



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 248g/2021

privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 49 alineatele (1) lit. b) și (5) și 56 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012

(competența Consiliului Concurenței de a dispune efectuarea inspecției la întreprindere în lipsa mandatului judecătoresc)

CHIȘINĂU

30 iunie 2022

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 9 noiembrie 2021,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 30 iunie 2022, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea cu privire la excepția de neconstituționalitate a articolelor 49 alineatele (1) lit. b) și (5) și 56 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, ridicată de dl avocat Vadim Oltu în interesele S.R.L. „Irinda Prim”, în dosarul nr. 3-1479/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dl judecător Igor Barbacaru de la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 15 decembrie 2016, Plenul Consiliului Concurenței a inițiat pe baza informațiilor publicate în unele mijloace de comunicare în masă și a notei nr. 359 din 14 decembrie 2016 privind posibila încălcare a articolelor 5 și 7 din Legea concurenței o investigație în privința S.R.L. „Ecosem”, S.R.L. „Irinda Prim”, S.R.L. „Litarcom” și a altor societăți participante la procedurile de achiziții publice în domeniul lucrărilor de construcții și reparații pentru anii 2014-2016.

4. În baza dispoziției de inițiere a investigației, Președintele Consiliului Concurenței a emis ordinul nr. 3 din 15 decembrie 2016 privind efectuarea inspecțiilor la S.R.L. „Ecosem”, la S.R.L. „Irinda Prim” și la S.R.L. „Litarcom”. Ordinul în discuție a fost adoptat pe baza articolului 56 alin. (1) din Legea concurenței, care prevede efectuarea inspecțiilor la întreprinderi și la asociații de întreprinderi, fără a fi necesar un mandat judecătoresc.

5. Pe baza ordinului de inspecție, inspectorii Consiliului Concurenței au inspectat încăperile întreprinderilor, au accesat corespondența electronică, au examinat scrisori și alte documente ale companiilor, precum și alte informații stocate pe purtătorii materiali de informații.

6. Prin Decizia Plenului Consiliului Concurenței nr. DA-40 din 24 august 2017 a fost constatată comiterea faptei de încălcare a articolului 5 alin. (3) lit. d) din Legea concurenței de către S.R.L. „Ecosem”, S.R.L. „Irinda Prim” și S.R.L. „Litarcom”, S.R.L. „Irinda Prim” fiindu-i aplicată o amendă în sumă de 917 749, 97 lei, ceea ce constituie 1,1% din cifra de afaceri realizată în anul 2016.

7. La 29 septembrie 2017, S.R.L. „Irinda Prim” a atacat în instanță decizia Consiliului Concurenței privind inițierea investigației, precum și procedura dispunerii și efectuării inspecției la întreprindere. În ședința de judecată, dl avocat Vadim Oltu, care apără interesele S.R.L. „Irinda Prim”, a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolelor 49 alineatele (1) lit. b) și (5) și 56 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012.

8. La 1 noiembrie 2021, Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani, a admis cererea privind ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

9. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

„(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

Articolul 6 Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„[...]”

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 28 Viața intimă, familială și privată

„Statul respectă și ocrotește viața intimă, familială și privată.”

Articolul 29 Inviolabilitatea domiciliului

„(1) Domiciliul și reședința sunt inviolabile. Nimeni nu poate pătrunde sau rămâne în domiciliul sau în reședința unei persoane fără consimțământul acesteia.

(2) De la prevederile alineatului (1) se poate deroga prin lege în următoarele situații:

- a) pentru executarea unui mandat de arestare sau a unei hotărâri judecătorești;
- b) pentru înlăturarea unei primejdii care amenință viața, integritatea fizică sau bunurile unei persoane;
- c) pentru prevenirea răspândirii unei epidemii.

(3) Perchezițiile și cercetările la fața locului pot fi ordonate și efectuate numai în condițiile legii.

(4) Perchezițiile în timpul nopții sunt interzise, în afară de cazul unui delict flagrant.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„[...]”

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

[...]”

Articolul 127

Proprietatea

„(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

[...]”

10. Prevederile relevante ale Legii concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012 sunt următoarele:

Articolul 47

Modul de atacare a actelor administrative ale Consiliului Concurenței

„(1) Deciziile și prescripțiile Consiliului Concurenței, precum și ordinele prevăzute la art. 56 alin. (1) pot fi atacate, în termen de 30 de zile calendaristice de la primirea acestora de către părți, nemijlocit în instanța de contencios administrativ competentă, fără a fi necesară depunerea unei cereri prealabile.

[...]”

Articolul 49

Temeiurile pentru inițierea procedurii de examinare

„(1) Consiliul Concurenței inițiază procedura de examinare a presupusului caz de încălcare a legislației concurențiale:

b) din oficiu, cu excepția încălcărilor prevăzute la cap. III.

[...]

(5) Consiliul Concurenței poate începe examinarea din oficiu, în baza materialelor de care dispune referitoare la presupusa încălcare a legislației.”

Articolul 56

Efectuarea inspecțiilor. Drepturile și obligațiile angajaților Consiliului Concurenței și ale subiecților supuși inspecțiilor

„(1) În scopul efectuării investigațiilor dispuse conform art. 55, Consiliul Concurenței poate să efectueze inspecțiile necesare la întreprinderi și la asociații de întreprinderi. Efectuarea inspecțiilor este dispusă prin ordin emis de președintele Consiliului Concurenței, în care se indică scopul și obiectul inspecției, data la care începe inspecția și sancțiunile prevăzute la art. 68-70 și 76, precum și dreptul de a ataca ordinul în instanța de judecată.

[...]

(3) Angajații Consiliului Concurenței abilitați să desfășoare o inspecție au următoarele drepturi de inspecție:

a) să intre în încăperi, pe terenuri sau în mijloace de transport aflate în proprietatea sau în folosința întreprinderii, asociației de întreprinderi sau autorităților administrației publice, cu excepția încăperilor de locuit, a terenurilor aferente acestora și a mijloacelor de transport care aparțin persoanelor fizice;

b) să examineze registre și orice documente aflate în raport cu obiectul și scopul investigației, indiferent de suportul fizic sau electronic pe care sunt păstrate;

c) să ridice sau să obțină copii sau extrase, sub orice formă, din registrele și documentele menționate la lit. b). Ridicarea registrelor și documentelor se admite numai dacă asemenea măsură este necesară pentru prevenirea ascunderii, înlăturării, modificării sau distrugerii acestora sau dacă nu este posibil de a face copii de pe acestea în incinta respectivă;

d) să sigileze încăperile destinate activității întreprinderii sau asociației de întreprinderi, registrele și documentele aflate în raport cu obiectul și scopul investigației, pe perioada inspecției (dar nu mai mult de 72 de ore) și în măsura necesară inspecției, fără a suspenda activitatea întreprinderii sau asociației de întreprinderi supuse inspecției;

e) să solicite oricărui reprezentant sau angajat al întreprinderii, al asociației de întreprinderi sau al autorității administrației publice explicații asupra faptelor sau documentelor aflate în raport cu obiectul și scopul investigației și să înregistreze răspunsurile acestora;

f) să ceară ca informația aflată în raport cu obiectul și scopul investigației, păstrată pe calculator și accesibilă din încăpere, să fie prezentată într-o formă care ar permite ridicarea, precum și să fie vizibilă și lizibilă.

[...]”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

11. Autorul excepției menționează că articolul 49 alineatele (1) lit. b) și (5) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, care prevede că Consiliul Concurenței poate iniția o investigație privind existența practicilor anticoncurențiale, fără un control judiciar prealabil al motivelor, reprezintă o încălcare a articolelor

1 alin. (3), 6, 28, 29 și 127 din Constituție. De altfel, în cadrul investigației, Consiliul Concurenței poate dispune efectuarea inspecției la întreprindere în lipsa unui mandat judecătoresc. Totodată, persoanele sunt constrânse să consimtă la efectuarea inspecției care încalcă drepturile lor fundamentale, fiind amenințate cu aplicarea unei amenzi în caz de refuz.

12. Autorul excepției susține că inițierea investigației și inspecția în cadrul întreprinderii trebuie să fie permise doar de instanța de judecată. Cu titlu de exemplu, autorul invocă normele Codului de procedură penală referitoare la percheziție, susținând că o decizie a instanței de judecată este obligatorie în cazul inspecției la întreprindere, deoarece ea este similară percheziției. Totuși, articolul 56 alin. (3) din Lege îi conferă Consiliului Concurenței competența de a efectua inspecții și de a obține date în mod nestingherit. O asemenea competență, care nu face obiectul unui control judiciar prealabil al necesității, este incompatibilă cu articolele 1 alin. (3), 6, 23, 28, 29, 54 alin. (2) și 127 din Constituție.

13. Totodată, autorul excepției susține că în Hotărârea *Delta Pekárny a.s. v. Republica Cehă*, 2 octombrie 2014, Curtea Europeană a stabilit o încălcare a articolului 8 din Convenția Europeană, în contextul unei inspecții efectuate *ex officio* de autoritatea antitrust cehă la o întreprindere acuzată de practici anticoncurențiale.

B. Aprecierea Curții

14. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

15. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, ține de competența Curții Constituționale.

16. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte în proces. Astfel, sesizarea este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

17. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolele 49 alineatele (1) lit. b) și (5) și 56 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012.

18. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-un proces din fața instanței de drept comun într-o cauză cu privire la controlul legalității unor acte ale Consiliului Concurenței. La examinarea cauzei, instanța de judecată trebuie să decidă cu privire la legalitatea investigației privind comiterea unor practici anticoncurențiale și a inspecției la întreprindere. Prin urmare, articolele 49 alineatele (1) lit. b) și (5) și 56 alin. (3) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, care stabilesc inițierea procedurii de examinare privind admiterea practicilor anticoncurențiale și efectuarea inspecției la întreprindere de către Consiliul Concurenței, ar putea fi aplicate în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

19. Curtea observă că prevederile contestate nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

20. Autorul excepției de neconstituționalitate afirmă că există o ingerință în articolele 1 alin. (3) [*statul de drept*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 23 [*calitatea legii*], 28 [*viața intimă, familială și privată*], 29 [*inviolabilitatea domiciliului*], 54 alin. (2) [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau libertăți*] și 127 [*proprietatea*] din Constituție.

21. Cu privire la existența unei ingerințe în articolele 1 alin. (3), 6, 23 și 54 din Constituție, Curtea reiterează că aceste norme nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție (DCC nr. 112 din 15 iulie 2021, § 22; DCC nr. 133 din 12 august 2021, § 25; DCC nr. 43 din 31 martie 2022, § 26).

22. Referitor la capătul sesizării care pretinde încălcarea articolului 127 din Constituție, Curtea observă că autorul excepției nu a motivat încălcarea acestui articol. Curtea precizează că simpla trimitere la o normă constituțională nu echivalează cu un argument (DCC nr. 13 din 1 februarie 2022, § 22). De altfel, dacă ar proceda la examinarea fondului sesizărilor formulate de o asemenea manieră, Curtea s-ar substitui autorilor lor în invocarea argumentelor de neconstituționalitate, fapt care ar echivala cu un control din oficiu (DCC nr. 109 din 13 iulie 2021, § 24).

23. Curtea reține că autorul excepției a invocat existența unei ingerințe în dreptul la inviolabilitatea domiciliului și protecția informațiilor care constituie secret comercial. În acest sens, autorul a pretins aplicabilitatea articolelor 28 și 29 din Constituție.

24. Curtea observă că în sesizare autorul afirmă că inspecția la întreprindere efectuată în lipsa unui mandat judiciar prealabil este neconstituțională. Cel de-al doilea capăt al excepției susține că intentarea *ex officio* a investigației de către Consiliul Concurenței, fără un control prealabil al motivelor, este neconstituțională.

25. Curtea reține că în susținerea primului capăt al excepției autorul face trimitere la cauza *Delta Pekárny v. Republica Cehă*, din 2 octombrie 2014, în care Curtea Europeană a reținut încălcarea articolului 8 din Convenția Europeană, în contextul unei inspecții efectuate *ex officio* de autoritatea antitrust cehă la o întreprindere acuzată că a admis practici anticoncurențiale.

26. Curtea reține că, pentru a aplica considerentele Curții Europene în acest caz, trebuie să se stabilească dacă circumstanțele din cauza analizată și din prezentul caz sunt similare.

27. În Hotărârea *Delta Pekárny v. Republica Cehă*, Curtea Europeană a examinat dacă o inspecție efectuată în 2003 de autoritatea națională de concurență din Cehia în sediul unei societăți a condus la încălcarea articolului 8 din Convenție. Curtea Europeană a considerat că inspecția în litigiu a încălcat dreptul la inviolabilitatea domiciliului. Argumentul a fost că decizia de autorizare a inspecției nu putea face obiectul unui control jurisdicțional efectiv *ex ante* sau *ex post*. Singura posibilitate de a formula obiecții în privința legalității inspecției exista în cadrul procedurii referitoare la constatările pe fond făcute de autoritatea de concurență. În acest context,

aspecte precum necesitatea, durata sau scopul inspecției, precum și caracterul său proporțional nu puteau fi supuse unui control jurisdicțional (a se vedea §§ 82-94 din Hotărârea citată).

28. Astfel, deși Curtea Europeană a stabilit încălcarea articolului 8 din Convenție, lipsa unui mandat judiciar prealabil a fost doar un factor care a fost luat în considerare. Important este faptul că în hotărârea *Delta Pekárny* Curtea a precizat în mod explicit că lipsa unui mandat judiciar prealabil poate fi compensată de un control jurisdicțional efectiv *ex post* care să vizeze toate elementele de fapt și de drept (§§ 83, 87 și 92). Prin urmare, Curtea trebuie să verifice dacă ordinul de inspecție poate fi atacat în instanță și dacă controlul exercitat este unul efectiv.

29. La modul abstract, Curtea constată că Legea nr. 183 din 11 iulie 2012 prevede trei categorii de garanții privind efectuarea inspecției la întreprindere: (i) obligația motivării ordinului de inspecție, (ii) limitări privind desfășurarea inspecției și (iii) existența unei căi de atac *ex post*.

30. Cu privire la prima garanție, Curtea reține că articolul 56 alin. (1) din Lege prevede că ordinul de inspecție trebuie să precizeze obiectul și scopul inspecției. Curtea observă că aceste date permit identificarea cât mai precisă a persoanelor și a incintelor susceptibile să fie inspectate. Mai mult, indicarea obiectului și a scopului inspecției urmărește, inclusiv, facilitarea obligației de colaborare. Totodată, elementele în discuție servesc la aprecierea caracterului necesar al inspecției, așa cum pretinde articolul 56 din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012, care stabilește că Consiliul Concurenței desfășoară inspecțiile necesare la identificarea faptelor interzise. Deși îi revine, în primul rând, Consiliului Concurenței sarcina de a aprecia dacă o măsură de inspecție este necesară, această apreciere este supusă controlului exercitat de instanță, potrivit articolului 47 alin. (1) din Lege.

31. A doua garanție presupune că inspectorii desfășoară inspecția doar în conformitate cu împuternicirile atribuite și ținând cont de obiectul și scopul acesteia. Limitele competențelor conferite sunt stabilite în mod expres în lege. Mai mult, Curtea reține că condițiile impuse pentru exercitarea competențelor de inspecție ale Consiliului Concurenței variază dacă sunt inspectate încăperi, terenuri și mijloace de transport ale persoanelor fizice sau ale întreprinderilor. Astfel, în timp ce articolul 56 din Lege vizează inspecțiile efectuate la întreprinderi, articolul 57 alin. (3) din Lege prevede că inspectorii nu pot forța accesul în incinte care aparțin persoanelor fizice, fără un mandat judecătoresc. Așadar, Curtea reține că situația este complet diferită în funcție de subiectul inspecției: o persoană fizică sau o întreprindere.

32. În al treilea rând, ordinul privind inspecția face obiectul unei acțiuni în justiție. Articolul 47 alin. (1) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012 prevede că ordinul de inspecție poate fi atacat în contencios administrativ. Potrivit articolului 194 alin. (1) din Codul administrativ, în procedura în contencios administrativ, instanța de judecată soluționează din oficiu probleme de fapt și de drept. Totodată, articolul 225 alin. (2) din Codul administrativ prevede că instanța judecătorească verifică legalitatea exercițiului marjei discreționare a autorității publice.

33. Așadar, având în vedere considerentele din §§ 30-32, Curtea reține că garanțiile în discuție protejează persoanele de eventualele abuzuri. Curtea menționează că le revine instanțelor judecătorești să verifice, odată sesizate, legalitatea inspecției și caracterul justificat al ingerinței în dreptul la inviolabilitatea domiciliului și la viața privată.

34. Cu privire la inițierea *ex officio* a investigației, Curtea menționează că Consiliul Concurenței poate demara o examinare pe baza materialelor de care dispune în cazul în care consideră că există indicii privind o pretinsă încălcare a legislației. Astfel, articolul 49 alineatele (1) lit. b) și (5) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012 prevede etapa de examinare preliminară, care reclamă doar o prezumție privind încălcarea care intenționează să fie verificată. Dacă indiciile sunt confirmate, Consiliul inițiază o investigație, în baza articolului 55 alin. (2) din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012. Așadar, pentru a intenta *ex officio* o investigație, Consiliul Concurenței trebuie să dispună de elemente care justifică ipoteza unei încălcări.

35. Mai mult, Curtea observă că posibilitatea Consiliului de a acționa din oficiu există doar în cazul practicilor anticoncurențiale de la Capitolul II din Lege, fiind exceptate faptele de concurență neloială, stabilite la Capitolul III. Curtea precizează că această abordare reflectă echilibrul pe care legislatorul a urmărit să-l stabilească între protecția concurenței loiale și drepturile persoanelor juridice. În jurisprudența sa, Curtea a subliniat că concurența loială este un factor de bază al economiei naționale și că statul trebuie să asigure protecția concurenței loiale (HCC nr. 10 din 14 aprilie 2022, §§ 45 și 46; DCC nr. 144 din 16 decembrie 2019, § 16).

36. Curtea reține că al doilea argument în acest capăt al excepției pretinde că competența Consiliului Concurenței de a intenta *ex officio* o examinare încalcă dreptul la respectarea inviolabilității domiciliului, deoarece permite efectuarea unor inspecții ce ar putea fi declarate ilegale de către instanța de judecată. În această situație, sub amenințarea amenzii, persoanele sunt constrânse să se supună inspecției ilegale.

37. Curtea reține că, deși refuzul colaborării atrage amendarea persoanei, decizia Consiliului Concurenței privind sancționarea faptei de obstrucționare a inspecției poate face obiectul unei acțiuni în justiție (articolul 78 din Legea nr. 183 din 11 iulie 2012). În acest caz, în susținerea acțiunii, persoana poate invoca caracterul ilegal al sancțiunii, pentru că măsura luată în cursul inspecției la care nu s-ar fi supus ar fi fost ea însăși ilegală.

38. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. Se declară inadmisibilă sesizarea privind excepția de

neconstituționalitate a articolelor 49 alineatele (1) lit. b) și (5) și 56 alin. (3) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, ridicată de dl avocat Vadim Oltu în interesele S.R.L. „Irinda Prim”, în dosarul nr. 3-1479/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 30 iunie 2022
DCC nr. 86
Dosarul nr. 248g/2021*