

Dosarul nr. 3ra-233/21

Prima instanță: Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani (jud: M. Gandrabur)

Instanța de apel: Curtea de Apel Chișinău (jud: A. Minciuna, E. Palanciuc, V. Negru)

Î N C H E I E R E

17 februarie 2021

mun. Chișinău

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

în componența:

Președintele completului, judecătorul
judecătorii

Tamara Chișca-Doneva
Nina Vascan
Victor Burduh

examinând admisibilitatea recursului depus de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității,

în cauza de contencios administrativ, la cererea de chemare în judecată depusă de Andrei Năstase împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, persoane terțe Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova și Corneliu Gandrabur cu privire la contestarea actului administrativ,

împotriva deciziei din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, prin care a fost respins apelul depus de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității împotriva hotărârii din 31 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

c o n s t a t ă :

La 3 februarie 2020 Andrei Năstase a depus cerere de chemare în judecată împotriva Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității cu privire la contestarea actului administrativ.

În motivarea acțiunii reclamantul a indicat că prin decizia din 16 decembrie 2019 a Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, copia căreia a recepționat-o prin intermediul poștei la data de 27 ianuarie 2020, a fost obligat să aducă scuze publice, în termen de 10 zile de la recepționarea deciziei, pentru instigare la discriminare pe criteriu de convingeri manifestată prin instalarea crucifixului și discursul de la evenimentul respectiv. Totodată, Ministerul Afacerilor Interne a fost obligat să înlăture simbolistica religioasă din holul instituției și să asigure protecția neutralității serviciului public și a principiului secularismului.

A menționat că în motivarea soluției, Consiliul a indicat că prin instalarea crucifixului în holul unei instituții publice (Ministerul Afacerilor Interne) însoțită de declarațiile ministrului, precum că „toți cei care poartă uniforma Republicii Moldova nu ar putea mișca nici măcar un grăunte fără puterea lui Dumnezeu și a Sfintei Cruci”, ar constitui acel comportament prin care un demnitar public, prin autoritatea

sa, intenționat ar fi încercat să impună „celor care poartă uniforma Republicii Moldova” convingerea religioasă pe care o împărtășește. La fel, s-a indicat că dreptul de manifestare a religiei și a ideilor nu este absolut. Acesta poate fi restrâns în cazul în care intră în conflict sau afectează drepturile și libertățile altor persoane.

Consiliul a fost de opinia că expunerea simbolurilor religioase în instituțiile publice transmite indirect mesajul precum că toți angajații instituției împărtășesc o anumită religie, ceea ce ar putea deranja din punct de vedere spiritual/emoțional alți angajați ai Ministerului, care împărtășesc alte religii inclusiv pe cei atei. Astfel, s-a menționat asupra faptului că prezența simbolurilor religioase în instituțiile publice în care interacționează persoane cu viziuni diferite, nu ar trebui să fie acceptată. De asemenea, analizând faptul de instalare a simbolului religios în incinta unei instituții publice prin prisma elementelor instigării la discriminare, Consiliul a remarcat că astfel de acțiuni pot fi considerate drept o modalitate de a impune convingerea acestuia, ținând cont de raporturile de subordonare, ministru - angajat MAI.

Reclamantul a considerat că actul administrativ individual contestat este ilegal și neîntemeiat, adoptat cu încălcarea procedurii, fiind pasibil anulării integrale. În această privință, a enunțat că în conformitate cu cadrul legal, Consiliul era obligat să-l informeze despre plângerea ce-l viza, să o comunice, să-i acorde posibilitatea de a pregăti apărarea, de a prezenta argumente și probe ce ar atesta netemeinicia alegațiilor și acuzațiilor aduse, de a fi asistat de un avocat, de a participa personal la examinarea plângerii ce-l vizează, procedură reglementată expres de dispozițiile pct. 54-60 din Regulamentul de activitate a Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, aprobat prin Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012. La fel, a opinat că garanțiile enunțate rezidă și din derivatele dreptului la un proces echitabil consacrat de art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Astfel, reclamantul a notat că dânsul nu a fost citat la ședința Consiliului pentru examinarea chestiunii în cauză, ci doar Ministerul Afacerilor Interne, iar examinarea chestiunii a durat 3 minute. Totodată, a arătat că, deși Consiliul dispune de dreptul de a sancționa, acesta urmează să respecte integral procedura stabilită de lege pentru emiterea unei astfel de decizii. Orice restrângere a unui drept recunoscut de lege, inclusiv aplicarea de sancțiuni legale poate fi admisă doar în temeiul unei legi, dispozițiile căreia potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului trebuie să fie suficient de accesibile și previzibile, adică să fie enunțată cu destulă precizie permițând persoanei de a obține în caz de necesitate sfaturi clare pentru a-și determina conduita sa și prevedea consecințele acțiunilor sale. Sintagma „prevăzut de lege” nu se referă doar la o normă specifică de drept sau la un regim legal care autorizează interferența, dar și la „calitatea legii”. Prin urmare, a susținut că instanța de judecată urmează să constate încălcarea dreptului său la apărare, deoarece nu a fost creată posibilitatea efectivă de a prezenta apărarea în fața Consiliului.

A mai indicat că Republica Moldova este un stat cu o populație preponderent creștină, simbolurile creștinismului, inclusiv crucea, sunt legiferate prin Stema de stat, aprobată prin Legea nr. 32 din 7 martie 2013 privind Stema de Stat a Republicii Moldova, care stabilește că Stema de Stat reprezintă un scut tăiat pe orizontală având în partea superioară cromatică roșie, în cea inferioară - albastră, încărcat cu capul de bour având între coarne o stea cu opt raze. Capul de bour este flancat în dreapta de o roză cu cinci petale, iar în stânga de o semilună conturnată. Toate elementele reprezentate în scut sunt de aur (galbene). Scutul este plasat pe pieptul unei acvile

naturale purtând în cioc o cruce de aur (acvilă crucială) și ținând în gheara dreaptă o ramură verde de măslin, iar în cea stângă un sceptru de aur. De asemenea, simbolul crucii este parte componentă a sigiliului statului care reprezintă în amprență un sigiliu rotund cu diametrul de 75 mm, având în câmpul sigilar imaginea conturată a Stemei de Stat inclusă într-un cadru floral octalobal, iar în exergă, între două cercuri, cel interior liniar și cel exterior perlat, legenda cu litere majuscule gotice moldovenești „Republica Moldova” și pe marginea un cerc liniar.

În așa fel, reclamantul a indicat că prezența crucii în instituțiile de stat nu doar că este posibilă, ci chiar obligatorie, având în vedere că autoritățile sunt obligate să amplaseze și să utilizeze în activitatea curentă aceste simboluri.

A considerat ca fiind contrare legii alegațiile Consiliului referitoare la insinuarea precum că „prezența simbolurilor religioase în instituțiile publice în care interacționează persoane cu viziuni diferite, nu ar trebui să fie acceptată”, deoarece, însăși Consiliul utilizează simbolul crucii în antetul său, doar că nu apreciază că aceasta ar fi o încălcare sau lezare a intereselor ateilor și/sau persoanelor de altă religie ce activează în cadrul Consiliului, pe când amplasarea aceluiași simbol al Sfintei Cruci s-a apreciat ca fiind o ilegalitate.

Interpretarea declarațiilor sale legate de simbolurile creștinismului, dar și sancționarea sa pentru aceste declarații, a determinat încălcarea de către Consiliu a dreptului la libera exprimare și libertatea de conștiință. În opinia sa, afișarea simbolului Sfintei Cruci în sediul Ministerului de Interne nu poate aduce nici o atingere drepturilor vreunor persoane, nu-i poate pune în pericol pe cei care sunt de altă credință sau ateii, dar cu siguranță îi va ajuta pe cei ce acționează sub religia creștină să își exercite și mai conștiincios munca, cu devotament față de țară și neamul din care face parte.

Suplimentar în suportul pretențiilor din acțiune, reclamantul a invocat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului pe cauzele Delfi As împotriva Estoniei, Ake Green împotriva Suediei, Lautsi împotriva Italiei, Dombo Beheer B.V. împotriva Olandei, Mantovanelli împotriva Franței, Sunday Times împotriva UK, Mitropolia Basarabiei și alții împotriva Moldovei.

Reclamantul și-a întemeiat acțiunea pe prevederile art. 211, 212, 224 alin. (1) lit. a) Cod administrativ.

A solicitat anularea deciziei din 16 decembrie 2019 a Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, pe motiv că este ilegală și vădit neîntemeiată.

Prin încheierea din 11 februarie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost atras în proces în calitate de persoană terță, Ministerul Afacerilor Interne.

Prin încheierea protocolară din 24 iunie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost atras în proces în calitate de persoană terță, Corneliu Gandrabur.

Prin hotărârea din 31 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani, a fost admisă acțiunea și a fost anulată decizia Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr. 184/19 din 16 decembrie 2019 în partea ce vizează reclamantul Andrei Năstase.

La 6 august 2020 în termenul prevăzut de art. 232 alin. (1) Cod administrativ, Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a depus apel împotriva hotărârii din 31 iulie 2020 a Judecătoriei Chișinău, sediul Râșcani,

iar la 3 noiembrie 2020 cu respectarea termenului prevăzut de art. 232 alin. (2) Cod administrativ, a prezentat motivarea apelului.

Prin decizia din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău, a fost respins apelul depus de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității împotriva hotărârii din 31 iulie 2020 a Judecătorei Chișinău, sediul Râșcani.

Pentru a pronunța această decizie, instanța de apel prin prisma normelor de drept material ce reglementează raportul juridic litigios, în raport cu circumstanțele cauzei, a reținut ca fiind justă concluzia primei instanțe referitoare la temeinicia acțiunii, având în vedere că în acțiunile reclamantului nu a fost identificată nici o formă a discriminării prevăzută de art. 4 din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25 mai 2012, iar ca urmare decizia Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr. 184/19 din 16 decembrie 2019, este lipsită de fundamentare și corect a fost anulată.

În același timp, instanța de apel cu referire la prevederile art. 15 alin. (1) al Legii cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25 mai 2012, pct. 53 și 54 ale Regulamentului de activitate al Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, anexă la Legea cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr. 298 din 21 decembrie 2012, a conchis asupra pertinentei argumentelor reclamantului privind lipsirea acestuia de dreptul la apărare, în condițiile în care ultimul nu a fost invitat la examinarea plângerii și nici nu a cunoscut despre data, ora și locul examinării acesteia și nu a avut posibilitatea de a-și motiva poziția și prezenta probe pentru a demonstra că faptele expuse nu constituie discriminare. Or, instanța de apel a reținut că posibilitatea de a fi prezent la ședința Consiliului este dreptul său garantat de legislația în vigoare.

La fel, în contextul ilegalității deciziei contestate, Curtea de Apel Chișinău a relevat că în vederea asigurării repunerii în drepturi a victimei discriminării și a prevenirii faptelor similare pe viitor, Consiliul poate vine cu recomandări, dar nu poate impune silit o anumită conduită, având în vedere că nici Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25 mai 2012, nici Legea cu privire la activitatea Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității nr. 298 din 21 decembrie 2012, nu prevede asemenea competențe pentru Consiliu. De asemenea, instanța de apel a menționat că prin prisma art. 1 din Legea cu privire la libertatea de exprimare, noțiunea de scuze este definită ca declarație prin care persoana își exprimă regretul pentru injurie sau pentru informații despre viața privată și de familie, pe când în speță nu se invocă și nici nu s-a constatat că reclamantul ar fi făcut asemenea declarații.

Prin urmare, instanța de apel a respins argumentele invocate de către partea apelantă, deoarece, acestea se bazează pe interpretarea eronată a normelor de drept, nefiind probat că acțiunile intimatului ar constitui discriminare și nici nu s-a indicat în baza cărui criteriu ar reprezenta o discriminare și pe cine acesta ar discrimina.

În consecință, Curtea de Apel Chișinău a conchis că prima instanță a dat o apreciere obiectivă probelor administrate, a constatat și elucidat pe deplin toate circumstanțele care au importanță pentru soluționarea cauzei și corect a aplicat normele de drept material și procedural, iar soluția de admitere a acțiunii este justă,

fiind rezultată din aprecierea probelor cercetate în cadrul procesului de judecată în coraport cu normele aplicabile speței.

La 26 noiembrie 2020 Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a depus recurs împotriva deciziei din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

La 4 ianuarie 2021 Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a prezentat motivarea recursului împotriva deciziei din 18 noiembrie 2020 a Curții de Apel Chișinău.

În susținerea recursului a invocat dezacordul cu decizia instanței de apel, considerând-o neîntemeiată și ilegală prin faptul că au fost încălcate și aplicate eronat normele de drept material.

A declarat că instanța de apel nu a aplicat prevederea care urma să fie aplicată, atunci când a concluzionat că formele de discriminare sunt reglementate doar la art. 4 din Legea cu privire la asigurarea egalității nr. 121 din 25 mai 2012, a interpretat eronat prevederile art. 15 alin. (4) din aceeași lege și pct. 61 din Legea nr. 298 din 21 decembrie 2012, atunci când a apreciat caracterul recomandării formulate de către Consiliul, concluzionând că recomandarea formulată impune silit la o anumită conduită. La fel, a susținut că instanța de apel a aplicat o legea care nu trebuia aplicată, atunci când a concluzionat că Consiliul nu poate formula recomandări de a prezenta scuze, cât și a interpretat în mod eronat legea, atunci când a concluzionat că nu s-a indicat criteriul de discriminare și pe cine intimatul ar discrimina.

A mai indicat că de către Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității a fost asigurată citarea legală a intimatului pentru ședința la care s-a examinat plângerea respectivă.

Recurentul a solicitat admiterea recursului, casarea deciziei instanței de apel și a hotărârii primei instanțe, cu emiterea unei noi decizii de respingere a acțiunii.

În conformitate cu art. 244 alin. (1) Cod administrativ, hotărârile curții de apel ca instanța de fond, precum și deciziile instanței de apel pot fi contestate cu recurs.

În conformitate cu art. 245 alin. (1) și (2) Cod 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. Motivarea recursului se prezintă Curții Supreme de Justiție în termen de 30 de zile de la notificarea deciziei instanței de apel. Dacă se depune împreună cu cererea de recurs, motivarea recursului se depune la instanța de apel.

Curtea de Apel Chișinău a pronunțat decizia contestată la 18 noiembrie 2020, fiind notificată Consiliului pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității la adresa de e-mail în data de 22 decembrie 2020, fapt ce se confirmă prin extrasul din poșta electronică anexat la dosar (f.d.194). Astfel, recursul depus la 26 noiembrie 2020 și motivarea recursului depusă la 4 ianuarie 2021, este în termen.

La 20 ianuarie 2020 în adresa intimatului Andrei Năstase și a persoanelor terțe, Ministerul Afacerilor Interne și Corneliu Gandrabur, a fost expediată copia recursului, cu înștiințarea despre posibilitatea depunerii referinței.

Prin referința din 5 februarie 2021, Ministerul Afacerilor Interne a solicitat declararea recursului ca inadmisibil.

Totodată, avizul de recepție a scrisorii recomandate expediat în adresa intimatului Andrei Năstase, a fost returnat cu mențiunea „nereclamat” (f.d.205-206).

La rândul său, persoana terță Corneliu Gandrabur nu și-a valorificat dreptul procedural de depunere a referinței, deși a recepționat recursul în data de 3 februarie 2021, fapt ce rezultă din avizul de recepție a scrisorii recomandate anexat la dosar (f.d. 203).

Examinând temeiurile invocate în recursul depus de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, 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 inadmisibil, din următoarele motive.

În conformitate cu art. 246, alin. (1) Cod administrativ, Curtea Supremă de Justiție examinează din oficiu admisibilitatea cererii de recurs. Dacă este inadmisibil, recursul se declară ca atare printr-o încheiere, iar în acord cu alin. (2) din art. 246 Cod 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 pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție reține 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, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ 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 sau, după caz, hotărârile Curții de Apel ca primă instanță într-o eventuală examinare în fond și invocare *ex officio* a erorilor de drept.

Completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ notează 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 pentru 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, urmând de 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).

În circumstanțele menționate, completul specializat pentru examinarea acțiunilor în contencios administrativ al Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al Curții Supreme de Justiție ajunge la concluzia de a declara inadmisibil recursul depus de Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității.

În conformitate cu 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

dispune:

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

Încheierea este irevocabilă.

Președintele completului,
judecătorul

Tamara Chișca-Doneva

judecătorii

Nina Vascan

Victor Burduh