadmisibilă.

Conform art. 230 și art. 246 din Codul administrativ, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil,

comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție

d i s p u n e:

Recursul depus de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurării egalității, se declară inadmisibil.

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Maria Ghervas

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh