

STUDII

Impactul abrogării prin Legea nr. 167/2020 a termenului special de prescripție prevăzut de Ordonanța guvernului nr. 137/2000 asupra combaterii discriminărilor, prin prisma relației dintre ordinea juridică română și cea a Uniunii Europene

DOI: [https://doi.org/10.24193/SUBBiur.70\(2025\).1.53-132](https://doi.org/10.24193/SUBBiur.70(2025).1.53-132)

Data publicării online:

20 aug. 2025

Emanoil-Corneliu MOGÎRZAN*

Rezumat: Abrogarea – prin Legea nr. 167/2020 – a termenului special de prescripție a sancțiunilor contravenționale prevăzut de Ordonanța guvernului nr. 137/2000 are ca efect aplicarea termenului de prescripție din dreptul comun în materia contravențiilor.

Ca urmare, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării nu mai are temei legal pentru a aplica amenzi la fapte grave după 6 luni de la săvârșire. Totuși, instituția aplică în continuare amenzi după expirarea acestui termen, interpretând eronat jurisprudența Curții de Justiție¹. Arătăm că instituția antidiscriminare și

* Lect.univ.dr. Emanoil-Corneliu MOGÎRZAN, Facultatea de Drept a Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, e-mail: emanoil.mogirzan@uaic.ro, identificator ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4328-0965>.

¹ Pe parcursul lucrării vom folosi denuminația „Curtea de Justiție” (abreviată „CJ”) pentru a desemna instanța la vârf a Uniunii, în acord cu art. 19 alin. (1) pg. 1 prima propoziție TUE („Curtea de Justiție a Uniunii Europene cuprinde Curtea de Justiție, Tribunalul și tribunale specializate”).

instanțele ordinare nu pot face o interpretare conformă a dreptului național și nici nu pot îndepărta de la aplicare norma națională contrară directivelor Uniunii.

În aceste circumstanțe, evaluăm mai multe remedii posibile, care ar trebui să asigure atât protejarea victimelor, cât și respectarea prevederilor directivelor antidiscriminare. Cea mai bună și mai lipsită de controverse soluție o constituie introducerea de către legiuitor a unui nou termen special de prescripție. Pe de altă parte, admiterea unei excepții de neconstituționalitate a dispoziției abrogative ar duce la reînvierea normei abrogate.

Cuvinte cheie: discriminare; contravenții; termen de prescripție; sancțiuni efective, proporționale și disuasive; chestiune prejudicială (trimitere preliminară); primatul dreptului Uniunii Europene; efect direct; interpretare conformă; control de constituționalitate

The impact of the abrogation by Romanian LAW no. 167/2020 of the special limitation period provided for by Romanian Government ordinance no. 137/2000 on combating discrimination, in the light of the relationship between the Romanian legal order and that of the European Union

Abstract: The repeal – by Law no. 167/2020 – of the special limitation period for the sanctions of the regulatory offences provided for by Government Ordinance no. 137/2000 has the effect of applying the general limitation period in the field of the regulatory offences.

As a result, the National Council for Combating Discrimination no longer has a legal basis to apply fines to serious acts after 6 months from their commission. However, the institution continues to impose fines after the expiry of this deadline, misinterpreting the case law of the Court of Justice. We demonstrate why the anti-discrimination institution and the ordinary courts are unable to interpret the national law in conformity with EU law and to disapply the national rule which is contrary to EU directives.

In these circumstances, we are evaluating several possible remedies that should ensure both the protection of victims and compliance with the provisions of the anti-discrimination directives. The best and most uncontroversial solution is the introduction by the legislator of a new special limitation period. On the other hand,

the admission of an exception of unconstitutionality of the abrogation provision would lead to the revival of the repealed rule.

Keywords: discrimination; regulatory offences; limitation period; effective, proportionate and dissuasive sanctions; reference for a preliminary ruling; primacy of EU law; direct effect; conforming interpretation; constitutional review

Cuprins

Introducere	56
I. Termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunii contravenționale în domeniul discriminărilor până la adoptarea Legii nr. 167/2020	58
A. Istoria mai veche a termenului de prescripție	58
B. Hotărârea Asociația Accept a Curții de Justiție și receptarea ei de către instanța <i>a quo</i> și instanța de control judiciar	61
C. Introducerea termenului special de prescripție a aplicării sancțiunilor contravenționale	79
II. Eliminarea termenului de prescripție special prin Legea nr. 167/2020. Consecințe	81
A. Punctul nostru de vedere	81
B. Reacția CNCD față de abrogarea termenului de prescripție special	84
C. Critica jurisprudenței CNCD	86
III. Remedii juridice posibile	98
A. Îndepărtarea de la aplicare a normei interne contrare prevederilor din directivele antidiscriminare de către instanța de judecată, pe temeiul primatului dreptului Uniunii Europene	99
B. Controlul de constituționalitate privind dispozițiile art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020	100
C. Persoana care se consideră victimă a discriminării se adresează în mod direct instanței de judecată	112
D. Adresarea unei plângeri către Comisia Europeană	116
E. Intervenția legiuitorului, prin adoptarea unui nou termen special de prescripție ..	117
Concluzii	119
Bibliografie	121

Introducere

Cu toată rezonanța sa bombastică, cuvântul „impact” caracterizează consecințele severe pe care Legea nr. 167/2020² le produce asupra luptei împotriva discriminărilor. Scopul anunțat al legii era ca, prin introducerea în actul normativ general în materia discriminărilor – Ordonanța guvernului nr. 137/2000³ – a sancționării contravenționale a hărțuirii morale la locul de muncă, să se sporească protecția juridică a angajaților⁴. Din nefericire, Legea nr. 167/2020 e un contraexemplu pentru ceea ce ar trebui să însemne opera de legiferare⁵.

² L: 167 din 7 august 2020 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, precum și pentru completarea art. 6 din Legea nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați, M.of.: 713/7.08.2020.

³ OG: 137 din 31 august 2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, rep. M.of.: 166/7.03.2014.

⁴ Așa cum am motivat într-una articol anterior, hărțuirea morală la locul de muncă nou reglementată nu se reduce la o formă de discriminare [Emanoil-Corneliu MOGÎRZAN, „Legea nr. 167/2020 sau cum nu trebuie înfăptuită legiferarea. (I) Contravenția de hărțuire morală la locul de muncă”, *Studia Universitatis Babeș-Bolyai. Iurisprudentia*, vol. 66, nr. 3/2021, pp. 20-28, online: [https://doi.org/10.24193/SUBBIur.66\(2021\).3.1](https://doi.org/10.24193/SUBBIur.66(2021).3.1)]. Ne delimităm astfel de poziția Consiliului Național pentru Combaterea Discriminărilor (în continuare, CNCD), care tratează cazurile de hărțuire morală la locul de muncă exclusiv prin prisma dovedirii unui criteriu de discriminare (*ibidem*, pp. 55-57). Plasarea hărțuirii morale la locul de muncă în cadrul OG: 37/2000 exprimă lipsa de coerență a acțiunii legiuitorului, manifestată deja prin disiparea în diverse acte normative a unor dispoziții privind hărțuirea, hărțuirea morală, hărțuirea psihologică, discriminarea prin asociere (*ibid.*, pp. 9-16), iar nu opțiunea de a limita conținutul contravenției.

⁵ Am comentat câteva dintre problemele create de această lege; *e.g.*, textul contravenției de

Cea mai serioasă deficiență o constituie eliminarea – nemotivată – a termenului de prescripție special pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale. Evaluând efectul abrogării, vom constata că revine cadrul legal din epoca în care legislația noastră era criticată de Comisia Europeană (în faza premergătoare a procedurii de sancționare a României în temeiul art. 258 TFUE) și de Curtea de Justiție (în cauza *Asociația Accept*⁶) pentru transpunerea incorectă și incompletă a directivelor antidiscriminare. Ca urmare, vom analiza hotărârea *Asociația Accept* (reintrată în actualitate), în contextul ei factual și juridic, precum și modul (nefericit) în care instanța română *a quo* și cea de control judiciar au conceput atunci colaborarea cu forul european în cadrul procedurii prevăzute de art. 267 TFUE.

Vom preciza diferența dintre situația dinainte de introducerea termenului de prescripție special și cea creată de Legea nr. 167/2020, criticând reacția Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării față de abrogarea acestui termen. Fără temei legal, interpretând superficial dreptul Uniunii, instituția antidiscriminare aplică amenzi contravenționale după expirarea termenului de prescripție prevăzut de dreptul comun!

hărțuire morală la locul de muncă și cel al regulilor speciale privind sarcina probei au fost redactate cu o neglijență surprinzătoare, s-a omis desemnarea unei autorități competente să aplice sancțiuni pentru contravențiile de hărțuire morală la locul de muncă ce nu au la bază motive discriminatorii etc. (*ibid.*, pp. 28-54). În sensul că CNCD nu poate aplica sancțiuni contravenționale pentru faptele de hărțuire la locul de muncă care nu sunt concomitent și discriminări, a se vedea și Claudia Ana MOARCĂȘ, Valentina Lidia ZĂRNESCU, „Violența și hărțuirea la locul de muncă, între concept și reglementare. Aspecte de practică judiciară”, *Dreptul*, nr. 5/2024, p. 62.

⁶ CJ, hot. din 25 aprilie 2013, *Asociația Accept*, cauza C-81/12, EU:C:2013:275 (în continuare, CJ, *Asociația Accept*...).

Vom cerceta apoi diferite remedii, trăgând concluzii asupra aptitudinii lor de a reda autorității antidiscriminare capacitatea de a combate în mod eficace acest fenomen social nociv, prin aplicarea de sancțiuni efective, proporționale și disuasive, ceea ce ar asigura și îndeplinirea exigențelor ce derivă din dreptul UE.

I. Termenul de prescripție pentru aplicarea sancțiunii contravenționale în domeniul discriminărilor până la adoptarea Legii nr. 167/2020

Întrucât norma abrogativă – art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020 – proiectează societatea românească într-un trecut în care fenomenului discriminatoriu nu i se acorda atenția cuvenită⁷, vom trece în revistă acele aspecte ale evoluției termenului de prescripție care sunt pertinente și astăzi⁸.

A. Istoria mai veche a termenului de prescripție

Textul original al Ordonanței guvernului nr. 137/2000 nu a prevăzut un termen de prescripție special, astfel încât opera termenul de prescripție general pentru aplicarea sancțiunii contravenționale. Acesta a fost de 3 luni în

⁷ Emanoil-Corneliu MOGÎRZAN, „Considerații privind abordarea discriminărilor în dreptul român, în trecut și în prezent”, *Analele științifice ale Universității «Al. I. Cuza» din Iași (serie nouă). Științe juridice*, vol. LXVIII. nr. I/2022, mai ales pp. 246-250, online: <https://doi.org/10.47743/jss-2022-68-1-14> (în continuare, E.-C. MOGÎRZAN, „Considerații privind abordarea discriminărilor...”).

⁸ Modificările termenului de prescripție și a datei de la care curge sunt expuse în motivarea Deciziei CCR nr. 40/2020 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 26 alin. (4) din Ordonanța Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, M.of.: 448/27.05.2020, pct. 20.

perioada în care a supraviețuit Legea nr. 32/1968 privind stabilirea și sancționarea contravențiilor⁹. De la intrarea în vigoare a Ordonanței guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor¹⁰, în temeiul art. 13 alin. (2) al acestui act normativ, termenul de prescripție pentru aplicarea amenzii contravenționale a devenit de 6 luni. Potrivit ambelor acte normative, termenele se calculau de la data săvârșirii faptei.

Acest termen scurt este adecvat pentru abordarea generală a ilicitului contravențional¹¹, dar nu și pentru lupta contra discriminărilor. Pe de o parte, victima ar putea descoperi discriminarea după momentul consumării sau al epuizării și nu ar mai rămâne timp pentru aplicarea amenzii contravenționale¹². Apoi, chiar dacă ținta discriminării ar depune la CNCD petiția imediat după comiterea faptei¹³, speța ar putea necesita investigații suplimentare cronofage și nu trebuie ignorată lipsa cronică de resurse a

⁹ B.of.: 148/11.14.1968.

¹⁰ M.of.: 410/25.07.2001.

¹¹ Ovidiu PODARU, Radu CHIRIȚĂ, Ioana PĂSCULEȚ, Anda BACHIȘ, *Regimul juridic al contravențiilor. OG nr. 2/2001 comentată*, ed. a 5-a, Ed. Hamangiu, București, 2021, p. 159 (în continuare, O. PODARU et al., *Regimul juridic al contravențiilor...*).

¹² Așa cum observa și președintele Colegiului Director al CNCD (Laurențiu SÎRBU, „Asztalos Csaba, președintele CNCD: Legea împotriva hărțuirii psihologice la locul de muncă este un pleonasm”, Ziare.Com, 14 august 2020, online: <https://ziare.com/stiri/victime/asztalos-csaba-presedintele-cncd-legea-impotriva-hartuirii-psihologice-la-locul-de-munca-este-un-pleonasm-1625058>, arhiv: <https://perma.cc/TAF7-53R5>).

¹³ Ipoteză ce nu pare probabilă în practică, ținând seama de obstacolele variate pe care le întâmpină victima care dorește să se angajeze într-un asemenea demers (de ordin psihologic, social, juridic, dar și financiar – chiar dacă procedura este gratuită, s-ar putea impune apelarea la serviciile unui avocat).

CNCD, instituție cu îndatoriri multiple. Pe de altă parte, unele pricini sunt mai dificile¹⁴.

În altă ordine de idei, ca o chestiune de principiu, termenul de prescripție trebuie corelat cu gravitatea faptei¹⁵. Or, nu se poate compara, de pildă, circulația pe drumurile publice fără rovinietă valabilă cu o discriminare.

O completare introdusă de Legea nr. 324/2006¹⁶, aflată și astăzi în vigoare, părea a fi venit în sprijinul țințelor discriminărilor. Astfel, potrivit art. 20 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000, „persoana care se consideră discriminată poate sesiza Consiliul în termen de un an de la data săvârșirii faptei sau de la data la care putea să ia cunoștință de săvârșirea ei”. Coroborarea cu termenul general de prescripție evidențiază însă o anomalie: dacă victima sesiza CNCD înăuntrul termenului legal de un an, dar mai târziu de 6 luni de la săvârșirea faptei, forul antidiscriminare nu mai putea aplica

¹⁴ Termenul pentru pronunțarea hotărârii Colegiului Director al CNCD prevăzut de art. 20 alin. (7) OG: 137/2000, de 90 de zile de la data sesizării, este de recomandare (ÎCCJ, Sec.cont.adm.fisc, dec.: 1051/2014, online: <http://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=107403>, arhiv: <https://perma.cc/7UEK-YM5C>; Dumitru-Daniel ȘERBAN, „Despre prescripția răspunderii contravenționale pentru discriminare”, *Pandectele române*, nr. 3/2020, p. 24).

¹⁵ În acest sens, cu referire la prescrierea acțiunii publice în dreptul francez, a se vedea Emmanuel DREYER, Olivier MOUYSET, *Procédure pénale*, 3^e éd., L.G.D.J., Lextenso, Paris, 2023, nr. 93; cu referire la prescrierea executării pedepsei, a se vedea Xavier PIN, *Droit pénal général 2024*, 15^e éd., Dalloz, Paris, 2023, p. 702 (în continuare, X. PIN, *Droit pénal général*...). „Prescripția [acțiunii publice] este concepută ca un indicator procedural al gravității, ce permite ierarhizarea crimelor și a delictelor, dincolo de pedeapsa prevăzută.” (Etienne VERGES, „La prescription de l'action publique rénovée”, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Vol. 1, nr. 1/2017, p. 94).

¹⁶ L: 324/2006 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, M.of.: 626/20.07.2006.

sanctiunea amenzii contravenționale, indiferent de gravitatea comportamentului reclamat, întrucât operase deja prescripția.

Lipsa de corelare a celor două termene – care vulnerabiliza întregul efort de combatere a discriminărilor – a fost neglijată de autoritățile noastre până când, pe de o parte, Comisia Europeană a declanșat, în temeiul art. 258 TFUE, etapa preliminară din cadrul procedurii de sancționare a României pentru neîndeplinirea obligației de transpunere corectă și completă a directivelor antidiscriminare¹⁷ și, pe de altă parte, Curtea de Justiție a fost sesizată de Curtea de Apel București pe cale prejudicială¹⁸.

B. Hotărârea Asociația Accept a Curții de Justiție și receptarea ei de către instanța *a quo* și instanța de control judiciar

Cauza a avut ca obiect soluționarea chestiunilor prejudiciale (trimiterilor preliminare) formulate de Curtea de Apel București¹⁹ în dosarul în care Asociația Accept a solicitat anularea în parte a Hotărârii nr. 276/2010

¹⁷ Scrisoarea Comisiei Europene nr. C (2012) 3996 final, adoptată la 22.06.2012 în Cauza 2012/2099, pentru neîndeplinirea obligației de stat membru al Uniunii Europene de transpunere corectă și completă a Directivei 2000/43/CE, urmată de scrisoarea de răspuns din partea Guvernului nr. 3.092/LO din 22.08.2012, prin care România și-a luat angajamentul de a soluționa aspectele sesizate până la jumătatea anului 2013 (a se vedea Dezideriu GERGELY, „Jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului privind încălcarea articolului 14 din Convenție și stadiul cauzelor împotriva României”, *Noua revistă a drepturilor omului*, nr. 2/2021, p. 32, online: https://www.revistadrepturileomului.ro/assets/docs/2021_2/NRDO_2021_2-gergely.pdf).

¹⁸ CJ, *Asociația Accept...*, n. 6.

¹⁹ CAB, Sec. VIII cont.adm.fisc., sent.civ.: 4180/23.12.2013, cauza 12562/2/2010, nepublicată.

a CNCD²⁰, referitoare la niște declarații cu caracter homofob ale dlui George Becali. Deși ne vom concentra asupra punctelor relevante și astăzi, vom zăbovi și asupra modului în care instanța *a quo* și cea de control judiciar au valorificat hotărârea prejudicială. Considerăm că atitudinea celor două instanțe române reflectă o formă indezirabilă pe care o poate căpăta dialogul judiciar statornicit de art. 267 TFUE.

1. Situația de fapt și probleme juridice

Declarațiile dlui Becali au fost făcute în 2010 în două interviuri televizate, pe marginea unui eventual transfer la FC Steaua al fotbalistului profesionist bulgar I.I., despre care presa relatează că ar fi homosexual. Spicuim câteva pasaje edificatoare, așa cum au fost consemnate în motivarea hotărârii CNCD și în cea a Curții de Apel București menționate mai sus²¹: „Nici dacă se desființează Steaua nu iau un homosexual la echipă!” „În familia mea nu are ce căuta niciodată un gay și Steaua e familia mea. Decât cu un gay, mai bine jucăm cu un junior. La mine nu e discriminare. Nu poate să mă oblige nimeni să lucrez cu cineva.” „Nici gratis dacă mi-l dă..., nu-l mai iau.” „Poate să fie cel mai mare bătaș și cel mai mare bețiv... dacă e homosexual, nu mai vreau să aud niciodată de el.”

O decizie anterioară a Curții de Justiție²² putea fi servi ca precedent, dar situațiile factuale din cele 2 procese principale se deosebeau într-o

²⁰ CNCD: Colegiul director, hot. nr. 276/13.10.2010, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2022/06/HOTARAREA-276-2010.pdf>, arhiv: <https://perma.cc/94MC-P2S4>.

²¹ Diferențele minore de consemnare a declarațiilor în motivările hotărârilor celor două foruri nu le alterează sensul.

²² CJ, Hot. din 10 iulie 2008, *Feryn*, C-54/07, EU:C:2008:397; Sara Benedí LAHUERTA, „Race

privință. Astfel, în speța *Feryn*, unul din directorii unei societăți comerciale specializate în vânzarea și instalarea de uși basculante și secționale anunțase, în presa scrisă și la televiziune, că nu angajează marocani, deoarece clienții nu vor ca aceștia să le intre în locuințe. Curtea de Justiție a statuat că declarația publică reprezintă „o discriminare directă la angajare în sensul articolului 2 alineatul (2) litera (a) din Directiva 2000/43²³” (hotărârea *Feryn*, pct. 28). În contrast însă cu dl Feryn, dl Becali nu avea competența juridică de a face angajări la Steaua. Cu toate acestea, pe de o parte, la data afirmațiilor omul de afaceri deținea calitatea de acționar al clubului, iar pe de altă parte, el se prezenta și era „perceput în mass-media și în societate ca principal conducător («patron»)” al clubului²⁴. Această din urmă informație avea să se dovedească esențială pentru jurisdicția Uniunii.

2. Hotărârea CNCD

Sesizat de Asociația Accept, CNCD a decis că faptele nu intră domeniul raporturilor de muncă, opinând că „declarația părții reclamate nu ar putea fi asimilată ca provenind de la angajator/reprezentant legal al angajatorului sau

Equality and TCNs, or How to Fight Discrimination with A Discriminatory Law”, *European Law Journal*, Vol. 15, nr. 6/2009, pp. 738-756; Thérèse AUBERT-MONPEYSEN, „La notion de victime d'une discrimination et le droit communautaire”, *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires (JCP E)*, nr. 15, 9.04.2009, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Laetitia DRIGUEZ, „Lutte contre les discriminations à l'embauche fondées sur la race ou l'origine ethnique”, *Europe*, nr. 10/2008, comm. 321, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>.

²³ Directiva 2000/43/CE din 29 iunie 2000 de punere în aplicare a principiului egalității de tratament între persoane, fără deosebire de rasă sau origine etnică, JO L 180, 19.7.2000, ediție specială în limba română: capitol 20, volum 001, pp. 19-23.

²⁴ Așa cum a reținut Curtea de Apel București, în formularea primei întrebări puse instanței Uniunii (CJ, *Asociația Accept...*, n. 6, pct. 35).

al unei persoane responsabile cu angajarea, chiar dacă acesta deținea la data declarațiilor calitatea de acționar” (pct. 6.20 prima frază). Autoritatea antidiscriminare și-a însușit argumentul FC Steaua, potrivit căruia clubul „nu a inițiat niciun fel de proces de negociere în vederea recrutării, astfel încât angajarea nu a intrat în discuție la nici un moment [...], ceea ce exclude existența unor eventuale condiționări sau a unui refuz discriminatoriu” (pct. 6.20 ultima frază). Prin urmare, CNCD a hotărât că nu se aplică art. 2 alin. 1 coroborat cu art. 5 și art. 7 Ordonanța guvernului nr. 137/2000 (nu a existat discriminare la angajare), ci art. 2 alin. 5 și art. 15 Ordonanța guvernului nr. 137/2000 (s-a reținut astfel hărțuirea și încălcarea „demnității ori crearea unei atmosfere de intimidare, ostile, degradante, umilitoare sau ofensatoare”), sancționându-l pe reclamat cu *avertisment*.

Cum arătam mai sus, Asociația Accept a atacat hotărârea nr. 276/2010 a CNCD la Curtea de Apel București, care a inițiat procedura prejudicială.

3. Hotărârea Asociația Accept a Curții de Justiție

Ținând seama de faptul că s-a pronunțat fără a avea nevoie de opinia avocatului general, apreciem că, având în vedere decizia *Feryn*, jurisdicția Uniunii nu a considerat procesul ca fiind unul dificil²⁵. Remarcăm în treacăt că din completul de judecată a făcut parte și președintele de atunci al curții,

²⁵ In același sens, Sylvaine LAULOM, „L’interdiction des discriminations dans l’emploi”, *Semaine Sociale Lamy, Supplément*, nr. 1640, 21.07.2014, p. 24 (în continuare, S. LAULOM, „L’interdiction des discriminations...”).

în calitate de judecător. Hotărârea a fost primită cu interes de doctrină²⁶, fiind apreciată ca un precedent marcant²⁷.

²⁶ A se vedea, de exemplu, Gilles AUZERO, Dirk BAUGARD, Emmanuel DOCKÈS, *Droit du travail*, 37^e éd., Dalloz, Paris, 2023, p. 986; Maciej KULAK, „Does the Feryn-Accept-NH doctrine enhance a common level of protection against discrimination in the EU? A reflection on the procedural aspects of the CJEU's concept of discriminatory speech”, *European Law Review*, Vol. 46, nr. 4/2021, pp. 551-563; Denis MARTIN, „Fasc. 602: Article 19 TFUE, articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux et lutte contre les discriminations”, *JurisClasseur Europe Traité*, 2021, nr. 106, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Daniel BORRILLO, „L'annuncio pubblico di una discriminazione futura costituisce già una discriminazione: Corte giust. Ue, Grande Sezione, 23 aprile 2020, causa C-507/18 - NH c. AssociazioneAvvocatura per i diritti LGBTI”, *Rivista Responsabilità Civile e Previdenza*, nr. 4/2020, p. 1156 și p. 1160 (în continuare, Daniel BORRILLO, „L'annuncio pubblico di una discriminazione...”); Virginia PASSALACQUA, „Homophobic statements and hypothetical discrimination: expanding the scope of Directive 2000/78/EC”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 16, nr. 3/2020, p. 513 et seq.; Hélène NASOM-TISSANDIER, „Affirmer ne pas vouloir recruter des personnes LGBTI est discriminatoire”, *Jurisprudence Sociale Lamy*, nr. 501, 8.07.2020, pp. 11-12; Maëlle DREANO, *La non-discrimination en droit des contrats*, Dalloz, Paris, 2018, p. 33; Sophie ROBIN-OLIVIER, *Manuel de droit européen du travail*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pp. 276-277; Uladzislau BELAVUSAU, „A Penalty Card for Homophobia from EU Non-Discrimination Law: Comment on Asociația Accept (C-81/12)”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 21, nr. 2/2015, pp. 353-381; Emmanuelle BRIBOSIA, Isabelle RORIVE, „Droit de l'égalité et de la non-discrimination”, *Journal européen des droits de l'homme*, nr. 2/2014, pp. 223-224; Laetitia DRIGUEZ, „Politique sociale - Discrimination en raison de l'orientation sexuelle”, *Europe*, nr. 6/2013, comm. 274, pp. 34-35, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Denys SIMON, „Politique sociale - L'homophobie devant le juge de l'Union”, *Europe* nr. 5/2013, repère 5, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Michel AUBERT, Emmanuelle BROUSSY, Hervé CASSAGNABERE, „Chronique de jurisprudence de la CJUE”, *AJDA (L'Actualité Juridique - Droit Administratif)*, nr. 20/2013, pp. 1160-1161 (în continuare, M. AUBERT et al., „Chronique de jurisprudence...”); [ANON.], „Statements by «patron» may shift burden of proof of discrimination”, *EU Focus*, nr. 308/2013, p. 14; [ANON.],

Pe linia jurisprudenței *Feryn*, instanța europeană confirmă că stabilirea unei discriminări directe, în sensul art. 2 alin. (2) lit. (a) din Directiva 2000/78²⁸, „nu presupune existența unui petent identificabil care să susțină că a fost victima acestei discriminări” (pct. 36) și că acest act comunitar permite statelor membre să introducă în dreptul național „pentru asociațiile care au un interes legitim în asigurarea respectării dispozițiilor acestei directive, dreptul de a iniția proceduri judiciare sau administrative prin care să se urmărească garantarea respectării obligațiilor ce decurg din directiva menționată, fără a acționa în numele unui petent determinat sau în lipsa unui petent identificabil” (pct. 37). De asemenea, aceste asociații pot beneficia de regimul special al împărțirii sarcinii probei (pct. 38).

„Discrimination - Déclarations homophobes et apparence de discrimination à l'embauche - Veille”, *La Semaine Juridique Sociale*, nr. 18, 30.04.2013, act. 213, [online: https://www.lexis360intelligence.fr/](https://www.lexis360intelligence.fr/).

Semnalăm și Cristian NUICĂ, „Cazul iresponsabilității juridice a angajatorului «de jure». Operativitatea «avertismentului» în materia nediscriminării”, *Noua revistă a drepturilor omului*, nr. 1/2014, pp. 37-52. Autorul nu s-a depărtat însă de poziția CNCD, instituție în care activează. Laborios argumentat, articolul cuprinde doar o pledoarie *pro domo* în susținerea hotărârii pronunțate în cauză de CNCD; pe aceeași linie, sunt comentate favorabil atât decizia Curții de Apel București, cât și cea a Înaltei Curți de Casație și Justiție, care au menținut soluția adoptată de CNCD.

²⁷ Emmanuelle BRIBOSIA, Isabelle RORIVE, „Arrêt «Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI»: déclarations publiques à caractère discriminatoire et liberté d’expression des employeurs”, *Journal de droit européen*, nr. 8/2020, p. 362.

²⁸ Directiva 2000/78/CE din 27 noiembrie 2000 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă, JO L 303, 2.12.2000, ediție specială în limba română: capitol 05, volum 006, pp. 7-13.

În ce privește încadrarea situației de fapt în sfera dreptului muncii, element cardinal pentru soluționarea litigiului principal, Curtea statuează că „din articolul 1 și din articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2000/78 rezultă că aceasta este aplicabilă în situații precum cele aflate la originea litigiului principal, care privesc, în materie de încadrare în muncă și de ocupare a forței de muncă, declarații referitoare la «condițiile de acces la încadrare în muncă, inclusiv [...] condițiile de recrutare»” (pct. 44). Constatarea nu e influențată de particularitatea sistemului de recrutare a fotbalistilor profesioniști, ce „nu se întemeiază pe o ofertă publică sau pe o negociere directă în urma unei proceduri de selecție care presupune depunerea de candidaturi” (pct. 45). Pentru a opera prezumția de discriminare, nu este necesar ca autorul declarațiilor să aibă „capacitatea juridică de a defini direct” politica de recrutare sau de a face angajări (pct. 47). Angajatorul nu se poate apăra invocând faptul că autorul declarațiilor discriminatorii, „care, deși afirmă și pare să joace un rol important în administrarea acestui angajator, nu are capacitatea juridică” de a face angajări (pct. 49), *dacă nu se delimitează în mod clar de declarații* (pct. 50). „Percepția publicului sau a mediilor interesate poate constitui un indiciu pertinent pentru aprecierea globală a declarațiilor în discuție” (pct. 51). Nu are importanță faptul că nu s-a inițiat „nicio negociere în vederea recrutării unui sportiv prezentat ca fiind homosexual” (pct. 52).

Curtea de Justiție conchide că „articolul 2 alineatul (2) și articolul 10 alineatul (1) din Directiva 2000/78 trebuie să fie interpretate în sensul că faptele de natura celor aflate la originea litigiului principal pot fi calificate drept «fapte care permit prezumția existenței unei discriminări» în ceea ce privește un club de fotbal profesionist în cazul în care declarațiile vizate sunt făcute de o persoană care se prezintă și este percepută în media și în societate ca fiind principalul conducător al acestui club”²⁹, chiar dacă nu are „capacitatea juridică de a angaja clubul sau de a-l reprezenta în materie de recrutare” (pct. 53).

²⁹ Într-o notă ironică, un autor observă că este preferabil ca patronul sau un membru al echipei de conducere să-și păstreze opiniile pentru sine, mai ales atunci când ele sunt inadecvate din punctul de vedere al principiului nediscriminării (Jean-Philippe TRICOT, „Fasc. 18: Liberté d'expression et droit social”, *JurisClasseur Communication*, 2015 (dernière mise à jour: 2020), nr. 80.

Poziția curții nu este surprinzătoare, dacă ținem seama de hotărârea *AGM-COS.MET*³⁰, care, ilustrând teoria aparenței³¹, a constituit un reper în motivarea deciziei *Asociația Accept*³². Forul european a decis atunci că declarațiile unui funcționar sunt imputabile statului și pot fi astfel calificate ca restricții la libera circulație a mărfurilor. Preluând argumentația dnei avocat general Kokott (pe larg, pct. 87-99, în sinteză, pct. 153 din concluzii),

Curtea a accentuat atunci că „imputabilitatea declarațiilor unui funcționar în sarcina statului depinde în principal de *percepția pe care au putut-o avea destinatarii asupra acestor declarații* (s.n.)” (pct. 56). „Elementul determinant pentru ca declarațiile unui funcționar să fie imputate statului constă în aspectul dacă destinatarii acestor declarații ar putea în mod rezonabil să presupună, în contextul dat, că este vorba de luări de poziție pe care funcționarul le adoptă în virtutea autorității funcției sale” (pct. 57).

În privința principalei probleme ce ne preocupă în acest material, și anume pedepsirea faptelor de discriminare, în hotărârea *Asociația Accept* Curtea statuează că:

³⁰ CJ, hot. din 17 aprilie 2007, *AGM-COS.MET*, cauza C-470/03, EU:C:2007:213.

³¹ În acest sens, cu privire la speța *AGM-COS.MET*, a se vedea Concluziile avocatei generale Juliane KOKOTT din 17 noiembrie 2005, *AGM-COS.MET*, cauza C-470/03, EU:C:2005:693, pct. 82-85; Fabienne KAUFF-GAZIN, Denys SIMON, „Conditions d'attribution à l'État du comportement d'un fonctionnaire”, *Europe*, nr. 6/2007, comm. 159, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Vincent BOUHIER, „Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire du fait d'un fonctionnaire”, *RTDE*, nr. 4/2007, pp. 708-719. În general, pentru principiul validității aparenței în drept în materie civilă, Michel BOUDOT, „Apparence”, *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2018; Carmen Tamara UNGUREANU, *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 220.

³² În legătură cu aplicarea teoriei aparenței la speța *Asociația Accept*, a se vedea M. AUBERT et al., „Chronique de jurisprudence...”, n. 26, p. 1161; D. BORRILLO, „L'annuncio pubblico di una discriminazione futura...”, n. 26, p. 1160.

„Sancțiunile care trebuie să fie prevăzute de dreptul național în temeiul articolului 17 din această directivă trebuie să fie (...) efective, proporționale și disuasive, inclusiv atunci când nu există o victimă identificabilă” (pct. 62). „Rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, în special prin asigurarea unui efect realmente disuasiv” (pct. 63). „În orice caz, o sancțiune pur simbolică nu poate fi considerată compatibilă cu punerea corectă și eficientă în aplicare a Directivei 2000/78” (pct. 64).

Instanța europeană constată că – din cauza lipsei de corelare a dispozițiilor naționale privind termenul de sesizare a CNCD de 1 an cu cele privitoare la termenul general de prescripție de 6 luni –

„indiferent de gravitatea unei discriminări constatate de acesta din urmă, sancțiunea aplicată nu este amenda prevăzută de OG nr. 137/2000, prin care se urmărește, printre altele, transpunerea Directivei 2000/78, ci o sancțiune nepecuniară prevăzută de dreptul comun național care constă, în esență, într-o atenționare verbală sau scrisă însoțită de «recomandarea de a respecta dispozițiile legale»” (pct. 66).

Curtea concede că „simplul fapt că o sancțiune determinată nu este, în principal, pecuniară nu semnifică în mod necesar că prezintă doar un caracter simbolic (...), mai ales în situația în care ea este însoțită de un grad adecvat de publicitate și în ipoteza în care ar facilita, în cadrul unor eventuale acțiuni în răspundere civilă, dovedirea unei discriminări în sensul directivei menționate” (pct. 68). Totuși, instanța *ad quem* accentuează că „instanța de trimitere are sarcina de a verifica dacă o sancțiune cum ar fi un simplu avertisment este adecvată într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal”. Instanța Uniunii apreciază că „simpla existență a posibilității de a formula o acțiune în răspundere civilă, în temeiul articolului 27 din OG nr. 137/2000, pentru care termenul de introducere este de trei ani, nu poate înlătura, prin ea însăși, eventualele insuficiențe, pe planul efectivității, al proporționalității sau al caracterului disuasiv al sancțiunii” (pct. 69).

Curtea mai relevă că dacă susținerea Asociației Accept că avertismentul se aplică în dreptul român, în principiu, doar la fapte minore este reală, acest lucru sugerează că

„sanctiunea respectivă nu este adecvată gravității unei încălcări a principiului egalității de tratament (s.n.), în sensul directivei” (pct. 70). În această situație, instanța *a quo* este obligată să recurgă la interpretarea conformă a dreptului național (pct. 71), respectiv „ar avea sarcina de a aprecia în litigiul principal în special dacă, astfel cum sugerează *Accept*, articolul 26 alineatul (1) din OG nr. 137/2000 ar putea fi interpretat în sensul că termenul de prescripție de șase luni prevăzut la articolul 13 alineatul (1) din OG nr. 2/2001 nu se aplică sancțiunilor prevăzute la articolul 26 alineatul (1) menționat” (pct. 72).

Concluzia curții este că „articolul 17 din Directiva 2000/78 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale în temeiul căreia, în cazul constatării unei discriminări pe motive de orientare sexuală, în sensul acestei directive, nu este posibil să se aplice decât un avertisment, precum cel în discuție în litigiul principal, atunci când o asemenea constatare intervine după expirarea unui termen de prescripție de șase luni de la data săvârșirii faptei dacă, în temeiul aceleiași reglementări, o asemenea discriminare nu este sancționată în condiții de fond și de procedură care conferă sancțiunii un caracter efectiv, proporțional și disuasiv. Instanța de trimitere are sarcina să aprecieze dacă aceasta este situația reglementării în discuție în litigiul principal și, dacă este cazul, să interpreteze dreptul național, în cea mai mare măsură posibilă, în lumina textului și a finalității directivei menționate pentru a atinge rezultatul urmărit de aceasta” (pct. 73).

4. Cum au înțeles instanța *a quo* și instanța de control judiciar cooperarea cu forul Uniunii

Instanțele de contencios administrativ au refuzat să valorifice indicațiile furnizate de instanța *ad quem*, nesocotind exact elementele de noutate ce au asigurat notorietate deciziei *Asociația Accept* în spațiul european și internațional.

Împotriva evidenței, Curtea de Apel București – care cugetase îndelung la formularea chestiunilor prejudiciale³³ – s-a obstinat să plaseze situația de fapt în afara raporturilor de muncă. A motivat în acest sens că reclamanta Asociația Accept nu a dovedit „existența unui refuz efectiv al clubului de a contracta serviciile sportive ale jucătorului” și că clubul a declarat că nu a inițiat niciun demers concret pentru transferul sportivului. Un alt argument a fost că reclamanta nu a dovedit că clubul s-a identificat cu declarațiile omului de afaceri. Instanța a motivat apoi că „declarațiile în discuție au fost date în contextul unui demers jurnalistic, în care autorul interviului a ridicat problema orientării sexuale a jucătorului în cauză, și nu pârâtul”. Curtea de Apel a mai arătat că „pârâtul George Becali nu deținea o funcție sau o calitate care să-i confere autoritatea legală de a lua decizii” la club.

În continuare, Curtea de Apel a apreciat că, „în raport de împrejurările de fapt reținute prin hotărârea contestată”, „CNCD a realizat o corectă individualizare a sancțiunii contravenționale”.

Aceste susțineri nu pot fi primite. Din moment ce „patronul” anunță public faptul că la Steaua nu va juca niciodată un jucător cu privire la care se vehiculează „suspiciuni” că ar fi homosexual, fapta de discriminare e deja consumată. Cum să mai întreprindă clubul vreo încercare de a mai transfera jucătorul!? Pentru un fotbalist homosexual, poarta clubului e ferecată³⁴. Nu mai vorbim doar de încălcarea hotărârii *Asociația Accept*, ci și de încălcarea

³³ De șase ori a amânat pronunțarea cu privire la trimiterea prejudicială! (Mihai ȘANDRU, Mihai BANU, Dragoș CĂLIN, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 557).

³⁴ Așa cum releva și Asociația Accept în fața CNCD, nu mai contează aptitudinile și competența profesională a sportivului.

deciziei *Feryn*. Apoi, clubul nu s-a depărtat „în mod clar” de declarațiile litigioase. În fapt, nu s-a distanțat deloc.

Referirea la „demersul jurnalistic” nu reprezintă un argument valid: ziariștii și-au îndeplinit obligația profesională specifică, aceea de a determina (chiar provoca) exprimarea părerii sincere a persoanei intervievate, pe o temă sensibilă. Singura problemă este ceea ce a declarat pârâtul, și încă în mod repetat, în împrejurări diferite.

Pe de altă parte, instanța *a quo* nu valorifică tocmai cel mai important aport al deciziei *Asociația Accept* la dreptul Uniunii, și anume completarea jurisprudenței *Feryn* prin aplicarea teoriei aparenței.

Cât despre „valoarea juridică a sancțiunii avertismentului, sub aspectul îndeplinirii exigenței efectivității, proporționalității și disuasivității” (cităm din decizia Curții de Apel București), apelăm la caracterizarea făcută într-o lucrare de referință despre contravenții:

„este absolut evident că această sancțiune, lipsită, practic vorbind, de vreun caracter punitiv și care cu greu ar putea să aibă drept consecință prevenția contravențiilor, este aplicabilă doar faptelor mărunte, lipsite de o oarecare gravitate³⁵”.

Ca să justifice sancțiunea avertismentului, instanța a scos în mod artificial faptele din contextul raporturilor de muncă. Or, dacă în alte situații avertismentul ar putea reprezenta o sancțiune suficientă³⁶, nesocotirea egalității de tratament la angajare – ținând cont și de maniera în care a fost săvârșită – nu poate fi socotită ca o faptă minoră.

³⁵ O. PODARU et al., *Regimul juridic al contravențiilor...*, n. 11, p. 103.

³⁶ Uneori, fenomenul discriminatoriu se explică și prin lipsa educației, influența nocivă a mediului... (E.-C. MOGÎRZAN, „Considerații privind abordarea discriminărilor ...”, n. 7, pp. 257-258).

Înalta Curte de Casație și Justiție a menținut hotărârea instanței inferioare, cu justificări foarte asemănătoare, refuzând încadrarea cauzei în domeniul muncii. De exemplu, de parcă nici nu a existat în cauză o hotărâre a jurisdicției europene, instanța de control judiciar a reținut că declarațiile au fost „pur speculative, fără nici un [sic!] corespondent în realitatea obiectivă”, că intimata F.C. Steaua „a negat orice legătură cu afirmațiile respective”, punctând apoi diferența față de hotărârea *Feryn*, unde autorul declarațiilor era director al întreprinderii.

Forul suprem a statuat că „nu decelează din probele administrate nici un element care să justifice sancționarea contravențională a intimatului C. SA (F.C. Steaua – n.n.) și reținerea în sarcina acestuia a unei fapte de discriminare directă pe criteriul orientării sexuale în domeniul raporturilor de muncă”³⁷.

Astfel, prin minimalizarea gravității faptei, Înalta Curte de Casație și Justiție a apreciat că sancțiunea a fost corect individualizată.

Centrul de greutate al hotărârilor ambelor instanțe a constatat în aserțiunea că aplicarea la situația de fapt e de resortul judecătorilor naționali. Evident că aceasta este misiunea instanțelor naționale în dialogul purtat pe cale prejudicială, dar trebuia ca instanța *a quo* și cea de control judiciar să respecte interpretarea dată de instanța *ad quem*, în caz contrar procedura prevăzută de art. 267 TFUE fiind golită de substanță. Pe de altă parte, dincolo de limbajul precaut, diplomatic, utilizat de Curtea de Justiție (ce dorește să nu intervină asupra puterii de apreciere a instanței *a quo*), se observă că forul

³⁷ ÎCCJ, Sec.cont.adm.fisc., dec.: 2224/2015, online: <https://www.scj.ro/1093/Detalii-jurisprudenta?customQuery%5B0%5D.Key=id&customQuery%5B0%5D.Value=135631>, arhiv: <https://perma.cc/2NXL-KULT>.

Uniunii lasă să se înțeleagă faptul că sancțiunea aplicabilă la speță în baza dreptului român este insuficientă³⁸.

În altă ordine de idei, atitudinea CNCD de respingere constantă a conexiunii cu raporturile de muncă ridică nedumeriri. Nu avem în vedere hotărârea sa eronată, adoptată în condițiile în care nu avea dreptul de a efectua o trimitere prejudicială³⁹, ci poziția exprimată în fața Curții de Justiție (v. pct. 52 hotărârea *Asociația Accept*), precum și ulterior, în fața instanțelor noastre de contencios administrativ. CNCD a ignorat faptul că, prin recunoașterea rolului conducătorului *de facto* al unei persoane juridice, hotărârea Curții de Justiție îmbogățește panopia instrumentelor de combatere a fenomenului discriminatoriu.

Înalta Curte de Casație și Justiție a mai prezentat un argument, pe care îl examinăm aparte, întrucât este de natură diferită:

„în acord cu jurisprudența sa (e.g. Decizia nr. 2129/2011), *asociația recurentă nu poate justifica vătămarea unui interes legitim public* (s.n.), în sensul pe care art. 2 alin. (1) lit. r) din Legea nr. 554/2004 îl conferă acestei sintagme, prin faptul că CNCD a aplicat contravenientului B. sancțiunea avertismentului și nu sancțiunea amenzii”.

³⁸ În același sens, S. LAULOM, „L’interdiction des discriminations...”, n. 25, p. 25.

³⁹ Există niște impedimente în calea dobândirii statutului de instanță, în sensul art. 267 TFUE. Pe de o parte, CNCD se poate sesiza și *ex officio*, aplicând apoi o sancțiune. Pe de altă parte, CNCD participă ca parte procesuală la judecata în căile de atac împotriva propriei hotărâri (a se vedea Morten BROBERG, Niels FENGER, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 52). Lipsește echidistanța pe care trebuie s-o aibă o instanță față de părțile litigante și obiectul disputei (Beatrice ANDREȘAN-GRIGORIU, *Procedura hotărârilor preliminare*, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 99).

Ne întrebăm cum se corelează acest considerent cu prevederile speciale ale art. 28 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000:

„Organizațiile neguvernamentale care au ca scop protecția drepturilor omului sau care au interes legitim în combaterea discriminării au calitate procesuală activă în cazul în care discriminarea se manifestă în domeniul lor de activitate și aduce atingere unei comunități sau unui grup de persoane”.

Calitatea procesuală activă se limitează la dreptul de a sesiza și de a susține reclamația în fața CNCD? A nu permite continuarea în fața instanței a activității de salvagardare a drepturilor unei categorii de persoane supuse discriminării ar fi de natură să afecteze eficiența juridică a dispozițiilor art. 28 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000. Pe de altă parte, cum ar apăra asociația în mod eficace drepturile persoanelor vizate dacă nu ar putea solicita sancționarea faptelor proporțional cu gravitatea lor? Amintim în acest sens aforismul exprimat de avocatul general Bot: „Un drept este efectiv doar atunci când încălcarea sa este sancționată⁴⁰”.

Dacă o problemă similară s-ar ridica astăzi, opinăm că asociația ar putea invoca un interes legitim public, în conformitate cu Decizia ÎCCJ (Complet RIL) nr. 8 din 2 martie 2020⁴¹, în care forul suprem a decis:

⁴⁰ Concluziile avocatului general Yves BOT, 18 iulie 2017, *M.A.S.*, Cauza C-42/17, EU:C:2017:564, pct. 82 (în continuare, *Concluziile avocatului general Y. Bot, M.A.S.*...).

⁴¹ ÎCCJ: Complet RIL, dec. nr. 8 din 2 martie 2020 referitoare la interpretarea și aplicarea dispozițiilor art. 1 alin. (1), art. 2 alin. (1) lit. a), r) și s) și art. 8 alin. (1 indice 1) și (1 indice 2) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, online: <https://www.iccj.ro/2020/03/02/decizia-nr-8-din-2-martie-2020/>, arhiv: <https://perma.cc/MH66-35BZ>.

„În vederea exercitării controlului de legalitate asupra actelor administrative la cererea asociațiilor, în calitate de organisme sociale interesate, invocarea interesului legitim public trebuie să fie subsidiară invocării unui *interes legitim privat*, acesta din urmă decurgând din legătura directă dintre actul administrativ supus controlului de legalitate și scopul direct și obiectivele asociației, potrivit statutului (s.n.)”.

Or, Asociația Accept are înscrisă în statut, ca scop principal, apărarea interesului public⁴² și astfel se respectă principiul specialității capacității sale de folosință⁴³. Obiectul de activitate al asociației îl constituie „promovarea și protejarea drepturilor persoanelor lesbiene, gay, bisexuale și transsexuale⁴⁴”. Așadar, există conexiunea „între obiectul de activitate al respectivului organism și drepturile celor în interesul cărora organismul acționează⁴⁵”. Practic, într-o situație precum cea discutată, în care „nu există un petent identificabil care să susțină că ar fi fost victima discriminării⁴⁶”, dar s-a încălcat grav egalitatea de tratament în privința condițiilor de acces la încadrare în muncă, *numai un organism social interesat* ar putea susține apărarea grupului de persoane vătămate. Prin urmare, o organizație neguvernamentală de tipul Asociației Accept ar fi acum în măsură să invoce vătămarea interesului ei legitim privat și prin urmare să invoce un interes legitim public.

⁴² Potrivit art. 2 alin. (1) lit. r) L: 554/2004, interesul legitim public se definește ca „interesul care vizează ordinea de drept și democrația constituțională, *garantarea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale ale cetățenilor* (s.n.), satisfacerea nevoilor comunitare, realizarea competenței autorităților publice”.

⁴³ Pct. 74 Decizia RIL 8/2020.

⁴⁴ Pct. 24 hotărârea *Asociația Accept...*, n. 6.

⁴⁵ Pct. 75 Decizia RIL 8/2020.

⁴⁶ Pct. 36 hotărârea *Asociația Accept...*, n. 6.

5. Opinia noastră. Imposibilitatea interpretării conforme

Totuși, ar conduce oare criticile aduse hotărârilor celor două instanțe române la concluzia că acțiunea în contencios administrativ trebuia soluționată în favoarea reclamantei? Răspunsul nostru este negativ.

Instanțele naționale erau obligate să purceadă la interpretarea conformă, respectiv „să interpreteze dreptul național, în cea mai mare măsură posibilă, în lumina textului și a finalității directivei în cauză pentru a atinge rezultatul urmărit de aceasta” (pct. 71 și 73 hotărârea *Asociația Accept*) și să evalueze dacă „articolul 26 alineatul (1) din OG nr. 137/2000 ar putea fi interpretat în sensul că termenul de prescripție de șase luni prevăzut la articolul 13 alineatul (1) din OG nr. 2/2001 nu se aplică sancțiunilor prevăzute la articolul 26 alineatul (1) menționat” (pct. 72 hotărârea *Asociația Accept*). Totuși, obligația instanțelor subzista însă doar în măsura în care interpretarea conformă nu se lovea de un obstacol juridic.

Or, nu era posibilă o interpretare a art. 26 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000 – text care se mărginea să determine amenzile pentru contravențiile reglementate de ordonanță și nu conținea nimic legat de prescripție – care să înlăture de la aplicare dispozițiile privind termenul general de prescripție a sancțiunii cu amenda contravențională, întrucât s-ar fi încălcat principiul legalității. Astfel, dacă s-ar fi îndepărtat de la aplicare art. 13 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 2/2001, care ar fi fost termenul de prescripție special pentru faptele de discriminare? Oricât de grave ar fi aceste fapte, ele nu pot fi asimilate cu unele imprescriptibile, iar instanțele nu pot inventa un termen special de prescripție, întrucât aceasta ar presupune legiferare, nu interpretare (fie ea una îndrăzneată) și s-ar depăși atribuțiile puterii judecătorești. De altfel, forul Uniunii nu pretindea pe vremea când

statuau instanțele române⁴⁷, așa cum nu cere nici acum⁴⁸ o interpretare *contra legem*: interpretarea conformă „este limitată de principiile generale de drept, în special de cel al securității juridice și al neretroactivității” (hotărârea *Pupino*, pct. 44); obligația instanței naționale încetează atunci când dreptul național „nu poate primi o aplicare care să conducă la un rezultat compatibil cu cel vizat de decizia-cadru⁴⁹ în discuție” (hotărârea *Pupino*, pct. 47).

Deocamdată atât despre limita interpretării conforme. Vom relua discuția pe acest subiect, în contextul creat de abrogarea termenului de prescripție special prin Legea nr. 167/2020 [*infra*, Subsecțiunea II. C. 1. a)].

Prin urmare, considerăm că instanțele române ar fi trebuit să fi admis existența discriminării directe la angajare, să fi recunoscut insuficiența sancțiunii avertismentului în raport cu gravitatea faptei, dar în final să fi respins acțiunea, pe motiv că principiul legalității constituia o barieră în calea interpretării dreptului român în conformitate cu directiva antidiscriminare. Se pare că, asumându-și o încadrare neîndoielnic greșită în drept – contrară interpretării clare făcută de forul *ad quem* –, instanțele noastre au ocolit o discuție ceva mai complicată.

⁴⁷ CJ (Marea Cameră), hot. din 16 iunie 2005, *Pupino*, C-105/03, EU:C:2005:386.

⁴⁸ CJ (Marea Cameră), hot. din 24 iunie 2019, *Popławski II*, C-573/17, EU:C:2019:530, pct. 76 (în continuare, CJ, *Popławski II*...). A se vedea Koen LENAERTS, Piet VAN NUFFEL, Tim CORTHAU, *EU Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 635 (în continuare, K. LENAERTS et al., *EU Constitutional Law*...).

⁴⁹ Amintim că deciziile-cadru sunt acte adoptate în fostul pilon 3 (Titlul VI TUE), asemănătoare cu directivele, dar pentru care tratatul prevedea în mod expres că nu produc efect direct (art. K.6 alin. 2 lit. b) TUE, așa cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam, devenit după renumerotare art. 34 alin. 2 lit. b) TUE, în versiunea consolidată din 2002). Tratatul de la Lisabona a eliminat acest tip de acte, dar nu le-a abrogat pe cele deja adoptate.

Cert este că, în acest caz, pe calea interpretării judiciare nu putea fi corectată lipsa de viziune a legiuitorului.

C. Introducerea termenului special de prescripție a aplicării sancțiunilor contravenționale

Presiunea din partea instituțiilor Uniunii a dat roade și autoritățile noastre au ieșit din inerție, demarând procesul legislativ.

Pe lângă alte modificări necesare pentru a asigura conformitatea cu actele Uniunii din domeniu, inițial Ordonanța de urgență a guvernului nr. 19/2013⁵⁰ a stabilit un termen de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale de *6 luni de la data sesizării CNCD*. În urma unui amendament adoptat de Senat⁵¹ și acceptat de Camera Deputaților în calitate de cameră decizională, Legea nr. 189/2013 privind aprobarea acestei ordonanțe⁵² a prevăzut că termenul de prescripție de 6 luni curge *de la data soluționării sesizării de către CNCD*. Acest ultim termen de prescripție special, stabilit de art. 26 alin. (4) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000, a

⁵⁰ OUG: 19/2013 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr.137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, M.of.: 183/2.04.2013. Executivul nu a mai așteptat deznodământul procesului de la instanța europeană.

⁵¹ Amendamentul, considerat „necesar pentru respectarea caracterului disuasiv, proporțional și efectiv al sancțiunilor”, a fost mai întâi adoptat, la propunerea unui senator, de Comisia pentru drepturile omului, culte și minorități din cadrul Senatului (a se vedea raportul comisiei, online: <https://www.senat.ro/legis/PDF/2013/13L078CR.PDF>, arhiv: <https://perma.cc/U2EP-N3SE>).

⁵² L: 189/2013 privind aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 19/2013 pentru modificarea și completarea Ordonanței Guvernului nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare, M.of.: 380/27.06.2013.

operat de la 30 iunie 2013, data intrării în vigoare a Legii nr. 189/2013, până la 10 august 2020, data când a intrat în vigoare Legea nr. 167/2020.

Soluția legislativă este stranie. Așa cum a explicat Curtea Constituțională atunci când a fost sesizată cu o excepție de neconstituționalitate a acestor dispoziții⁵³, ar exista două ipoteze: a) Colegiul Director al CNCD soluționează petiția printr-o hotărâre prin care constată comiterea unei contravenții, moment de la care începe să curgă termenul de prescripție, iar ulterior, *printr-o nouă hotărâre*, aplică sancțiunea contravențională; b) CNCD soluționează petiția printr-o singură hotărâre, care cuprinde atât constatarea contravenției, cât și aplicarea sancțiunii contravenționale, împrejurare în care termenul de prescripție nu a început să curgă.

Primul scenariu pare ficțional. Câte situații s-au consemnat în practica instituției antidiscriminare în care aceasta să fi emis două hotărâri în aceeași cauză, după acest tipar? A existat măcar un singur caz în toată istoria CNCD?

Evocând și hotărârea *Asociația Accept* a Curții de Justiție, Curtea Constituțională a respins ca neîntemeiată excepția de neconstituționalitate, cu o motivare destul de neconvingătoare. Deși această soluție legislativă are un anumit merit, în sensul că permite sancționarea eficace a discriminărilor severe, opinăm că trebuia găsită una care să corespundă mai bine cerințelor

⁵³ CCR, dec.: 40/2020, M.of.: 448/27.05.2020. Autorul excepției invocase incoerența și imprecizia textului contestat, din moment ce data de la care curgea termenul de prescripție era una incertă, întrucât se raporta la data imprevizibilă la care CNCD soluționa petiția. El considera că „prin efectul normei criticate, această formă a răspunderii a devenit imprescriptibilă”. În viziunea lui, s-ar încălca astfel jurisprudența Curții Constituționale, a Curții Europene a Drepturilor Omului „în privința calității legii și a dreptului la un proces echitabil”, precum și jurisprudența Curții de Justiție referitoare la securitatea juridică.

de securitate juridică și principiului legalității (a se vedea *infra*, Subsecțiunea III. E).

II. Eliminarea termenului de prescripție special prin Legea nr. 167/2020. Consecințe

Art. I. pct. 4 din Legea nr. 167/2000 a abrogat art. 26 alin. (4) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000, fără ca inițiatorul propunerii legislative să furnizeze nici cea mai sumară motivare.

A. Punctul nostru de vedere

Analizând proiectul de lege, Consiliul Legislativ a relevat limpede care sunt consecințele abrogării, respectiv faptul că, prin dispariția termenului special de prescripție, urmează să se aplice regimul dreptului comun în materie de prescripție a sancțiunii cu amenda contravențională și să reapară lipsa de corelare dintre termenul general de prescripție (6 luni) și termenul de sesizare a CNCD (un an):

„Rezultă deci că, prin abrogarea art. 26 alin. (4), Consiliul [CNCD] ar putea fi sesizat, deși aplicarea sancțiunii contravenționale pentru respectiva faptă este prescrisă⁵⁴”. În consecință, Consiliul Legislativ atrage atenția că se impune reanalizarea propunerii⁵⁵. Totuși, parlamentarii au ignorat avizul.

⁵⁴ CONSILIUL LEGISLATIV, „Aviz referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Guvern nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și a Legii nr. 202/2002 privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați”, p. 5, online: <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/50/6/cl451.pdf>.

⁵⁵ *Ibidem*.

Așadar, adoptarea art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020 duce cadrul legal înapoi în timp, reactivând anomalia produsă de necorelarea legislativă. Din cauză că actul normativ general în domeniul contravențional nu prevede decât un singur caz de întrerupere a prescripției aplicării amenzii contravenționale, cu mică probabilitate de apariție în practică în sfera discriminărilor⁵⁶ și nu prevede cauze de suspendare a prescripției, nu mai există temei legal pentru aplicarea sancțiunii amenzii contravenționale după 6 luni de la data faptei discriminatorii. Ca urmare, se compromite în mare măsură lupta cu fenomenul discriminatoriu, încălcându-se astfel și dispozițiile directivelor în materie.

Am întâlnit însă o hotărâre recentă a unei curți de apel în care, insistându-se asupra caracterului special al dispozițiilor contravenționale ale Ordonanței guvernului nr. 137/2000 în raport cu prevederile Ordonanței guvernului nr. 2/2001, s-a făcut confuzie între termenul de 1 an de sesizare a CNCD și cel de prescripție:

⁵⁶ Art. 13 alin. (3) OG:2/2001: „Când fapta a fost urmărită ca infracțiune și ulterior s-a stabilit că ea constituie contravenție, prescripția aplicării sancțiunii nu curge pe tot timpul în care cauza s-a aflat în fața organelor de cercetare sau de urmărire penală ori în fața instanței de judecată, dacă sesizarea s-a făcut înăuntrul termenului prevăzut la alin. (1) sau (2). Prescripția operează totuși dacă sancțiunea nu a fost aplicată în termen de un an de la data săvârșirii, respectiv constatării faptei, dacă prin lege nu se dispune altfel”.

„se poate aprecia că în cazul în care fapta ce ar putea constitui contravenție potrivit OG nr. 137/2000 poate fi investigată în termen de 1 an la cererea celui care se consideră vătămat, termenul de prescripție a răspunderii contravenționale este de 1 an”. Mai mult, s-a statuat că „sesizarea faptei considerată discriminatoare învestește Consiliul cu cercetarea acesteia și întrerupe termenul de prescripție a răspunderii juridice a făptuitorului, consecința fiind curgerea unui nou termen de prescripție de 1 an de la data oricărui act de întrerupere”⁵⁷.

Constatăm că instanța s-a erijat în legiuitor: a introdus un termen de prescripție, a creat cu de la sine putere cauze de întrerupere a cursului termenului de prescripție! E inutil orice alt comentariu.

Așadar, singurul termen de prescripție a sancțiunii cu amenda contravențională este astăzi cel prevăzut de reglementarea contravențională generală. Totuși, situația nu este identică cu cea anterioară datei de 2 aprilie 2013, când a intrat în vigoare Ordonanța de urgență a guvernului nr. 19/2013, care a introdus primul termen special de prescripție a aplicării sancțiunilor contravenționale. *În trecut*, legislația română încălca directivele printr-o transpunere incorectă (incompletă): fără a mai lua în calcul alte deficiențe, reținem că, din cauza lipsei unui termen special de prescripție adecvat specificului materiei, în multe cazuri instituția națională antidiscriminare nu era capabilă să aplice sancțiuni efective, proporționale și disuasive. *În noua conjunctură*, a existat o dispoziție internă în acord cu dreptul Uniunii (chiar dacă formulată în chip

⁵⁷ CA CT, sec.cont.adm. și fisc., sent.civ.: 48/12.02.2024, online: <https://www.rejust.ro/juris/g87e76929>. Hotărârea a rămas definitivă prin respingerea recursului ca nefundat (ÎCCJ, Sec.cont.adm.fisc, dec.: 4613/17.10.2024, nepublicată). Motivarea deciziei instanței supreme ar fi prezentat un mare interes pentru acest punct al analizei (contravenientul invocase prescrierea aplicării amenzii în fața instanței de fond), dar ea nu era disponibilă la data definitivării studiului nostru.

deficitar), dar aceasta a fost abrogată. Astfel, norma română în conflict cu normele europene este cea prevăzută de art. I. pct. 4 din Legea nr. 167/2000, adică dispoziția abrogativă.

B. Reacția CNCD față de abrogarea termenului de prescripție special

Autoritatea națională antidiscriminare a rezolvat contrarietatea cu prevederile directivelor fără multe frământări: în pofida intrării în vigoare a Legii nr. 167/2020, a continuat să aplice amenzi contravenționale după împlinirea termenului general de prescripție de 6 luni de la data săvârșirii faptei⁵⁸.

⁵⁸ Din motive de spațiu, selectăm doar câteva exemple: CNCD: Colegiul director, hot. nr. 629/2020, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2021/03/Hotarare-629-2020.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/QWV2-F8HF>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 690/2020, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2021/03/Hotarare-690-2020.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/8EWF-DWVJ>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 9/2021, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2021/03/Hotarare-9-2021.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/7VTP-6P4S>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 106/2021, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2021/03/Hotarare-106-2021.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/QNB3-D3WD>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 480/2022, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2023/01/Hotarare-480-2022.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/C9U9-HZUM>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 560/2022, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2023/03/Hotarare-560-2022.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/H4CQ-BNCB>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 412/2023, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2023/11/Hotarare-412-2023.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/L6T2-SXAR>; CNCD: Colegiul director, hot. nr. 449/2023, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2023/11/Hotarare-449-2023.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/6VTV-VBT4> etc. Într-o hotărâre nici nu se specifică data săvârșirii faptei, astfel încât nu se poate verifica dacă a expirat termenul de prescripție (CNCD: Colegiul director, hot. nr. 270/2021, online: [84](https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2021/03/Hotarare-</p></div><div data-bbox=)

Atunci când a fost ridicată în fața sa excepția prescripției dreptului de a aplica sancțiunea amenzii contravenționale după trecerea a 6 luni de la săvârșirea faptei, CNCD a respins-o, invocând hotărârea *Asociația Accept a Curții de Justiție*.

În acest sens, instituția a reținut că „imposibilitatea aplicării sancțiunii contravenționale cu amendă în cauzele de discriminare după expirarea termenului de prescripție de 6 luni de la data săvârșirii faptei, conform prevederilor art. 13 alin. (1) din OG nr. 2/2001, este contrară art. 17 din Directiva 2000/78, sub aspectul că sancțiunile în cazurile de discriminare trebuie să fie efective, proporționale și disuasive”⁵⁹. CNCD a adăugat:

„73. Hotărârile emise de Colegiul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării nu au natura juridică a unui proces-verbal de constatare și sancționare a contravenției, ci a unui act administrativ-jurisdicțional (a se vedea deciziile Curții Constituționale nr. 997/07.10.2008, nr. 1096/15.10.2008, nr. 1470/10.11.2009 și nr. 278/23.05.2013), care nu se supune dispozițiilor de formă, de conținut, de înștiințare și/sau de prescripție prevăzute de OG nr. 2/2001, ci dispozițiilor din OUG nr. 137/2000.

74. Prevederile OG nr. 2/2001 se aplică numai în situația în care legea specială nu conține dispoziții derogatorii de la dreptul comun și numai în cazul în care sunt compatibile cu natura juridică de act administrativ-jurisdicțional a hotărârii adoptate de Colegiul Director al Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.

75. Înalta Curte de Casație și Justiție a hotărât că înlăturarea de la aplicare a legii generale ori de câte ori există o dispoziție specială într-o materie dată, nu trebuie să fie expresă, fiind de la sine înțeleasă, întrucât este consecința directă a principiului *specialia generalibus derogant*⁶⁰.

[270-2021.pdf](#), arhiv.: <https://perma.cc/9ZVL-W26V>).

⁵⁹ CNCD: Colegiul director, hot. nr. 128/2023, online: <https://www.cncd.ro/wp-content/uploads/2023/10/Hotarare-128-2023.pdf>, arhiv.: <https://perma.cc/U36Q-77JG>, pct. 71.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 11.

C. Critica jurisprudenței CNCD

Salutăm voința forului antidiscriminare de a prelua interpretarea dispozițiilor din Directiva 2000/78 dată de Curtea de Justiție în cauza *Asociația Accept*, interpretare ce a pus în evidență conflictul cu prevederile legislative române care împiedicau aplicarea de sancțiuni pentru combaterea unui fenomen social deosebit de nociv.

Raționamentul CNCD prezintă însă carențe serioase. Deși motivează că imposibilitatea aplicării sancțiunii cu amenda contravențională după expirarea termenului general de prescripție este contrară directivelor, Colegiul Director nu identifică norma română ce intră în coliziune cu directivele. Prevederile art. 13 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 2/2001 nu pot fi considerate *per se* ca fiind contrare dispozițiilor din directivele antidiscriminare. Ele sunt adaptate regimului de drept comun în materie contravențională. Așa cum am relevat mai sus, norma națională contrară directivelor este cea abrogativă, pentru că intrarea ei în vigoare a determinat aplicabilitatea la fenomenul discriminărilor a dispozițiilor generale ale art. 13 alin. (1) din Ordonanța guvernului nr. 2/2001. Aceasta ar trebui înlăturată. Problema este cum.

Vom detalia în continuare critica modului în care instituția administrativ-jurisdicțională a îndepărtat de la aplicare dispoziția prevăzută de art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020, pe 3 considerente principale:

1. Nu sunt îndeplinite condițiile stabilite de Curtea de Justiție decât pentru o singură categorie de situații.

2. Jurisprudența actuală a CNCD în materia termenului de prescripție încalcă principiul legalității.

3. Pentru cazul studiat nu există mecanisme proprii dreptului român care să îndreptățească forul antidiscriminare să înlăture de la aplicare norma națională privind prescripția amenzii contravenționale.

1. Nu sunt îndeplinite condițiile stabilite de Curtea de Justiție decât pentru o singură categorie de situații

Este dezirabilă evicțiunea⁶¹ normei naționale contrare directivelor UE, pentru a asigura conformitatea cu acestea, cu atât mai mult cu cât sunt implicate dispoziții ce protejează drepturile persoanelor vulnerabile. Totuși, această operațiune presupune niște etape și anumite condiții, enumerate de Curtea de Justiție în speța *Popławski II*⁶².

a) Interpretarea conformă a dreptului român nu este posibilă

În toate situațiile de conflict între o normă internă și una a UE, forul european cere instanțelor naționale să procedeze la interpretarea conformă a normei de drept național (hotărârea *Popławski II*, pct.72-73)⁶³. Obligația de interpretare conformă se extinde asupra ansamblului dreptului intern, iar judecătorul național trebuie să aplice orice metodă de interpretare

⁶¹ Doctrina de drept al UE împrumută această noțiune familiară civiliştilor (e.g., Pierrick BRUYAS, „Éviction du droit national”, *Europe*, nr. 12/2023, comm. 417, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>).

⁶² CJ, *Popławski II*..., n. 43.

⁶³ În același sens, CJ (Marea Cameră), hot. din 24 ianuarie 2012, *Dominguez*, cauza C-282/10, EU:C:2012:33, pct. 23 (în continuare, CJ, *Dominguez*...); Denys SIMON, „Effet direct - Obligation du juge national”, *Europe*, n° 3/2012, comm. 115, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Bruno DE WITTE, „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order”, in Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA (ed.), *The Evolution of EU Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2021, p. 207.

recunoscută de dreptul național pentru a garanta efectivitatea deplină a directivei⁶⁴. La nevoie, instanța națională trebuie să modifice o jurisprudență cristalizată, dacă aceasta presupune o interpretare a dreptului intern incompatibilă cu obiectivele directivei⁶⁵. În plus, instanța trebuie să lase neaplicată, din oficiu, orice interpretare a unei instanțe superioare care ar fi obligatorie pentru ea, în temeiul dreptului național, dacă interpretarea e incompatibilă cu directiva în chestiune⁶⁶. Obligația de interpretare conformă merge foarte departe, ajungându-se uneori chiar până la deformarea dreptului național⁶⁷. Astfel, instanța națională poate depăși sensul literal al dispoziției interne, modificând textul acesteia sau interpretarea sa consacrată, prin aplicarea metodelor teleologică și sistemică⁶⁸.

⁶⁴ CJ, *Dominguez...*, n. 63, pct. 27 și 31.

⁶⁵ CJ (Marea Cameră), hot. din 19 aprilie 2016, *Dansk Industri (DI)*, cauza C-441/14, EU:C:2016:278, pct. 33.

⁶⁶ CJ, *Popławski II...*, n. 48, nr. 77-79; K. Lenaerts et al., *EU Constitutional Law...*, n. 48, p. 732;

⁶⁷ Michal BOBEK, „De ce este mai bine ca fiecare dispoziție a unei directive a Uniunii Europene să fie tratată ca o dispoziție având efect direct (orizontal)”, traducere de C.M. BANU, *Revista română de drept european*, nr. 2/2023, pp. 78-79 (în original: „Why Is It Better to Treat Every Provision of EU Directives as Having Horizontal Direct Effect?”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 39, nr. 2, 2023, pp. 211-220) (în continuare, M. BOBEK, „De ce este mai bine...”).

⁶⁸ Idem, „The Effects of EU Law in the National Legal Systems”, in Catherine BARNARD, Steve PEERS (ed.), *European Union Law*, 4th ed., Oxford University Press, Oxford, 2023, p. 173. Autorul ilustrează observația cu o decizie a Curții Constituționale din Cehia (în continuare, M. BOBEK, „The Effects of EU Law...”).

Ideea este de „a găsi, printr-un fel de artificiu jurisdicțional, un mijloc de a ocoli o contradicție directă între norma comunitară și norma națională (...), cu scopul de a favoriza o interpretare neutralizantă care ar evacua factorii potențiali de conflict între ordinele juridice”⁶⁹.

Totuși, judecătorii naționali nu sunt obligați să inventeze sau să importe metode de interpretare noi⁷⁰ și nici, așa cum am reținut mai sus, să practice o interpretare *contra legem*. Obligația de interpretare nu poate intra în conflict cu dispozițiile clare și nici cu obiectivele asumate de dreptul național⁷¹.

În cazul analizat, este ușor de constatat că nu se poate face interpretarea conformă a legislației române. Articolul I pct. 4 din Legea nr. 167/2020 și-a îndeplinit funcția eliminând termenul special de prescripție, operațiune în urma căreia a rămas aplicabil termenul general de prescripție. Dispoziția nu lasă loc niciunei alte interpretări, indiferent de metoda la care s-ar apela.

b) CNCD nu poate îndepărta de la aplicare norma abrogativă contrară dreptului Uniunii

În temeiul dreptului Uniunii, dacă interpretarea conformă este imposibilă, se poate impune autorității naționale să îndepărteze de la aplicare

⁶⁹ Denys SIMON, „La panacée de l’interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?” in Maria Teresa D’ALESSIO, Vincent KRONENBERGER, Valerio PLACCO (ed.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l’Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l’honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 281.

⁷⁰ În acest sens, Robert SCHÜTZE, „Direct Effects and Indirect Effects of Union Law”, in Robert SCHÜTZE, Takis TRIDIMAS (ed.), *Oxford Principles of European Union Law, Volume 1. The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 291.

⁷¹ Marios COSTA, Steve PEERS, *Steiner & Woods on EU Law*, 15th ed, Oxford University Press, Oxford, 2023, p. 135.

norma națională contrară normei UE, dar numai dacă regula de drept a Uniunii produce efect direct (hotărârea *Popławski II*, pct. 61-62). Norma de abrogare a încălcat însă o dispoziție a unei directive, iar aceasta nu poate produce decât un efect direct vertical (ascendent), ceea ce presupune că particularul este cel care o poate invoca împotriva *statului* (noțiune cu un cuprins foarte larg, în viziunea instanței Uniunii⁷²).

Or, în procedura instrumentată de CNCD relația e de tip diferit, pentru că raportul juridic este de drept contravențional: la sesizarea reclamantului sau din oficiu, instituția antidiscriminare constată existența unei fapte contravenționale, aplicând o sancțiune. Hotărârea Colegiului Director al CNCD este un act administrativ-jurisdicțional, iar nu o hotărâre judecătorească⁷³. Aceasta înseamnă că, în practica sa, CNCD („statul”, în terminologia specifică discuției privind efectul direct) „invocă” (fie și de manieră implicită) norma dintr-o directivă antidiscriminare contra făptuitorilor. Or, atunci când aceștia sunt persoane fizice sau persoane juridice de drept privat care nu pot fi calificate, în sensul dreptului UE, ca

⁷² Paul CRAIG, Gráinne DE BÚRCA, *EU Law. Cases, and Materials*, 8th ed., Oxford University Press, Oxford, 2024, pp. 236-238; Gyula FÁBIÁN, *Drept instituțional al Uniunii Europene*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2023, p. 131; Mihaela-Augustina NIȚĂ (DUMITRAȘCU), *Dreptul Uniunii Europene I. Curs universitar*, ed. a 2-a revăzută, adăugită, Ed. Universul juridic, București, 2023, p. 203. Tema e tratată pe larg în Stamatina XEFTERI, *La directive européenne, un instrument juridique des autorités administratives nationales*, Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 363-426.

⁷³ Trimitem la n. 39, unde indicăm niște motive pentru care Colegiul Director al CNCD nu poate fi considerat o instanță, în sensul vizat de art. 267 TFUE, iar în contextul procedurii prejudiciale interpretarea Curții de Justiție e oricum mai largă decât accepțiunea tradițională dată noțiunii de instanță în dreptul român.

„emanații ale statului”⁷⁴, dacă statul le-ar opune acestora o dispoziție dintr-o directivă, efectul direct ar fi unul vertical descendent!

În principiu, s-ar admite invocarea de către CNCD a normei unei directive netranspuse sau transpuse incorect doar atunci când contravenienta ar fi o entitate de stat sau una „care fie este supusă autorității sau controlului statului, fie dispune de puteri exorbitante în raport cu cele care rezultă din normele obișnuite aplicabile în relațiile dintre particulari”⁷⁵ (adică o persoană juridică, fie ea și de drept privat, ce poate fi etichetată ca o emanație a statului). Aducem în sprijin hotărârea *Portgás*⁷⁶, în care Ministerul Agriculturii, Mării, Mediului și Organizării Teritoriului din Portugalia a invocat efectul direct al unei directive netranspuse de stat contra *Portgás*, societate pe acțiuni concesionară a unui serviciu public, iar Curtea de Justiție a fost de acord, sub rezerva verificării de către instanța națională a criteriilor prevăzute de jurisprudența *Foster*. Categorisirea acestei operațiuni s-a dovedit problematică pentru doctrină. S-a vorbit astfel despre un efect direct

⁷⁴ Expresie folosită în mod curent (e.g., Concluziile avocatului general Nils WAHL din 18 septembrie 2013, *Portgás*, Cauza C-425/12, EU:C:2013:623, Sonia MORANO-FOADI, Jen NELLER, *Fairhurst, Morano-Foadi, and Neller's Law of the European Union*, 13th ed., Pearson, Harlow, England, New York, 2020, p. 287 et seq.; M. BOBEK, *The Effects of EU Law...*, n. 68, p.186).

⁷⁵ Apărută prima dată în CJ, hot. din 12 iulie 1990, *Foster*, C-188/89, Rec. 1990, p. I-3313, EU:C:1990:313, formularea a fost reluată și clarificată în CJ (Marea Cameră), hot. din 10 octombrie 2017, cauza C-413/15, *Farrell*, EU:C:2017:745, pct. 27.

⁷⁶ CJ, hot. din 12 decembrie 2013, *Portgás*, C-425/12, EU:C:2013:829. Decizia a fost confirmată de mai multe ori (un exemplu recent: CJ, hot. din 22 decembrie 2022, *Sambre & Biesme*, cauzele conexe C-383/21 și C-384/21, EU:C:2022:1022, pct. 39)

vertical descendent⁷⁷, o invocabilitate descendentă⁷⁸, un efect direct orizontal intermediar⁷⁹ etc. Totuși, se poate ocoli pur și simplu referirea la noțiunea de efect direct, punând accentul pe efectul obligatoriu al directivelor asupra tuturor entităților publice⁸⁰. Fără a mai adânci dezbaterea terminologică, important aici este că CNCD poate, în principiu, invoca prevederile unei directive netranspuse împotriva unui organ public, o unitate de învățământ sau un spital public, un muzeu de stat, un post de radio/TV public, o societate comercială cu capital de stat, dar și un furnizor de utilități, o școală particulară autorizată/acreditată de Agenția Română de Asigurare a Calității în Învățământul Preuniversitar (ARACIP)...⁸¹.

Totuși, atunci când norma națională contrară directivei guvernează prescripția, îndepărtarea ei și respectiv aplicarea unei amenzi întâmpină un al doilea obstacol, de această dată insurmontabil.

2. Jurisprudența CNCD încalcă principiul legalității. Asemănarea cu situația din dreptul penal italian posterioară hotărârii *Taricco* a Curții de Justiție

Întocmai ca legea penală, reglementarea contravențională trebuie să respecte principiul legalității, ce cuprinde nu doar clasicul *Nullum crimen*,

⁷⁷ Denys SIMON, „Effet direct – Directive”, *Europe*, nr. 2/2014, comm. 53, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>; Claude BLUMANN, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 8^e éd., LexisNexis, Paris, 2023, p. 766.

⁷⁸ Sébastien PLATON, „Chronique de droit administratif européen (juillet-décembre 2013)”, *Droit Administratif*, nr. 4/2014, chron. 4, , online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>.

⁷⁹ Albertina ALBORS-LLORENS, „The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup? Comment on Portgas”, *European Law Review*, Vol. 39, nr. 6/2014, p. 859.

⁸⁰ Denys SIMON, „Directive”, *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2018 (actualisation: 2021), nr. 97.

⁸¹ Pentru exemple, a se vedea M. BOBEK, „De ce este mai bine... ..”, n. 67, pp. 75-76.

nulla poena sine lege, ci și imperative precum accesibilitatea și previzibilitatea legii⁸².

Faptul că forul antidiscriminare nu identifică norma națională contrară prevederilor Uniunii lasă loc unui echivoc foarte comod pentru instituție, dar grav este că nu precizează care e – în viziunea sa – regimul actual în materie de prescripție a aplicării amenzii contravenționale la fapte de discriminare.

Bineînțeles că *specialia generalibus derogant*, dar care este dispoziția specială privind prescripția din Ordonanța guvernului nr. 137/2000 ce derogă de la reglementarea generală și e aplicabilă în prezent? Din moment ce Legea nr. 167/2020 a abrogat norma specială, ce rămâne în loc, în optica forului antidiscriminare? În niciun caz CNCD nu ar avea competența de a decide repunerea în vigoare a normei abrogate, în urma îndepărtării de la aplicare a normei de abrogare. Or, termenul de prescripție trebuie precizat, pentru a fi cunoscut de subiecții de drept.

Situația din dreptul nostru seamănă cu aceea în care s-au aflat judecătorii italieni după pronunțarea de către curtea europeană a hotărârii *Taricco*⁸³.

Redăm pe scurt împrejurările speței. Art. 325 alin. (1) și (2) TFUE obligă statele membre să ia măsuri pentru a lupta împotriva fraudelor și a oricăror activități ilegale ce lezează interesele financiare ale UE. Dispozițiile art. 161.2 din Codul penal italian stabilesc termenul maxim al prescripției

⁸² O. PODARU et al., *Regimul juridic al contravențiilor...*, n. 11, pp. 20-25; X. PIN, *Droit pénal général...*, n. 15, pp. 58-82; Caroline LACROIX, „Lois et règlements”, *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018 (actualisation: 2019), nr. 107-116.

⁸³ CJ (Marea Cameră), hot. din 8 septembrie 2015, *Taricco*, cauza C-105/14, EU:C:2015:55525 (în continuare, CJ, *Taricco*...).

răspunderii penale⁸⁴, în cazul în care intervin acte de întrerupere a cursului prescripției. În trecut prevederile art. 161.2 erau în acord cu dreptul UE, întrucât permiteau pedepsirea fraudelor în domeniul TVA, care afectau interesele financiare ale Uniunii⁸⁵. Un act normativ din decembrie 2005 a scurtat însă termenul maxim de prescripție. Consecința a fost că, mai ales în domeniul infraționalității economice, din pricina complexității cauzelor, a dificultăților de probațiune, precum și a faptului că de regulă părțile recurgeau la toate căile de atac, procesele se prelungeau frecvent, având ca efect impunitatea făptuitorilor⁸⁶.

Curtea de Justiție a statuat că noile dispoziții încălcau obligațiile statelor membre impuse de art. 325, adăugând că „revine instanței naționale sarcina de a asigura efectul deplin al articolului 325 alineatele (1) și (2) TFUE, lăsând, dacă este necesar, neaplicate dispozițiile de drept național care ar avea ca efect împiedicarea statului membru vizat să respecte obligațiile care îi sunt impuse (s.n.) la articolul 325 alineatele (1) și (2) TFUE⁸⁷”.

⁸⁴ Prescripție absolută sau, în termenii dreptului penal român, prescripție specială.

⁸⁵ O parte din veniturile obținute din colectarea TVA face parte din resursele proprii ale Uniunii, potrivit art. 2 alin. (1) lit. (b) din Decizia 2007/436/CE, Euratom a Consiliului din 7 iunie 2007 privind sistemul de resurse proprii al Comunităților Europene, JO L 163, 23.06.2007, pp. 17-21.

⁸⁶ Concluziile avocatei generale Juliane KOKOTT din 30 aprilie 2015, *Taricco*, cauza C-105/14, EU:C:2015:293, pct. 3; Francesco VIGANÒ, „Supremacy of EU Law vs. (Constitutional) National Identity: A New Challenge for the Court of Justice from the Italian Constitutional Court”, *European Criminal Law Review*, nr. 2/2017, p. 105, online: DOI: 10.5771/2193-5505-2017-2-103; Luca D'AMBROSIO, Donato VOZZA, „Règles de prescription en matière pénale et protection des intérêts financiers de l'Union: le chemin étroit du juge italien suite à l'arrêt *Taricco* de la CJUE”, *RTDE*, nr. 1/2016, online: <https://www.dalloz.fr/> (în continuare, L. D'AMBROSIO, D. VOZZA, „Règles de prescription...”).

⁸⁷ CJ, *Taricco*, dispozitiv.

Decizia forului european a provocat confuzie în rândul magistraților italieni, soldată cu hotărâri contradictorii ale instanțelor, inclusiv la nivelul completurilor de la Curtea de Casație⁸⁸. Sesizată cu o excepție de neconstituționalitate, la rândul ei, Curtea Constituțională din Italia s-a adresat Curții de Justiție pe cale prejudicială – prima dată în istorie –, solicitând clarificarea hotărârii *Taricco*, iar jurisdicția Uniunii a adoptat hotărârea *M.A.S. (Taricco II)*⁸⁹.

Forul constituțional italian argumentează⁹⁰ că în dreptul italian – ca și în cel român, de altfel – prescripția răspunderii penale aparține dreptului material, nu celui procedural, ceea ce înseamnă că se află sub incidența principiului legalității infracțiunilor și pedepselor. Dacă instanța ordinară ar înlătura dispozițiile contrare dreptului UE, aceasta ar trebui să aplice unei proceduri pendinte „un termen de prescripție mai lung decât cel prevăzut la momentul săvârșirii acestei infracțiuni⁹¹”, ceea ce ar implica retroactivitatea *in peius* a normelor penale. Pe de altă parte, regimul prescripției ar deveni imprecis.

⁸⁸ Stefano MANACORDA, „The Taricco saga: A risk or an opportunity for European Criminal Law?”, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, nr. 1/2018, p. 6; L. D'AMBROSIO, D. VOZZA, „Règles de prescription...”, n. 86.

⁸⁹ CJ (Marea Cameră), Hot. din 5 decembrie 2017, *M.A.S. (Taricco II)*, Cauza C-42/17, EU:C:2017:936 [în continuare, CJ, *M.A.S. (Taricco II)*...].

⁹⁰ Redăm motivele invocate de Curtea Constituțională italiană așa cum au fost sintetizate de Curte și de avocatul general (*Concluziile avocatului general Y. BOT, M.A.S.*..., n. 40).

⁹¹ *Concluziile avocatului general Y. BOT, M.A.S.*..., n. 40, pct. 6.

Or, „în ordinea juridică italiană, acest principiu (al legalității – n.n.) impune ca termenul de prescripție să fie stabilit cu precizie într-o dispoziție în vigoare la momentul săvârșirii faptelor și să nu poată fi aplicat în nicio împrejurare în mod retroactiv atunci când este defavorabil persoanei urmărite⁹²”.

Așadar, îndepărtarea de la aplicare a normelor naționale contrare dreptului UE ar viola principiul legalității.

Curtea de Justiție a ținut seama de problematica sensibilă relevată de forul constituțional italian, limitând obligația instanței naționale de a lăsa neaplicate normele privitoare la prescripție ce intră în sfera dreptului intern material, atunci când

„o astfel de neaplicare determină o încălcare a principiului legalității infracțiunilor și pedepselor, din cauza unei lipse de precizie a legii aplicabile sau pentru motivul aplicării retroactive a unei legislații care impune condiții de incriminare mai severe decât cele în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii⁹³”.

Or, dacă în dreptul penal italian înlăturarea pe cale judiciară a normei naționale aflată în coliziune cu dreptul Uniunii ar fi eliminat doar termenul *maxim* de prescripție în caz de întreruperi ale cursului prescripției, termenele de prescripție pentru diferitele infracțiuni continuând să-și producă efectele, interpretarea CNCD nu lasă loc niciunui termen de prescripție pentru contravențiile din domeniul discriminărilor! Reluăm argumentul prezentat la comentariul nostru pe marginea hotărârilor instanțelor de contencios administrativ care s-au pronunțat în cauza *Asociația Accept*: oricât de severe ar fi discriminările, ele nu pot fi considerate de instituția cu rol administrativ-jurisdicțional ca fiind imprescriptibile.

⁹² *Ibidem*, pct. 65.

⁹³ CJ, *M.A.S. (Taricco II)*..., n. 89, dispozitiv.

3. Pentru cazul studiat nu există mecanisme specifice dreptului român care să permită CNCD înlăturarea de la aplicare a normei contrare directivelor

Motivarea hotărârii *Popławski II* conține un considerent interesant: „invocarea unei dispoziții a unei directive care nu este suficient de clară, de precisă și de necondiționată pentru a i se recunoaște un efect direct nu poate conduce, *exclusiv în temeiul dreptului Uniunii* (s.n.), la înlăturarea de către o instanță națională a aplicării unei dispoziții naționale” (pct. 64). *Per a contrario*, s-ar deduce că norma națională cu pricina ar putea fi înlăturată în temeiul dreptului național.

Profesorul Coutron observă că forul european dă impresia că abilitază autoritățile naționale să facă o lectură a Constituției naționale care să permită o invocabilitate mai extinsă a dreptului Uniunii, părând că „externalizează către instanțele naționale problematica aplicabilității dreptului Uniunii”⁹⁴. Autorul consideră că o asemenea „subcontractare” generează complicații și speră că enunțul „*exclusiv în temeiul dreptului Uniunii*” va rămâne doar o „clauză de stil” și nu va fi luată în serios de instanțele naționale⁹⁵. Alți autori consideră formularea ca fiind „misterioasă”⁹⁶.

După părerea noastră, lucrurile nu sunt atât de grave: ar putea funcționa anumite mecanisme în dreptul intern al unui stat care să permită înlăturarea de la aplicare a normei naționale ce încalcă o directivă a UE. De

⁹⁴ Laurent COUTRON, „Chronique Contentieux de l'UE - Invocabilité du droit de l'Union européenne: une doctrine enfin assumée par la Cour de justice dans l'arrêt Popławski”, *RTDE*, nr. 2/2020, p. 278.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 279.

⁹⁶ Anne RIGAUX, Denys SIMON, „Primauté - L'arrêt Popławski 2: accroc limité ou ébranlement général dans la mise en œuvre de la primauté par le juge national?”, *Europe*, nr. 10/2019, étude 7, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>.

exemplu, în Franța, Consiliul de Stat a îndepărtat de la aplicare – chiar și într-o perioadă (acum depășită) în care nu recunoștea efectul direct al directivelor – dispoziții ale unor acte administrative de întindere generală (regulamente) care contraveneau obiectivelor unor directive⁹⁷. Pe de altă parte, în funcție de prevederile legii fundamentale naționale, am putea concepe neaplicarea normei naționale ca urmare a constatării neconstituționalității acesteia. Vom discuta mai târziu o asemenea opțiune pentru dreptul român. Pentru moment, reținem că la noi, în condițiile art. 146 lit. d) din Constituție, o excepție de neconstituționalitate nu poate fi ridicată în fața CNCD.

În consecință, nu există temeiuri specifice dreptului român care să împuternicească instituția antidiscriminare să înlăture de la aplicare norma abrogativă.

Concluzia nu poate fi decât una singură: practica CNCD privitoare la prescripția aplicării amenzii contravenționale este eronată. *De lege lata*, după expirarea termenului general de prescripție de 6 luni de la săvârșirea faptei, Colegiul Director al CNCD nu poate aplica amenzi contravenționale, nici măcar invocând normele și jurisprudența Uniunii.

III. Remedii juridice posibile

Cercetăm în continuare diferite variante de depășire a impasului produs de înlăturarea termenului special de prescripție, pentru a trage concluzii privind viabilitatea lor.

⁹⁷ Myriam BENLOLO CARABOT, „Infléchissement ou bouleversement? Vers une redéfinition des rapports entre primauté et effet direct”, *RTDE*, nr. 2/2020, online: <https://www.dalloz.fr/>.

A. Îndepărtarea de la aplicare a normei interne contrare prevederilor din directivele antidiscriminare de către instanța de judecată, pe temeiul primatului dreptului Uniunii Europene

Nu ne referim la ipoteza în care persoana care se consideră discriminată ar introduce o acțiune direct la instanță, în baza art. 27 din Ordonanța guvernului nr. 37/2000, pentru că în acest caz instanța nu aplică amenzi contravenționale. Avem în vedere situația când victima ar ataca la instanța de contencios administrativ o hotărâre a CNCD, prin care, din cauza împlinirii termenului general de prescripție, instituția antidiscriminare a aplicat avertismentul pentru o faptă cu un grad de pericol ridicat.

Îndepărtarea de la aplicare a dispoziției abrogative de către instanțele noastre se lovește de aceleași obstacole ce paralizează o operațiune analoagă a autorității administrativ-jurisdicționale, pentru că ar genera o situație de incertitudine juridică. Reapare întrebarea lătmotiv: care ar fi dispoziția română specială în materie de prescripție a amenzii contravenționale, care să fie cunoscută de orice subiect de drept? S-ar ajunge la restabilirea normei abrogate?

Dincolo de controversa pe care o generează chestiunea reînvierii normei abrogate, asupra căreia ne vom apleca mai jos, socotim că o instanță ordinară nu ar avea competența de a hotărî reintrarea în vigoare a normei abrogate. Totuși, se poate întreprinde ceva la nivelul instanței de contencios administrativ, și anume ridicarea unei excepții de neconstituționalitate.

B. Controlul de constituționalitate privind dispozițiile art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020

Potrivit art. 146 lit. d) din Constituție, o excepție de neconstituționalitate poate fi ridicată în fața instanțelor de judecată ori în mod direct de către Avocatul Poporului. Apreciem că ar exista 2 motive de neconstituționalitate: 1) lipsa motivării; 2) încălcarea art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție.

1. Evaluarea constituționalității pe temeiul încălcării obligației de motivare

O dispoziție legală cu efecte (negative) atât de ample nu a fost motivată defel.

Art. 296 par. 2 TFUE și art. 41 alin. (2) lit. (c) Carta Drepturilor Fundamentale⁹⁸ prevăd obligația generală de motivare a actelor de drept derivat al UE, motivarea devenind astfel un element de validitate a acestora.

Așa cum relevă Curtea de Justiție, motivarea „trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul”⁹⁹.

Condiția este necesară pentru transparență, în beneficiul particularilor care pot verifica temeinicia actelor, dar și pentru a permite exercitarea controlului jurisdicțional¹⁰⁰.

⁹⁸ François TULKENS, „Article 41. Droit à une bonne administration”, în Fabrice PICOD, Cecilia RIZCALLAH, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, (ed.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 3^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2023, pp. 1104-1107.

⁹⁹ CJ, hot. din 30 aprilie 2019, *Italia c. Consiliul UE*, cauza C-611/17, EU:C:2019:332, pct. 40.

¹⁰⁰ Jean-Paul JACQUE, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 10^e éd., Dalloz, Paris, 2023,

Deși Constituția României nu conține o clauză care să impună în mod expres motivarea legilor, considerăm – pe linia unei jurisprudențe a Curții Constituționale care era constantă până nu de mult și a opiniei concurente la Decizia Curții Constituționale nr. 845/2020 a doamnei judecătoare Elena-Simina Tănăsescu¹⁰¹, la care subscriem – că dispozițiile art. I pct. 4 din Legea nr.167/2020 încalcă principiul legalității statornicit de art. 1 alin. (5) din Constituție, prin raportare la prevederile art. 29-31 din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative¹⁰².

Din 2020 însă, forul constituțional a renunțat la examinarea acestui temei de neconstituționalitate, apreciind că „expunerea de motive a legii nu este decât un instrument al uneia dintre metodele de interpretare consacrate – metoda de interpretare teleologică”¹⁰³.

Nu sesizăm rațiunile pentru care s-a renunțat la o pârghie atât de importantă în exercitarea unui control de constituționalitate eficient. Reprezintă oare revirimentul jurisprudenței constituționale un stimulent pentru legiuitor în sensul îmbunătățirii calității legislației produse?

Să privim actul normativ disecat în studiul de față. Nu avem niciun motiv să ne îndoim de buna-credință a inițiatoarei propunerii legislative și a parlamentarilor care s-au alăturat, susținând inițiativa. Ca urmare a pregătirii

p. 610; K. LENAERTS, *EU Constitutional Law...*, n. 48, p. 717; Nicolas DE SADELEER, *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Bruylant, Bruxelles, 2021, pp. 559-560.

¹⁰¹ „Opinie concurentă la CCR, dec.: 845/2020”, M.of.: 500/13.05.2021 (în continuare, E.-S. TĂNĂSESCU, „Opinie concurentă...”). Opinia expune oscilațiile din practica jurisdicției constituționale pe această temă și pledează în mod convingător pentru evaluarea constituționalității legilor după criteriul îndeplinirii obligației de motivare.

¹⁰² Rep. M.of.: 260/21.04.2010.

¹⁰³ CCR, dec.: 238/2020, M.of.: 666/28.07.2020, pct. 36; argumentul e reluat în CCR, dec.: 642/2020, M.of.: 976/22.10.2020, pct. 40.

juridice precare a unora și a neglijenței altora, s-a ajuns la rezultate opuse celor proclamate. Totuși, încurajate de pasivitatea instanței constituționale, unele inițiative legislative viitoare ar putea fi altceva decât rodul lipsei de profesionalism sau al naivității și s-ar putea conjuga cu indiferența sau superficialitatea membrilor comisiilor parlamentare de specialitate. Este această suspiciune doar o speculație? Răspunsul nostru e că exercitarea *sistematică* a controlului de constituționalitate pe temeiul lipsei de motivare a legilor curmă orice suspiciune și orice speculație în acest sens!

Însăși Curtea Constituțională a statuat¹⁰⁴ că, deși nu au o valoare constituțională, normele de tehnică legislativă „pot servi ca reper pentru limitele puterii discreționare a Parlamentului” (Deciziile nr. 22/2016 și nr. 26/2016¹⁰⁵). Motivarea temeinică a legilor este impusă și de prevederile art. 1 alin. (3) din Constituție, „care consacră statul de drept și, între valorile sale, principiul dreptății”.

Astfel, „fundamentarea temeinică a inițiativelor legislative [...] previne arbitrarul în activitatea de legiferare, asigurând că legile propuse și adoptate răspund unor nevoi sociale reale și dreptății sociale. Accesibilitatea și previzibilitatea legii sunt cerințe ale principiului securității raporturilor juridice, constituind garanții împotriva arbitrarului, iar rolul controlului de constituționalitate este de a asigura aceste garanții, opuse oricărei intervenții legislative arbitrare”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Ne călăuzim în cele ce urmează după argumentele prezentate în E.-S. TĂNĂSESCU, „Opinie concurentă...”, n. 101.

¹⁰⁵ CCR, dec.: 22/2016, M.of. 160/2.03. 2016, CCR, dec.: 26/2016, M.of. 125/17.02.2016, citate în E.-S. TĂNĂSESCU, „Opinie concurentă...”, n. 101, pct. 2.2.

¹⁰⁶ CCR, dec.: 139/2019, M.of.: 336/3.05.2019, pct. 81; considerentul apare și în CCR, dec.: 153/2020, M.of.: 489/10.06.2020, pct. 87.

Este revelator însuși faptul că forul constituțional a simțit nevoia să accentueze de 3 ori în același alineat pericolul arbitrarului...

Având în vedere cele de mai sus, credem că sunt temeiuri suficiente pentru a conchide că absența motivării dispozițiilor art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020 atrage neconstituționalitatea acestora. Poate că jurisdicția constituțională își va reconsidera jurisprudența, deși nu avem mari așteptări.

2. Examinarea constituționalității în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție

Relația dintre dreptul Uniunii și dreptul român este reglementată de art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție¹⁰⁷:

Art. 148 alin. (2): „Ca urmare a aderării, prevederile tratatelor constitutive ale Uniunii Europene, precum și celelalte reglementări comunitare cu caracter obligatoriu, *au prioritate* (s.n.) față de dispozițiile contrare din legile interne, cu respectarea prevederilor actului de aderare.”

Art. 148 alin. (4): „Parlamentul, Președintele României, Guvernul și autoritatea judecătorească *garantează* (s.n.) aducerea la îndeplinire a obligațiilor rezultate din actul aderării și din prevederile alineatului (2).”

Aceste prevederi trebuie coroborate cu cele ale art. 142 alin. (1) din Constituție: „Curtea Constituțională este garantul supremației Constituției.”

Analiza acestor prevederi clare ale legii fundamentale ne conduce la concluzia că forul constituțional trebuie, de principiu, să constate neconstituționalitatea normelor legale române incompatibile cu cele ale

¹⁰⁷ Vom circumscrie la obiectul studiului nostru discuția cu privire la poziția Curții Constituționale referitoare la prioritatea dreptului UE față de dreptul național. Astfel, vom aborda doar problema normelor române infraconstituționale (cu forță juridică inferioară legii fundamentale) contrare normelor Uniunii.

Uniunii¹⁰⁸. Curtea Constituțională a exercitat însă un asemenea control de constituționalitate doar în prima perioadă de după aderarea la UE¹⁰⁹. În prezent, controlul de constituționalitate este restrâns. De obicei forul constituțional evită să recurgă la normele Uniunii în cadrul controlului de constituționalitate¹¹⁰.

Curtea folosește o dispoziție de drept al UE ca normă interpusă celei de referință (norma de referință fiind o normă constituțională). Care sunt condițiile?

Scrie adânc instanța constituțională..., cu o stilistică inconfundabilă:

¹⁰⁸ În sensul că acele dispoziții legale ce încalcă prevederile art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție sunt neconstituționale, a se vedea Livia Doina STANCIU, Elena-Simina TĂNĂSESCU, *Opinie separată la CCR, dec.: 390/2021*, M.of.: 621/22.06.2021.

¹⁰⁹ Pentru evoluția atitudinii forului constituțional față de raportul dintre dreptul Uniunii, a se vedea Ștefan DEACONU, „Relația dintre dreptul Uniunii Europene și Constituția României. Diverse abordări”, în Valeriu STOICA (ed.), *CJUE și CCR – identități în dialog*, Ed. Universul Juridic, București, 2022, online: <https://sintact.ro/#/monograph/369107363/7/stoica-valeriu-biblioteca-public-cjue-si-ccr-identitati-in-dialog-din-01-dec-2023-universul-juridic>.

¹¹⁰ Elena-Simina TĂNĂSESCU, „Articolul 148. Integrarea în Uniunea Europeană”, în Ioan MURARU, Elena-Simina TĂNĂSESCU (ed.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 1354.

„folosirea unei norme de drept european în cadrul controlului de constituționalitate, ca normă interpusă celei de referință, implică, în temeiul art. 148 alin. (2) și (4) din Constituția României, o condiționalitate cumulativă: pe de o parte, această normă să fie suficient de clară, precisă și neechivocă prin ea însăși sau înțelesul acesteia să fi fost stabilit în mod clar, precis și neechivoc de Curtea de Justiție și, pe de altă parte, norma trebuie să se circumscrie unui anumit nivel de relevanță constituțională, astfel încât conținutul său normativ să susțină posibila încălcare de către legea națională a Constituției – unica normă directă de referință în cadrul controlului de constituționalitate”¹¹¹.

Pricepem din această frazeologie¹¹² că, pentru a dobândi statutul de normă interpusă, prevederea Uniunii trebuie să îndeplinească două condiții: a) să fie clară sau clarificată de jurisdicția Uniunii și b) să prezinte relevanță constituțională. A doua condiție reflectă intenția de a îngreua controlul de constituționalitate efectuat în temeiul art. 148 din Constituție, cu atât mai mult aprecierea conformității cu dreptul Uniunii este limitată și de cerința suplimentară relativă la protejarea identității constituționale naționale introdusă de forul constituțional¹¹³. Ambele concepte (relevanța constituțională și identitatea constituțională națională) rămân vagi și prin urmare supuse subiectivismului judecătorilor constituționali.

¹¹¹ CCR, dec.: 921/2011, M.of.: 673/21.09.2011. Formularea apare în mod constant în motivările curții.

¹¹² Argumentarea precară a unor decizii cu implicații largi ale instanței constituționale a fost adesea subliniată de doctrina de drept constituțional (e.g., Marius BALAN, „Inconsecvență metodologică și lipsă de predictibilitate în deciziile Curții Constituționale a României”, în Bogdan DIMA, Vlad PERJU, *După 30 de ani. Justiția constituțională în România*, Ed. Humanitas, București, 2023, p. 15, p. 40).

¹¹³ De exemplu, CCR, dec.: 64/2015, M.of.: 286/28.04.2015. A se vedea și Tudorel TOADER, Marieta SAFTA, *Constituția României adnotată*, ed. a 5-a, Ed. Hamangiu, București, 2023, p. 673.

În speța noastră însă, există motive să ne așteptăm ca forul constituțional să accepte exercitarea controlului de constituționalitate al prevederilor art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020 în baza art. 148 alin. (2) și (4) din Constituție. Poate fi invocată în acest sens bine-cunoscuta decizie *Coman* a Curții Constituționale¹¹⁴, în care jurisdicția constituțională a acceptat să recurgă la dispozițiile art. 21 alin. (1) TFUE și la cele ale art. 7 alin. (2) din Directiva 2004/38 – referitoare la dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre al cetățenilor Uniunii, respectiv la dreptul de ședere al membrilor lor de familie care nu sunt cetățeni ai unui stat membru – ca norme interpuse celei de referință¹¹⁵. Forul constituțional a statuat atunci că aceste reguli de drept al Uniunii au relevanță constituțională, „întrucât vizează un drept fundamental [...]”.

Cu privire la controlul de constituționalitatea al dispoziției cuprinse în art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020, considerăm că normele directivelor antidiscriminare care cer statelor membre introducerea de sancțiuni efective, proporționale și disuasive (art. 15 din Directiva 2000/43, art. 17 din Directiva 2000/78, art. 14 din Directiva 2004/113¹¹⁶, art. 25 din Directiva 2006/54¹¹⁷)

¹¹⁴ CCR, dec.: 534/2018, M.of.: 842/3.10.2018. Pentru a soluționa excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 277 alin. (2) și (4) din Codul civil, CCR a făcut o trimitere prejudicială (CJ (Marea Cameră), hot. din 5 iunie 2018, *Coman*, cauza C-673/16, EU:C:2018:385).

¹¹⁵ Deși în decizie CCR menționează ca normă de referință doar cea cuprinsă în art. 148 alin. (4) din Constituție, ar trebui adăugată și cea din art. 148 alin. (2) din legea fundamentală.

¹¹⁶ Directiva 2004/113/CE a Consiliului din 13 decembrie 2004 de aplicare a principiului egalității de tratament între femei și bărbați privind accesul la bunuri și servicii și furnizarea de bunuri și servicii, JO L 373, 21.12.2004, ediție specială în limba română: capitol 05 volum 007 pp. 135-141.

¹¹⁷ Directiva 2006/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 5 iulie 2006 privind

sunt adecvate pentru utilizarea ca norme interpuse. Înțelesul lor este clar, fiind precizat de Curtea de Justiție, așa cum am observat mai sus, iar condiția relevanței constituționale este îndeplinită, din moment ce vizează un drept fundamental. Argumentul identității constituționale naționale nu poate afecta prioritatea dreptului Uniunii în această situație, întrucât nu implică în niciun caz protejarea autorului discriminării. Concluzia noastră este că dispoziția din art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020 este neconstituțională.

3. Consecințe ale constatării neconstituționalității dispoziției abrogative prevăzute de art. I pct. 4 din Legea nr. 167/2020

Printr-o jurisprudență constantă¹¹⁸, la care achiesăm, Curtea Constituțională a decis că efectul admiterii excepției de neconstituționalitate a unei dispoziții de abrogare rezidă în reintrarea în vigoare a normei

punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă (reformă), JO L 204, 26.7.2006, ediție specială în limba română: capitol 05 volum 008 pp. 262-275.

¹¹⁸ CCR, dec.: 62/2007, M.of.: 104/12.02.2007; CCR, dec.: 414/2010, M.of. 291/4.05.2010; CCR, dec.: 1039/2012, M.of.: 61/29.01.2013; CCR, dec.: 206/2013, M.of.: 350/13.06.2013; CCR, dec.: 447/2013, M.of.: 674/1.11.2013; CCR, dec.: 261/2022, M.of.: 570/10.06.2022; CCR, dec.: 402/2024, M.of.: 15/10.01.2025.

abrogate¹¹⁹. Soluția a fost respinsă de o parte a doctrinei¹²⁰. Vigoarea criticilor a fost amplificată și de particularitatea primei decizii în considerentele căreia s-a statuat această consecință (CCR, dec.: 62/2007), jurisdicția constituțională impunând atunci reîncriminarea insultei și calomniei. Credem că sub acest aspect decizia 62/2007 este greșită (Curtea Constituțională s-a substituit legiuitorului, îngrădindu-i opțiunile de politică legislativă), dar nu intrăm în detalii¹²¹, întrucât discutăm la modul general

¹¹⁹ Repunerea în vigoare a reglementării abrogate a fost acceptat de unii autori (Ioan MURARU, Marian Nasty VLĂDOIU, „Protecția demnității omului ca valoare constituțională”, *Revista de Drept Public*, nr. 3/2007, p. 7; Carmen-Nora LAZĂR, „Insultă și calomnie. Abrogarea art.205, 206 și 207 din Codul penal. Declararea neconstituționalității dispoziției abrogatoare. Efecte”, *Dreptul* nr. 10/2011, pp. 237-238; Carmen LAZĂR, „Considerații asupra Deciziei Curții Constituționale a României nr. 206/2013 referitoare la art. 414⁵ alin. 4 din Codul de procedură penală”, *Studia Universitatis Babeș-Bolyai Iurisprudentia*, Vol. 59, nr. 1/2014, pp. 57-58, online: <https://studia.law.ubbcluj.ro/index.php/iurisprudentia/article/view/1150> etc.).

¹²⁰ De exemplu, Elena-Simina TĂNĂSESCU, „Insulta și calomnia. Dezincriminare. Demnitate umană. Protecția valorilor constituționale. Abrogare parțială. Vid legislativ. Competența Curții Constituționale. Efectele deciziilor Curții Constituționale”, *Curierul judiciar* nr. 4/2007, pp. 1-14; Dan Claudiu DĂNIȘOR, Sebastian RĂDULEȚU, „Competența Curții Constituționale. Insulta. Calomnia. Controlul normelor de abrogare”, *Curierul judiciar* nr. 3/2007, pp. 4-25; Elena-Simina TANASESCU, „Roumanie”, *Annuaire international de justice constitutionnelle* 33-2017, numéro thématique: „Juge constitutionnel et interprétation des normes - Le juge constitutionnel face aux transformations de la démocratie”, 2018, pp. 449-451, online: <https://doi.org/10.3406/aijc.2018.2592> etc. S-a susținut și că e de competența instanțelor ordinare, nu a jurisdicției constituționale să judece constituționalitatea normei de abrogare, opinie pe care nu o împărtășim (Dan Claudiu DĂNIȘOR, „Înțelegerea trunchiată a competenței exclusive a Curții Constituționale în materia contenciosului constituțional - (II). Partajul competențelor de justiție constituțională în raport de distingerea validității de conformitate”, *Pandectele române*, nr. 3/2011, pp. 34-35).

¹²¹ Pe lângă sursele menționate la nota 120, a se vedea Marian NICOLAE, „Există și/sau mai este

despre efectul unei decizii de neconstituționalitate purtând asupra unei dispoziții abrogative.

Constatarea neconstituționalității normei de abrogare produce urmări diferite față de abrogarea ei.

Prin abrogarea dispoziției abrogative nu reînvie norma abrogată. În sistemul de drept român nu există dubii în această privință¹²². De altfel, art. 64 alin. (3) din Legea nr. 24/2000 privind normele de tehnică legislativă pentru elaborarea actelor normative (adresat legiuitorului), în prima teză dispune că abrogarea are caracter definitiv, iar în teza a doua interzice „ca prin abrogarea unui act de abrogare anterior să se repună în vigoare actul normativ inițial”.

În schimb, constatarea neconstituționalității unor dispoziții abrogative nu semnifică o „abrogare a abrogării”¹²³. Așa cum statuează Curtea, reintrarea în vigoare a dispozițiilor abrogate „este un efect specific al

necesară incriminarea insultei și calomniei? Scurte reflecții pe marginea Deciziei Curții Constituționale nr. 62/2007”, *Revista română de drept privat*, nr. 1/2018, pp. 130-132 (în continuare, M. NICOLAE, „Există și/sau mai este necesară...”); Corneliu-Liviu POPESCU, „Reincriminarea pe cale jurisprudențială constituțională a insultei și calomniei”, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. 1/2007, pp. 3-13; Gabriel ANDREESCU, „«Logica» unei decizii a Curții Constituționale”, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. 1/2007, pp. 14-25.

¹²² Interesant că, timp îndelungat, instanțele franceze au apreciat că în urma abrogării normei abrogative reînvie norma abrogată. Abia în 1979 Curtea de Casație a statuat că „dispozițiile abrogate nu pot, în principiu și în lipsa unei stipulații legislative particulare, să redevină în vigoare din simplul fapt al modificării sau al abrogării ulterioare a textelor care le-au înlocuit” [C.cass, Soc. 16 mai 1979, Bull. civ. V, n° 421; a se vedea Valérie LASERRE, „Loi et règlement”, *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2015 (actualisation 2016), nr. 276; Pascale DEUMIER, „Abrogation sur abrogation ne vaut”, *RTD Civ.* 2010, p. 55 et seq., online: <https://www.dalloz.fr/>].

¹²³ Expresia apare frecvent în motivările Curții Constituționale (e.g., CCR, dec.: 402/2024).

pierderii legitimității constituționale” a normelor abrogative (CCR, dec.: 414/2010, CCR, dec.: 402/2024).

„A accepta că singurul efect al deciziei Curții Constituționale este acela al încetării efectelor juridice ale textului constatat ca fiind neconstituțional, în termen de 45 de zile de la publicarea deciziei în Monitorul Oficial al României, înseamnă a accepta că decizia Curții Constituționale nu are, în realitate, niciun efect, deoarece situația care a determinat constatarea neconstituționalității va continua să subziste” (CCR, dec.: 206/2013)¹²⁴.

Hans Kelsen, care, de principiu, nu era de acord cu restabilirea situației legale anterioare în cazul constatării neconstituționalității, admitea o excepție în cazul în care legea neconstituțională ar consta doar în abrogarea legii în vigoare până la acel moment. Unicul efect posibil ar fi dispariția singurei consecințe juridice pe care a avut-o legea – abrogarea legii vechi –, ceea ce înseamnă repunerea în vigoare a legii vechi¹²⁵. Analog, în doctrina italiană s-a relevat că acceptarea excepției de constituționalitate ar fi lipsită de sens dacă ea nu ar pune capăt eficacității abrogării¹²⁶.

Pe de altă parte, Curtea Constituțională italiană, care statuează că „renașterea normelor abrogate nu funcționează de o manieră generală și automată și poate fi admisă doar în ipoteze tipice și foarte limitate”, semnalează drept exemplu de asemenea caz excepțional admiterea

¹²⁴ A se vedea și BENKE Károly, Mihaela Senia COSTINESCU, *Controlul de constituționalitate în România. Excepția de neconstituționalitate*, Ed. Hamangiu, București, 2020, pp. 258-260.

¹²⁵ Hans Kelsen, „La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)”, *Revue du droit public*, 1928, pp. 243-244.

¹²⁶ Livio PALADIN, Ludovico A. MAZZAROLLI, Dimitri GIROTTO, *Diritto costituzionale*, quarta edizione interamente rivista e aggiornata, con prefazione di Sergio BARTOLE, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 774; în același sens, comentând pe marginea considerațiilor lui Kelsen menționate, Nicola CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 152.

neconstituționalității unei norme în mod expres abrogative¹²⁷. „Reînvierea” normei abrogate ca urmare a constatării neconstituționalității dispoziției abrogative este menționată și într-un raport al aceleiași for pentru a XV-a Conferință a curților constituționale europene¹²⁸.

Rezultă că, odată cu publicarea deciziei de admitere¹²⁹, vechea prevedere cuprinsă în art. 26 alin. (4) din Ordonanța guvernului nr. 137/2000 reîncepe să producă efecte, astfel că revine termenul special de prescripție de 6 luni de la data soluționării sesizării de către CNCD. Prin urmare, contravenientul care săvârșește fapta *începând cu ziua publicării* deciziei de admitere nu se va mai putea prevala de termenul de prescripție prevăzut de dreptul comun.

¹²⁷ CC Italiană, dec.: 13/2012 (a se vedea Andrea PISANESCHI, *Diritto costituzionale*, terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, p. 617).

¹²⁸ The Constitutional Court of the Italian Republic, *Constitutional Justice: Functions and Relationship with the Other Public Authorities*, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, 2011, p. 22, online: <https://www.confeconstco.org/reports/rep-xv/ITALIA%20eng.pdf>.

¹²⁹ Chiar dacă, potrivit art. 147 alin. (1) prima frază din Constituție, „norma neconstituțională își încetează efectele juridice la 45 de zile de la publicarea deciziei Curții Constituționale dacă, în acest interval, Parlamentul sau Guvernul, după caz, nu pun de acord prevederile neconstituționale cu dispozițiile Constituției”, ulterior publicării deciziei de neconstituționalitate și până la expirarea termenului de 45 de zile norma neconstituțională este suspendată de drept, conform art. 147 alin. (1) ultima propoziție. Este nerealist să ne imaginăm că Parlamentul se va grăbi să pună de acord prevederile neconstituționale cu prevederile legii fundamentale, adică să adopte un termen special de prescripție pentru a răspunde cerințelor de combatere a manifestărilor discriminatorii. De altfel, s-a observat că Parlamentul și-a făcut un obicei în a nu reacționa la deciziile forului constituțional, mai ales la cele pronunțate în controlul *a posteriori* [Attila VARGA, „Eficiența excepției de neconstituționalitate și efectele sale asupra legiferării”, în Elena-Simina TĂNĂSESCU (coord.), *Excepția de neconstituționalitate în România și în Franța*, Ed. Universul juridic, București, 2013, p. 216].

Pentru a respecta principiul legalității, decizia curții va produce efecte *ex nunc*¹³⁰. Pentru faptele săvârșite înainte de publicarea deciziei de admitere a Curții Constituționale, contravenientul beneficiază de termenul general de prescripție a sancțiunii cu amenda, astfel încât după expirarea a 6 luni de la data săvârșirii faptei sau de la data încetării săvârșirii (în cazul contravențiilor continue) nu poate fi sancționat decât cu avertisment¹³¹.

C. Persoana care se consideră victimă a discriminării se adresează în mod direct instanței de judecată¹³²

Calea judecătorească este prevăzută de art. 27 din Ordonanța guvernului nr. 137/2000:

Art. 27 (1): „Persoana care se consideră discriminată poate formula în fața instanței de judecată o cerere pentru acordarea de despăgubiri și restabilirea situației anterioare discriminării sau anularea situației create prin discriminare, potrivit dreptului comun. Cererea este scutită de taxă judiciară de timbru și nu este condiționată de sesizarea Consiliului.”

Art. 27 (2): „Termenul pentru introducerea cererii este de 3 ani și curge de la data săvârșirii faptei sau de la data la care persoana interesată putea să ia cunoștință de săvârșirea ei.”

Așa cum observa Curtea de Justiție în speța *Asociația Accept*,

¹³⁰ În același sens, cu referire la efectele produse de CCR, dec: 62/2007, M. NICOLAE, „Există și/sau mai este necesară...”, n. 121, p. 132.

¹³¹ Art. 7 alin. (3) OG: 2/2001: „Avertismentul se poate aplica și în cazul în care actul normativ de stabilire și sancționare a contravenției nu prevede această sancțiune”.

¹³² Tratăm doar calea judiciară pentru persoanele care se consideră discriminate. Situația accesului la instanță al victimelor hărțuirilor morale la locul de muncă necesită o discuție separată.

„simpla existență a posibilității de a formula o acțiune în răspundere civilă, în temeiul articolului 27 din OG nr. 137/2000, pentru care termenul de introducere este de trei ani, nu poate înlătura, prin ea însăși, eventualele insuficiențe, pe planul efectivității, al proporționalității sau al caracterului disuasiv al sancțiunii” (pct. 69).

Cu alte cuvinte, calea judiciară nu reprezintă un remediu care să poată compensa eficient neputința autorității antidiscriminare de a aplica sancțiunile contravenționale cuvenite pentru fapte antisociale de acest gen. Pe de o parte, persoana care se consideră victimă a unei discriminări nu poate solicita tragerea la răspundere contravențională a făptuitorului, ci despăgubiri. Pe de altă parte, această opțiune procedurală presupune niște cheltuieli suplimentare față de calea administrativ-jurisdicțională: chiar dacă cererea e scutită de taxă judiciară de timbru, nu poate fi ignorat onorariul avocatului, apoi riscul pierderii procesului, care implică suportarea cheltuielilor de judecată ale adversarului¹³³.

Adevărat, persoanele cu greutate financiară pot solicita ajutor public judiciar, în condițiile Ordonanței de urgență a guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă¹³⁴, dar condițiile nu sunt din cele mai prietenoase. Până în 2023 nivelul veniturilor de la care se putea cere ajutorul – fixat de art. 8 alin. (1) și (2) din ordonanța de urgență – era atât de mic, încât nu era asigurat în mod efectiv accesul la justiție¹³⁵. De altfel, s-au formulat numeroase contestații la Curtea Constituțională ale dispozițiilor

¹³³ Trebuie să avem în vedere și dificultățile de probațiune: de exemplu, una este o discriminare făcută pe o platformă de socializare sau altcumva în public, și alta, o discriminare la locul de muncă, în situația când autorul discriminării este superiorul ierarhic...

¹³⁴ M.of. 327/25.04.2008, cu modificările ulterioare.

¹³⁵ Olivia Adriana ARGINTARU, „Caracterul efectiv al accesului la justiție în procesul civil prin prisma deciziilor Curții Constituționale”, *Pandectele Române*, nr. 2/2023, p. 24.

art. 8 alin. (1) și (2) din OUG: 51/2008, toate fiind respinse¹³⁶, instanța constituțională reținând în mod invariabil că limita de venit instituită pentru acordarea ajutorului ține „de opțiunea legiuitorului, care stabilește sfera persoanelor îndreptățite să solicite sprijinul statului, cât și criteriile în funcție de care se acordă ajutorul public judiciar în materie civilă”¹³⁷.

De altfel, chiar dacă forul constituțional ar fi admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 8 alin. (1) și (2) OUG: 51/2008¹³⁸, soarta persoanelor aflate în dificultate nu s-ar fi schimbat *ipso facto*, din moment ce Curtea Constituțională nu era legiuitor pozitiv și nu putea institui un nou prag mai ridicat. Doar legiuitorul ar fi fost în măsură să restabilească situația în conformitate cu legea fundamentală, modificând modalitățile de acordare a acestui ajutor¹³⁹.

Ultimele modificări legislative au îmbunătățit situația persoanelor care au nevoie de acest ajutor. De exemplu, în 2023¹⁴⁰ nivelul venitului a fost

¹³⁶ Pe site-ul Camerei Deputaților găsim lista completă a excepțiilor de neconstituționalitate privitoare la OUG: 51/2008: https://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act?id=79141&pag=2.

¹³⁷ E.g., CCR, dec.: 713/2015, M.of. 955/23.12.2015.

¹³⁸ Ar fi existat motive, după părerea noastră.

¹³⁹ A se vedea Xavier MAGNON, „La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol. 27/2011, 2012, pp. 583-584.

¹⁴⁰ Prin Legea 31/2023 pentru modificarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, M.of.: 38/12.01.2023.

corelat cu salariul minim brut pe țară¹⁴¹ și în 2024¹⁴², printre altele, s-a introdus obligația instanței de a informa părțile, la primul termen de judecată la care părțile sunt legal citate, „despre posibilitatea de a formula, în condițiile legii, cerere de acordare a ajutorului public judiciar, precum și despre condițiile și formele concrete în care acesta poate fi solicitat și acordat” [art. 11 alin. (4) din OUG: 51/2008].

Totuși, organizațiile neguvernamentale care activează în domeniul drepturilor fundamentale atrag atenția că, potrivit art. 16 (3) din OUG: 51/2008, „ajutorul poate fi refuzat atunci când solicitantul pretinde despăgubiri pentru atingeri aduse imaginii, onoarei sau reputației sale” și că destule situații de discriminare se încadrează în această ipoteză, iar multe victime au o situație materială precară¹⁴³.

Din câte se observă, calea judecătorească prezintă complicații suplimentare pentru persoanele fără cunoștințe juridice și resurse materiale.

¹⁴¹ Sunt scutite de costuri „persoanele al căror venit mediu net lunar pe membru de familie, în ultimele două luni anterioare formulării cererii, se situează sub nivelul echivalentului a 25% din salariul de bază minim brut pe țară” [noul art. 8 alin. (1)]. Costurile se reduc cu 50% pentru persoanele al căror venit mediu net lunar pe membru de familie, „în ultimele două luni anterioare formulării cererii, se situează sub nivelul echivalentului a 50% din salariul de bază minim brut pe țară” [noul art. 8 alin. (2)].

¹⁴² Prin Legea 268/2024 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 80/2013 privind taxele judiciare de timbru și a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 51/2008 privind ajutorul public judiciar în materie civilă, M.of.: 1089/31.10.2024.

¹⁴³ Centrul de Acțiune pentru Egalitate și Drepturile Omului – ACTEDO, Asociația Salvați Copiii - Filiala Iași, Centrul de Resurse Juridice, *Avocatura pro bono - indicator al funcționării profesiei într-o democrație reală*, 2015, p. 6, online: http://www.crj.ro/wp-content/uploads/2015/01/AVOCATURA-PRO-BONO_final.pdf, arhiv.: <https://perma.cc/8L2L-GZHM>.

Bineînțeles, nici calea administrativ-jurisdicțională nu e ferită de riscul suportării unor cheltuieli de judecată, în ipoteza în care hotărârea CNCD este contestată cu succes la instanța de contencios administrativ. Cu toate acestea, credem că situația victimei se poate ameliora mai repede în urma unei hotărâri a autorității antidiscriminare. Pe de altă parte, există și un argument de ordin practic: dacă hotărârea CNCD favorabilă victimei este atacată în fața instanței, persoana care se consideră discriminată va avea în proces, în mod implicit, și sprijinul forului antidiscriminare, care își va apăra hotărârea.

Chestiunea esențială rămâne totuși aceea că încălcarea prevederilor directivelor antidiscriminare nu este corectată.

D. Adresarea unei plângeri către Comisia Europeană

Independent de existența unui litigiu concret, orice persoană interesată ar putea adresa Comisiei Europene o plângere ce are ca obiect încălcarea dreptului Uniunii de către statul român. Formularul de plângere se găsește pe site-ul Comisiei¹⁴⁴. Dată fiind preocuparea Comisiei pentru problematica discriminărilor, este foarte probabil ca aceasta să inițieze împotriva României procedura stipulată de art. 258 TFUE. Perspectiva ca, la un moment dat, țara noastră să suporte sancțiuni financiare ar fi un stimulent ca legiuitorul sau executivul să iasă din inerție.

Pentru victima unei discriminări concrete, totuși această cale nu reprezintă o soluție.

¹⁴⁴ <https://ec.europa.eu/law/application-eu-law/report-breach/ro/check-your-criteria>.

E. Intervenția legiuitorului, prin adoptarea unui nou termen special de prescripție

Legiuitorul este cel mai în măsură să remedieze situația pe care el însuși a creat-o, scoțând din impas combaterea discriminărilor și asigurând conformitatea cu directivele. În hotărârea *M.A.S. (Taricco II)*, Curtea de Justiție a statuat că, în situația în care instanța națională nu poate lăsa neaplicate dispozițiile naționale contrare celor ale UE fără a încălca principiul legalității, îi incumbă „în primul rând legiuitorului obligația de a prevedea norme de prescripție care să permită îndeplinirea obligațiilor care decurg” din dreptul Uniunii¹⁴⁵. Sugerăm că în acest caz chiar și o ordonanță de urgență e justificată.

Cea mai simplă opțiune, dar nu și cea mai bună, având în vedere criticile exprimate mai sus (Subsecțiunea I. C), este revenirea la termenul special de prescripție abrogat.

Credem că e necesar să se introducă un termen special de prescripție corelat cu gravitatea contravențiilor, dar care să fie clar. Ar trebui să se

¹⁴⁵ CJ, *M.A.S. (Taricco II)*..., n. 89, pct. 41. A se vedea Dawid MIASIK, Monika SZWARC, „Primacy and direct effect – still together: Popławski II: Case C-573/17”, *Common Market Law Review*, Vol. 52, nr.2/2021, p. 583; Mihaela MAZILU-BABEL, „«My Baby Shot Me Down»: CJUE. Hotărârea C-42/17 M.A.S și M.B. Neretroactivitatea interpretării stabilite în Hotărârea Taricco. Principiul legalității infracțiunilor și pedepselor. Reacția finală a Curții Constituționale a Italiei”, *Pandectele române*, nr. 4/2018, pp. 107-118; Koen LENAERTS, „Constituțiile naționale și dreptul Uniunii Europene - interacțiuni la intersecția pluralismului constituțional cu adeziunea la valori comune”, traducere de C. M. BANU, *Revista română de drept european*, nr. 2/2019, p. 17 [în original: „Constitutions nationales et droit de l’Union européenne – interactions au carrefour du pluralisme constitutionnel et du partage de valeurs communes”, în André ALEN, François DAOUT, Pierre NIHOUL (coord.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 255-272].

prevadă și cauze de întrerupere și suspendare a cursului prescripției, întrucât, pe de o parte, investigațiile desfășurate de CNCD se pot prelungi în dosare complexe, iar pe de altă parte, faza judecătii poate dura ani. Astfel, se poate ca sentința curții de apel să fie recurată, instanța supremă să dispună casarea cu trimitere spre rejudecare, după care să se reia traseul judiciar. O extensie suplimentară a duratei procedurii ar apărea în situația în care instanța ar retrimite dosarul la CNCD, obligând forul antidiscriminare să se pronunțe asupra unor preținse contravenții reclamate de persoana care se consideră victimă, în cazul în care acesta a omis să le cerceteze¹⁴⁶. Cu mare probabilitate, ar urma un nou proces la instanțele de contencios administrativ.

La definirea *momentului* de la care începe să curgă termenul de prescripție trebuie să se țină seama de faptul că unele contravenții se prelungesc în timp¹⁴⁷. Într-adevăr, discriminarea poate apărea nu numai ca o contravenție de consumare instantanee, ci și ca o contravenție continuă¹⁴⁸ sau continuată. Cât despre hărțuirea morală la locul de muncă, aceasta este, de regulă, o contravenție de obicei, doar în mod excepțional consumându-se printr-un singur act de executare. De asemenea, nu se poate face abstracție de

¹⁴⁶ E.g., CA TGM, sec. a II-a civ., de cont.adm. și fisc., sent.civ.: 4/2025, online: <https://www.rejust.ro/juris/626425727>.

¹⁴⁷ „Contravențiile continue, continuate și de obicei se consideră săvârșite la momentul epuizării” (Ovidiu PODARU, Andreea-Carla LOGHIN, *Drept contravențional. Curs universitar*, Ed. Hamangiu, București, 2024, p. 27).

¹⁴⁸ Un exemplu de discriminare continuă succesivă, caracterizată prin întreruperi firești, impuse de chiar natura contravenției continue: discriminarea unui angajat la salarizare (pentru noțiunea de infracțiune continuă succesivă, a se vedea Florin STRETEANU, Daniel NIȚU, *Drept penal. Partea generală*, Vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 37; Maria-Ioana MĂRCULESCU-MICHINICI, Mihai DUNEA, *Drept penal. Partea generală. Curs teoretic în domeniul licenței*, Vol. 1, Ed. Hamangiu, București, 2017, p. 708).

ipoteza în care fapta care se prelungește în timp este constatată de autoritatea competentă înainte de încetarea acesteia¹⁴⁹. Pe de altă parte, victima poate descoperi existența faptei după ce aceasta a încetat.

Concluzii

Dacă reglementarea neglijentă a contravenției de hărțuire morală la locul de muncă (mai ales sub aspectul conținutului constitutiv redactat în mod încălcit și contradictoriu, al probei, al autorității competente – de care ne-am ocupat în prima parte a analizei Legii nr. 167/2020 – neantizează (doar) aplicabilitatea noii contravenții, în schimb eliminarea termenului special de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor contravenționale prevăzute de Ordonanța guvernului nr. 137/2000 este de natură să afecteze grav combaterea fenomenului discriminărilor, întrucât privează CNCD de puterea de a pronunța sancțiuni efective, proporționale și disuasive. Indiferent de specificul cauzei, după expirarea termenului din dreptul comun în materie contravențională de 6 luni de la săvârșirea faptei, singura sancțiune disponibilă rămâne avertismentul.

În lumina hotărârii pronunțate de Curtea de Justiție în cauza Asociația Accept, abrogarea este contrară directivelor antidiscriminare. Așadar, efectele negative se amplifică, erodând relațiile dintre ordinea juridică română și cea a Uniunii Europene.

¹⁴⁹ *E.g.*, o echipă de investigație a CNCD face un control pe teren în urma unei reclamații și descoperă o altă faptă prevăzută de OG: 137/2000, care se prelungește în timp.

Surprinzător, ulterior intrării în vigoare a Legii nr. 167/2020, CNCD a aplicat amenzi contravenționale după expirarea termenului general de prescripție de 6 luni de la săvârșirea faptei, practică pe care o apreciem fără temei legal.

Conflictul dintre norma abrogativă și dreptul UE nu poate fi soluționat nici prin interpretarea ei conformă, nici prin îndepărtarea sa de la aplicare de către CNCD sau instanță. Persoana care se consideră discriminată se poate adresa în mod direct instanței de judecată, dar, pe lângă faptul că implică anumite complicații față de sesizarea CNCD, aceasta e o cale distinctă în raport cu cea contravențională și nu rezolvă contrarietatea cu normele europene.

Ridicarea în fața instanței sau de către Avocatul Poporului a unei excepții de neconstituționalitate privind norma de abrogare ar putea fi un remediu, care, în caz de (probabilă) admitere, ar duce la restabilirea vechii dispoziții referitoare la termenul de prescripție special.

Sesizarea Comisiei Europene cu privire la încălcarea dreptului Uniunii de către statul român ar putea determina reacția legiuitorului, fără să ajute însă victima unei discriminări concrete.

Cea mai viabilă soluție ar fi adoptarea unui act normativ care să prevadă un termen de prescripție special pentru aplicarea amenzilor contravenționale prevăzute de Ordonanța guvernului nr. 137/2000, dar și cazuri de întrerupere și suspendare a cursului prescripției. Dincolo însă de urgența introducerii unui termen special de prescripție, e necesară o reflecție, urmată de un efort legislativ mai amplu pentru a corecta neajunsurile generate de Legea nr. 167/2020.

Bibliografie

- [ANON.], „Discrimination - Déclarations homophobes et apparence de discrimination à l'embauche - Veille”, *La Semaine Juridique Social*, nr. 18, 30.04.2013, act. 213, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- [ANON.], „Statements by «patron» may shift burden of proof of discrimination”, *EU Focus*, nr. 308/2013, p. 14;
- ALBORS-Llorens Albertina, „The direct effect of EU Directives: fresh controversy or a storm in a teacup? Comment on Portgas”, *European Law Review*, Vol. 39, nr. 6/2014, pp. 851-863;
- ANDREESCU Gabriel, „«Logica» unei decizii a Curții Constituționale”, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. 1/2007, pp. 14-25;
- ANDREȘAN-Grigoriu Beatrice, *Procedura hotărârilor preliminare*, Ed. Hamangiu, București, 2010;
- ARGINTARU Olivia Adriana, „Caracterul efectiv al accesului la justiție în procesul civil prin prisma deciziilor Curții Constituționale”, *Pandectele Române*, nr. 2/2023, pp. 19-41;
- AUBERT Michel, BROUSSY Emmanuelle, CASSAGNABÈRE Hervé, „Chronique De Jurisprudence De La CJUE”, *AJDA (L'Actualité Juridique - Droit Administratif)*, Nr. 20/2013, Online: <https://www.dalloz.fr/>;
- AUBERT-MONPEYSEN Thérèse, „La notion de victime d'une discrimination et le droit communautaire”, *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires (JCP E)*, nr. 15, 9.04.2009, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- AUZERO Gilles, BAUGARD Dirk, DOCKÈS Emmanuel, *Droit du travail*, 37^e éd., Dalloz, Paris, 2023;
- BALAN Marius, „Inconsecvență metodologică și lipsă de predictibilitate în deciziile Curții Constituționale a României”, in DIMA BOGDAN, PERJU VLAD, *După*

30 de ani. Justiția constituțională în România, Ed. Humanitas, București, 2023;

BELAVUSAU Uladzislau, „A Penalty Card for Homophobia from EU Non-Discrimination Law: Comment on Asociația Accept (C-81/12)”, *Columbia Journal of European Law*, Vol. 21, nr. 2/2015, pp. 353-381;

BENKE Károly, COSTINESCU Mihaela Senia, Controlul de constituționalitate în România. Excepția de neconstituționalitate, Ed. Hamangiu, București, 2020;

BENLOLO Carabot Myriam, „Infléchissement ou bouleversement? Vers une redéfinition des rapports entre primauté et effet direct”, *RTDE*, nr. 2/2020, online: <https://www.dalloz.fr/>;

BLUMANN Claude, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 8^e éd., LexisNexis, Paris, 2023 ;

BOBEK Michal, „The Effects Of EU Law In The National Legal Systems”, In Catherine BARNARD, Steve PEERS (Ed.), *European Union Law*, 4th Ed., Oxford University Press, Oxford, 2023, Pp. 151-191;

BOBEK Michal, „De ce este mai bine ca fiecare dispoziție a unei directive a Uniunii Europene să fie tratată ca o dispoziție având efect direct (orizontal)”, traducere de BANU C.M., *Revista română de drept european*, nr. 2/2023, pp. 73-81 (în original: „Why Is It Better to Treat Every Provision of EU Directives as Having Horizontal Direct Effect?”, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 39, nr. 2, 2023, pp. 211-220;

BORRILLO Daniel, „L'annuncio pubblico di una discriminazione futura costituisce già una discriminazione: Corte giust. Ue, Grande Sezione, 23 aprile 2020, causa C-507/18 - NH c. AssociazioneAvvocatura per i diritti LGBTI”, *Rivista Responsabilità Civile e Previdenza*, nr. 4/2020, pp. 1155-1166;

- BOUDOT Michel, „Apparence”, *Répertoire De Droit Civil*, Dalloz, 2018;
- BOUHIER Vincent, „Responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire du fait d'un fonctionnaire”, *RTDE*, nr. 4/2007, pp. 708-719 ;
- BRIBOSIA Emmanuelle, RORIVE Isabelle, „Arrêt «Associazione Avvocatura per i diritti LGBTI»: déclarations publiques à caractère discriminatoire et liberté d'expression des employeurs”, *Journal de droit européen*, nr. 8/2020, pp. 361-364;
- BRIBOSIA Emmanuelle, RORIVE Isabelle, „Droit de l'égalité et de la non-discrimination”, *Journal européen des droits de l'homme*, nr. 2/2014, pp. 205-237;
- BROBERG Morten, FENGER Niels, *Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2021;
- BRUYAS Pierrick, „Éviction du droit national”, *Europe*, nr. 12/2023, comm. 417, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- CANZIAN Nicola, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017;
- CENTRUL DE ACȚIUNE PENTRU EGALITATE ȘI DREPTURILE OMULUI – ACTEDO, Asociația Salvați Copiii - Filiala Iași, Centrul de Resurse Juridice, *Avocatura pro bono - indicator al funcționării profesiei într-o democrație reală*, 2015, online: http://www.crj.ro/wp-content/uploads/2015/01/AVOCATURA-PRO-BONO_final.pdf, arhiv.: <https://perma.cc/8L2L-GZHM>;
- CONSILIUL LEGISLATIV, „Aviz referitor la propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Ordonanței de Guvern nr. 137/2000 privind prevenirea și sancționarea tuturor formelor de discriminare și a Legii nr. 202/2002

- privind egalitatea de șanse și de tratament între femei și bărbați”, online: <http://www.cdep.ro/proiecte/2018/300/50/6/cl451.pdf>;
- COSTA Marios, PEERS Steve, *Steiner & Woods on EU Law*, 15th ed, Oxford University Press, Oxford, 2023;
- COUTRON Laurent, „Chronique Contentieux de l'UE - Invocabilité du droit de l'Union européenne: une doctrine enfin assumée par la Cour de justice dans l'arrêt Poplawski”, *RTDE*, nr. 2/2020, online: <https://www.dalloz.fr/>;
- CRAIG Paul, DE BURCA Gráinne, *EU Law. Cases, and Materials*, 8th ed., Oxford University Press, Oxford, 2024;
- DĂNIȘOR Dan Claudiu, „Înțelegerea trunchiată a competenței exclusive a Curții Constituționale în materia contenciosului constituțional - (II). Partajul competențelor de justiție constituțională în raport de distingerea validității de conformitate”, *Pandectele române*, nr. 3/2011, pp. 19-42;
- DĂNIȘOR Dan Claudiu, RĂDULEȚU Sebastian, „Competența Curții Constituționale. Insulta. Calomnia. Controlul normelor de abrogare”, *Curierul judiciar* nr. 3/2007, pp. 4-25;
- D'AMBROSIO Luca, VOZZA Donato, „Règles de prescription en matière pénale et protection des intérêts financiers de l'Union: le chemin étroit du juge italien suite à l'arrêt *Taricco* de la CJUE”, *RTDE*, nr. 1/2016, online: <https://www.dalloz.fr/>;
- DE SADELEER Nicolas, *Manuel de droit institutionnel et de contentieux européen*, Bruylant, Bruxelles, 2021;
- DE WITTE Bruno, „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order”, in CRAIG Paul, DE BURCA Gráinne (ed.), *The Evolution of EU Law*, 3rd ed., Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 187-227.
- DEACONU Ștefan, „Relația dintre dreptul Uniunii Europene și Constituția României. Diverse abordări”, in STOICA Valeriu (ed.), *CJUE și CCR – identități în*

dialog, Ed. Universul Juridic, București, 2022, online:
<https://sintact.ro/#/monograph/369107363/7/stoica-valeriu-biblioteca-public-cjue-si-ccr-identitati-in-dialog-din-01-dec-2023-universul-juridic>;

DEUMIER Pascale, „Abrogation sur abrogation ne vaut”, *RTD Civ.* 2010, online:
<https://www.dalloz.fr/>;

DRÉANO Maëlle, *La non-discrimination en droit des contrats*, Dalloz, Paris, 2018;

DREYER Emmanuel, MOUYSET Olivier, *Procédure pénale*, 3^e éd., L.G.D.J., Lextenso, Paris, 2023;

DRIGUEZ Laetitia, „Politique sociale - Discrimination en raison de l'orientation sexuelle”, *Europe*, nr. 6/2013, comm. 274, online:
<https://www.lexis360intelligence.fr/>;

DRIGUEZ Laetitia, „Lutte contre les discriminations à l'embauche fondées sur la race ou l'origine ethnique”, *Europe*, nr. 10/2008, comm. 321, online:
<https://www.lexis360intelligence.fr/>;

FÁBIÁN Gyula, *Drept instituțional al Uniunii Europene*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2023

GERGELY Dezideriu, „Jurisprudența recentă a Curții Europene a Drepturilor Omului privind încălcarea articolului 14 din Convenție și stadiul cauzelor împotriva României”, *Noua revistă a drepturilor omului*, nr. 2/2021, pp. 7-34, online:
https://www.revistadrepturileomului.ro/assets/docs/2021_2/N_RDO_2021_2-gergely.pdf;

JACQUÉ Jean-Paul, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 10^e éd., Dalloz, Paris, 2023;

- KAUFF-GAZIN Fabienne, SIMON Denys, „Conditions d'attribution à l'État du comportement d'un fonctionnaire”, *Europe*, nr. 6/2007, comm. 159, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- KELSEN Hans, „La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)”, *Revue du droit public*, 1928, pp. 197-257;
- KULAK Maciej, „Does the Feryn-Accept-NH doctrine enhance a common level of protection against discrimination in the EU? A reflection on the procedural aspects of the CJEU's concept of discriminatory speech”, *European Law Review*, Vol. 46, nr. 4/2021, pp. 551-563;
- LACROIX Caroline, „Lois et règlements”, *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018 (actualisation: 2019);
- LAHUERTA Sara Benedí, „Race Equality and TCNs, or How to Fight Discrimination with A Discriminatory Law”, *European Law Journal*, Vol. 15, nr. 6/2009, pp. 738-756;
- LASERRE Valérie, „Loi et règlement”, *Répertoire de droit civil*, Dalloz, 2015 (actualisation 2016);
- LAULOM Sylvaine, „L'interdiction des discriminations dans l'emploi”, *Semaine Sociale Lamy, Supplément*, nr. 1640, 21.07.2014, pp. 20-35;
- LAZĂR Carmen, „Considerații asupra Deciziei Curții Constituționale a României nr. 206/2013 referitoare la art. 414⁵ alin. 4 din Codul de procedură penală”, *Studia Universitatis Babeș-Bolyai Iurisprudentia*, Vol. 59, nr. 1/2014, pp. 56-59, online: <https://studia.law.ubbcluj.ro/index.php/iurisprudentia/article/view/1150>;
- LAZĂR Carmen-Nora, „Insultă și calomnie. Abrogarea art.205, 206 și 207 din Codul penal. Declararea neconstituționalității dispoziției abrogatoare. Efecte”, *Dreptul* nr. 10/2011, pp. 236-241;

- LENAERTS Koen, VAN NUFFEL Piet, CORTHAU Tim, *Eu Constitutional Law*, Oxford University Press, Oxford, 2021;
- LENAERTS Koen, „Constituțiile naționale și dreptul Uniunii Europene - interacțiuni la intersecția pluralismului constituțional cu adeziunea la valori comune”, traducere de C. M. BANU, *Revista română de drept european*, nr. 2/2019, pp. 11-23 [în original: „Constitutions nationales et droit de l'Union européenne – interactions au carrefour du pluralisme constitutionnel et du partage de valeurs communes”, in André ALEN, François DAOUT, Pierre NIHOUL (coord.), *Libertés, (l)égalité, humanité. Mélanges offerts à Jean Spreutels*, Bruylant, Bruxelles, 2018, pp. 255-272];
- MAGNON Xavier, „La modulation des effets dans le temps des décisions du juge constitutionnel, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol. 27/2011, 2012, pp. 557-591;
- MANACORDA Stefano, „The Taricco saga: A risk or an opportunity for European Criminal Law?”, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 9, nr. 1/2018, pp. 4-11;
- MARTIN Denis, „Fasc. 602: Article 19 TFUE, articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux et lutte contre les discriminations”, *JurisClasseur Europe Traité*, 2021, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- MAZILU-BABEL Mihaela, „«My Baby Shot Me Down»: CJUE. Hotărârea C-42/17 M.A.S și M.B. Neretroactivitatea interpretării stabilite în Hotărârea Taricco. Principiul legalității infracțiunilor și pedepselor. Reacția finală a Curții Constituționale a Italiei”, *Pandectele române*, nr. 4/2018, pp. 107-118;
- MARIA-Ioana MĂRCULESCU-MICHINICI Daniel, DUNEA Mihai, *Drept penal. Partea generală. Curs teoretic în domeniul licenței*, Vol. 1, Ed. Hamangiu, București, 2017;

- MIASIK Dawid, SZWARC Monika, „Primacy and direct effect – still together: Popławski II: Case C-573/17”, *Common Market Law Review*, Vol. 52, nr.2/2021, p. 571-590;
- MOARCĂȘ Claudia Ana, ZĂRNEȘCU Valentina Lidia, „Violența și hărțuirea la locul de muncă, între concept și reglementare. Aspecte de practică judiciară”, *Dreptul*, nr. 5/2024, pp. 45-75;
- MOGÎRZAN Emanoil-Corneliu, „Legea nr. 167/2020 sau cum nu trebuie înfăptuită legiferarea. (I) Contravenția de hărțuire morală la locul de muncă”, *Studia Universitatis Babeș-Bolyai. Iurisprudentia*, vol. 66, nr. 3/2021, pp. 5-58, online: [https://doi.org/10.24193/SUBBIur.66\(2021\).3.1](https://doi.org/10.24193/SUBBIur.66(2021).3.1);
- MOGÎRZAN Emanoil-Corneliu, „Considerații privind abordarea discriminărilor în dreptul român, în trecut și în prezent”, *Analele științifice ale Universității «Al. I. Cuza» din Iași (serie nouă). Științe juridice*, vol. LXVIII. nr. I/2022, pp. 243-259, online: <https://doi.org/10.47743/jss-2022-68-1-14>;
- MORANO-FOADI Sonia, NELLER Jen, *Fairhurst, Morano-Foadi, and Neller's Law of the European Union*, 13th ed., Pearson, Harlow, England, New York, 2020;
- MURARU Ioan, VLĂDOIU Marian Nasty, „Protecția demnității omului ca valoare constituțională”, *Revista de Drept Public*, nr. 3/2007;
- NASOM-TISSANDIER Hélène, „Affirmer ne pas vouloir recruter des personnes LGBTI est discriminatoire”, *Jurisprudence Sociale Lamy*, nr. 501, 8.07.2020;
- NICOLAE Marian, „Există și/sau mai este necesară incriminarea insultei și calomniei? Scurte reflecții pe marginea Deciziei Curții Constituționale nr. 62/2007”, *Revista română de drept privat*, nr. 1/2018, pp. 126-134;

- NIȚĂ (DUMITRAȘCU) Mihaela-Augustina, *Dreptul Uniunii Europene I. Curs universitar*, ed. a 2-a revăzută, adăugită, Ed. Universul juridic, București, 2023;
- NUICĂ Cristian, „Cazul iresponsabilității juridice a angajatorului «de jure». Operativitatea «avertismentului» în materia nediscriminării”, *Noua revistă a drepturilor omului*, nr. 1/2014, pp. 37-52;
- PALADIN Livio, MAZZAROLLI Ludovico A., GIROTTTO Dimitri, *Diritto costituzionale*, quarta edizione interamente rivista e aggiornata, con prefazione di BARTOLE SERGIO, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018;
- PASSALACQUA Virginia, „Homophobic statements and hypothetical discrimination: expanding the scope of Directive 2000/78/EC”, *European Constitutional Law Review*, Vol. 16, nr. 3/2020, pp. 513-524;
- PIN Xavier, *Droit pénal général 2024*, 15^e éd., Dalloz, Paris, 2023;
- PISANESCHI Andrea, *Diritto costituzionale*, terza edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018;
- PLATON Sébastien, „Chronique de droit administratif européen (juillet-décembre 2013)”, *Droit Administratif*, nr. 4/2014, chron. 4, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- PODARU Ovidiu, LOGHIN Andreea-Carla, *Drept contravențional. Curs universitar*, Ed. Hamangiu, București, 2024;
- PODARU Ovidiu, CHIRIȚĂ Radu, PĂSCULEȚ Ioana, BACHIȘ Anda, *Regimul juridic al contravențiilor. OG nr. 2/2001 comentată*, ed. a 5-a, Ed. Hamangiu, București, 2021;
- POPESCU Corneliu-Liviu, „Reincriminarea pe cale jurisprudențială constituțională a insultei și calomniei”, *Noua Revistă de Drepturile Omului*, nr. 1/2007, pp. 3-13;

- RIGAUX Anne, SIMON Denys, „Primauté - L'arrêt Poplawski 2: accroc limité ou ébranlement général dans la mise en œuvre de la primauté par le juge national?”, *Europe*, nr. 10/2019, étude 7, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- ROBIN-OLIVIER Sophie, *Manuel de droit européen du travail*, Bruylant, Bruxelles, 2016;
- SCHÜTZE Robert, „Direct Effects and Indirect Effects of Union Law”, in SCHÜTZE Robert, TRIDIMAS Takis (ed.), *Oxford Principles of European Union Law, Volume 1. The European Union Legal Order*, Oxford University Press, Oxford, 2018;
- SIMON Denys, „Directive”, *Répertoire de droit européen*, Dalloz, 2018 (actualisation: 2021);
- SIMON Denys, „Effet direct – Directive”, *Europe*, nr. 2/2014, comm. 53, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- SIMON Denys, „La panacée de l'interprétation conforme: injection homéopathique ou thérapie palliative?” in D'ALESSIO Maria Teresa, KRONENBERGER Vincent, PLACCO Valerio (ed.), *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins. Mélanges en l'honneur de Paolo Mengozzi*, Bruylant, Bruxelles, 2013;
- SIMON Denys, „Politique sociale - L'homophobie devant le juge de l'Union”, *Europe* nr. 5/2013, repère 5, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- SIMON Denys, „Effet direct - Obligation du juge national”, *Europe*, n° 3/2012, comm. 115, online: <https://www.lexis360intelligence.fr/>;
- SÎRBU Laurențiu, „Asztalos Csaba, președintele CNCD: Legea împotriva hărțuirii psihologice la locul de muncă este un pleonasm”, Ziare.Com, 14 august 2020, online: <https://ziare.com/stiri/victime/asztalos-csaba-presedintele-cncd-legea-impotriva-hartuirii-psihologice-la-locul->

[de-munca-este-un-pleonasm-1625058,](#)

arhiv:

[https://perma.cc/TAF7-53R5;](https://perma.cc/TAF7-53R5)

STRETEANU Florin, NIȚU Daniel, *Drept penal. Partea generală*, Vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2018;

ȘANDRU Mihai, BANU Mihai, CĂLIN Dragoș, *Procedura trimiterii preliminare. Principii de drept al Uniunii Europene și experiențe ale sistemului român de drept*, Ed. C.H. Beck, București, 2013;

ȘERBAN Dumitru-Daniel, „Despre prescripția răspunderii contravenționale pentru discriminare”, *Pandectele române*, nr. 3/2020, pp. 19-34;

TĂNĂSESCU Elena-Simina, „Articolul 148. Integrarea în Uniunea Europeană”, in MURARU Ioan, TĂNĂSESCU Elena-Simina (ed.), *Constituția României. Comentariu pe articole*, ed. a 3-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022;

TĂNĂSESCU Elena-Simina, „Roumanie”, *Annuaire international de justice constitutionnelle* 33-2017, numéro thématique: „Juge constitutionnel et interprétation des normes - Le juge constitutionnel face aux transformations de la démocratie”, 2018, pp. 429-451, online: <https://doi.org/10.3406/aijc.2018.2592>;

TĂNĂSESCU Elena-Simina, „Insulta și calomnia. Dezincriminare. Demnitate umană. Protecția valorilor constituționale. Abrogare parțială. Vid legislativ. Competența Curții Constituționale. Efectele deciziilor Curții Constituționale”, *Curierul judiciar* nr. 4/2007, pp. 1-14;

THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE ITALIAN REPUBLIC, *Constitutional Justice: Functions and Relationship with the Other Public Authorities*, National report prepared for the XVth Congress of the Conference of European Constitutional Courts, 2011, online: <https://www.confeuconstco.org/reports/rep-xv/ITALIA%20eng.pdf>;

- TOADER Tudorel, SAFTA Marieta, *Constituția României adnotată*, ed. a 5-a, Ed. Hamangiu, București, 2023;
- TRICOIT Jean-Philippe, „Fasc. 18: Liberté d'expression et droit social”, *JurisClasseur Communication*, 2015 (dernière mise à jour: 2020);
- TULKENS François, „Article 41. Droit à une bonne administration”, in PICOD Fabrice, RIZCALLAH Cecilia, VAN DROOGHENBROECK Sébastien, (ed.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 3^e éd., Bruylant, Bruxelles, 2023;
- UNGUREANU Carmen Tamara, *Drept civil. Partea generală. Persoanele*, ed. a 3-a, Ed. Hamangiu, București, 2016;
- VARGA Attila, „Eficiența excepției de neconstituționalitate și efectele sale asupra legiferării”, in TĂNĂSESCU Elena-Simina (coord.), *Excepția de neconstituționalitate în România și în Franța*, Ed. Universul juridic, București, 2013;
- VERGÈS Etienne, „La prescription de l'action publique rénovée”, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Vol. 1, nr. 1/2017, pp. 91-99;
- VIGANÒ Francesco, „Supremacy of EU Law vs. (Constitutional) National Identity: A New Challenge for the Court of Justice from the Italian Constitutional Court”, *European Criminal Law Review*, nr. 2/2017, pp. 103-122, online: DOI: 10.5771/2193-5505-2017-2-103;
- XEFTERI Stamatina, *La directive européenne, un instrument juridique des autorités administratives nationales*, Bruylant, Bruxelles, 2021.