



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 138g/2019

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi de la
articolul 239 alin. (1) din Codul penal
*(accesibilitatea regulilor de creditare, a politicilor de acordare a
împrumuturilor sau a normelor de prudență financiară)*

CHIȘINĂU

30 septembrie 2019

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlii Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlii Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlii Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlii Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlii Dumitru Avornic, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 25 iulie 2019,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 30 septembrie 2019 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a textului „regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau normelor de prudență financiară” de la articolul 239 alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002, ridicată de către dl avocat Ghenadie Țepordei în interesele dlii Mihail Severovan, în dosarul nr. 1-1423/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani.

2. Sesizarea a fost depusă la Curtea Constituțională pe 25 iulie 2019 de către dl judecător Eugeniu Beșelea de la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, în baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, se află cauza penală de învinuire a dlii Mihail Severovan. Acuzarea a încadrat acțiunile inculpatului în baza articolelor 30 [înfracțiunea prelungită], 42 alin. (2) [autorul infracțiunii] și 239 alin. (2) lit. a) [încălcarea regulilor de creditare, a politicilor de acordare a împrumuturilor sau a regulilor de acordare a despăgubirii/indemnizației de asigurare] din Codul penal.

4. În cadrul ședinței de judecată, dl avocat Ghenadie Țepordei a ridicat excepția de neconstituționalitate a textului „regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau normelor de prudență financiară” de la articolul 239 alin. (1) din Codul penal.

5. Prin încheierea din 18 aprilie 2019, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a dispus trimiterea sesizării la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 22 Neretroactivitatea legii

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos.”

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

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(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 60 Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

[...]”

Articolul 72 Categorii de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

n) infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora;

[...]”

7. Prevederile relevante ale Codului penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002, sunt următoarele:

Articolul 239 Încălcarea regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau regulilor de acordare a despăgubirii/ indemnizației de asigurare

„(1) Acordarea unui credit, împrumut sau despăgubirii/ indemnizației de asigurare cu încălcarea intenționată a legii, **regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau normelor de prudență financiară**, dacă prin aceasta au fost cauzate instituției financiare, organizației financiare nebankare, asociației de economii și împrumut sau asigurătorului daune în mărime mai mare sau egală cu 500 unități convenționale,

se pedepsește cu amendă în mărime de la 1350 la 2350 unități convenționale sau cu închisoare de până la 2 ani, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate pe un termen de până la 5 ani.

[...]"

8. Prevederile relevante ale Legii nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei sunt următoarele:

Articolul 2
Noțiuni utilizate

„În sensul prezentei legi se utilizează următoarele noțiuni:

[...]

Regulament – normă obligatorie, emisă de Banca Națională în scopul executării prezentei legi, pentru una sau mai multe categorii de instituții financiare și alte persoane juridice și fizice.”

Articolul 5
Atribuțiile de bază

„(1) Banca Națională are următoarele atribuții de bază:

[...]

d) licențiază, supraveghează și reglementează activitatea instituțiilor financiare și filialelor băncilor străine;

[...]"

Articolul 11
Actele Băncii Naționale

„(1) În scopul îndeplinirii atribuțiilor sale, Banca Națională are dreptul să emită hotărâri, regulamente, instrucțiuni și ordonanțe.

(2) Actele normative ale Băncii Naționale, care sunt obligatorii pentru instituțiile financiare și pentru alte persoane juridice și fizice, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare fie la data publicării lor, fie la o altă dată prevăzută în textul actului respectiv, cu condiția informării publicului.

[...]"

9. Prevederile relevante ale Legii nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor sunt următoarele:

Articolul 36
Organizarea băncilor

„(1) Băncile se constituie și funcționează în condițiile prevăzute de legislația aplicabilă societăților pe acțiuni și cu respectarea prezentei legi și actelor normative emise în aplicarea acesteia.

[...]

(4) Băncile trebuie să își organizeze întreaga activitate în conformitate cu regulile unei practici bancare prudente și sănătoase, cu cerințele prezentei legi și ale actelor normative emise în aplicarea acesteia.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

10. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul susține că regulile de creditare, politicile de acordare a împrumuturilor sau normele de prudență financiară la care se referă prevederile articolului 239 alin. (1) din Codul penal nu sunt reglementate prin lege, fapt care le lipsește de accesibilitate și de previzibilitate.

11. În acest sens, autorul excepției menționează că articolul 72 alin. (3) lit. n) din Constituție îi impune legislatorului să reglementeze prin lege organică regulile de creditare, politicile de acordare a împrumuturilor sau normele de prudență financiară. În caz contrar, organele judiciare ar putea extinde latura obiectivă a infracțiunii prevăzute de articolul 239 alin. (1) din Codul penal prin referire la regulamentele Băncii Naționale a Moldovei, la regulamentele băncilor comerciale sau la hotărârile Guvernului.

12. Potrivit autorului excepției, textul legal contestat este contrar prevederilor articolelor 22, 60 alin. (1) și 72 alin. (3) lit. n) din Constituție.

B. Aprecierea Curții

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

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Codului penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002, ține de competența Curții Constituționale.

15. Curtea observă că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de către dl avocat Ghenadie Țepordei, în dosarul nr. 4r-185/2018, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, este formulată de subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în 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.

16. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie textul „regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau normelor de prudență financiară” de la articolul 239 alin. (1) din Codul penal.

17. De asemenea, Curtea observă că, potrivit autorului excepției de neconstituționalitate, textul legal contestat este contrar prevederilor articolelor 22, 60 alin. (1) și 72 alin. (3) lit. n) din Constituție.

18. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că dispozițiile articolului 239 alin. (1) din Codul penal sancționează acordarea unui credit, a unui împrumut sau a unei despăgubiri/indemnizații de asigurare cu încălcarea intenționată a legii, a regulilor de creditare, a politicilor de acordare a împrumuturilor sau a normelor de prudență financiară, dacă prin acest fapt au fost cauzate instituției financiare, organizației financiare nebankare, asociației de economii și împrumut sau

asigurătorului daune în mărime mai mare sau egală cu 500 unități convenționale.

19. Autorul excepției sugerează că articolele 60 alin. (1) și 72 alin. (3) lit. n) din Constituție impun reglementarea prin lege organică a regulilor de creditare, a politicilor de acordare a împrumuturilor sau a normelor de prudență financiară la care se referă prevederile articolului 239 alin. (1) din Codul penal. De asemenea, își exprimă îndoiala că detalierea textului de lege contestat prin prevederi normative inferioare legii ar putea asigura un grad suficient de previzibilitate și de accesibilitate pentru destinatarii săi. Altfel spus, așa cum este indicat în sesizare, autorul ei ar fi afectat de normele Regulamentului cu privire la clasificarea activelor și angajamentelor condiționale, aprobat prin Hotărârea Băncii Naționale nr. 231 din 27 octombrie 2011, și ale Regulamentului cu privire la creditarea persoanelor juridice în BC „Banca Socială” S.A., or, acestea nu ar avea putere de lege organică și, respectiv, nu ar corespunde criteriului de claritate și previzibilitate pentru subiecții cărora li se adresează, și ar putea fi supuse interpretărilor subiective și discreționare de către organul de urmărire penală sau instanța de judecată.

20. Cu privire la primul aspect al sesizării, Curtea observă că articolul 72 alin. (3) lit. n) din Constituție prevede că infracțiunile, pedepsele și regimul executării acestora se reglementează prin lege organică. În prezenta cauză, Curtea constată că legislatorul a reglementat prin lege organică [*i.e.* Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002 cu privire la adoptarea Codului penal al Republicii Moldova] conținutul infracțiunii prevăzute de articolul 239 din Codul penal. Astfel, Curtea reține că prescrierea comportamentului interzis sub forma unei norme de lege organică reprezintă singura condiție prevăzută de articolul 72 alin. (3) lit. n) din Constituție. Faptul că regulile de creditare, politicile de acordare a împrumuturilor sau normele de prudență financiară la care se referă prevederile articolului 239 alin. (1) din Codul penal nu sunt reglementate printr-o lege organică, ci prin acte normative inferioare, cum ar fi cele adoptate de către Banca Națională sau de către băncile private, nu reprezintă altceva decât o atribuție normativă acordată de legislator autorităților care dețin competența de a institui reguli în domeniul bancar.

21. Spre comparație, în jurisprudența sa Curtea Europeană a înțeles întotdeauna termenul de „lege” utilizat în textul Convenției în accepțiunea sa materială, nu formală. Curtea Europeană a inclus în această noțiune texte cu caracter „infra-legislativ” emise de către autoritățile competente pe baza unei puteri normative delegate (a se vedea *Unifaun Theatre Productions Limited și alții v. Malta*, 15 mai 2018, § 79; *Ólafsson v. Islanda*, 16 martie 2017, § 35; *Năstase-Silivestru v. România*, 4 octombrie 2007, § 50).

22. În acest sens, Curtea observă că Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei abilitază Banca Națională să reglementeze activitatea instituțiilor financiare [articolul 5 alin. (1) lit. d) din Lege] și să emită regulamente care sunt obligatorii pentru instituțiile financiare și pentru alte persoane juridice și fizice [a se vedea articolele 2 și 11 alin. (2) din Lege], îndeosebi pentru persoanele care corespund exigențelor stabilite de către Banca Națională și au calitatea de persoane

cu funcții de răspundere ale băncilor. La rândul lor băncile, ca și societățile pe acțiuni, nu doar că au dreptul, dar și sunt obligate să emită acte proprii care să reglementeze activitatea internă a corporației, stabilind norme obligatorii pentru organele persoanei juridice, pentru acționari, salariați și chiar pentru beneficiarii săi. Băncile, ca instituții financiare, activează în baza Legii nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor și trebuie să-și organizeze întreaga activitate în conformitate cu regulile unei practici bancare prudente și sănătoase, cu cerințele legii și ale actelor normative emise în aplicarea acesteia [articolul 36 alin. (4) din Lege], să aibă un propriu cadru de administrare a activității de monitorizare și raportare a riscurilor, mecanisme de control intern etc., care se stabilesc prin statut și reglementări interne [articolul 36 alin. (1) din Lege]. Acestea din urmă sunt obligatorii pentru toate persoanele cu funcții de răspundere ale societății și în special pentru membrii consiliului băncii [articolele 35 alin. (3) și 50 alin. (2) din Legea nr. 1134 din 2 aprilie 1997 cu privire la societățile pe acțiuni]. Respectiv, subiectul infracțiunii prevăzute de articolul 239 din Codul penal este obligat, pe lângă dispozițiile legii și din actele Băncii Naționale, să respecte și reglementările interne ale băncii, datorită angajamentelor care decurg din obligațiile sale funcționale.

23. Pe de altă parte, Curtea reține că, din moment ce o persoană a acceptat să-și conformeze comportamentul unor reguli (*i.e.* regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor, normelor de prudență financiară) fără statut de lege organică, aceasta nu poate, din considerente de echitate, să pretindă neaplicarea acestor reguli atunci când îi este angajată răspunderea. Astfel, în sensul Constituției, Curtea reține că ar fi o abordare evident formalistă să se impună ca obligația în discuție să fie pusă în aplicare numai dacă este reglementată prin lege organică (a se vedea, *mutatis mutandis*, cauza *Sîrghi v. România* (dec.), 13 decembrie 2011, § 23; *Aras v. Turcia* (nr. 2), 18 noiembrie 2014, § 58). Prin urmare, Curtea reține că excepția de neconstituționalitate este nefondată în acest capăt al ei.

24. Cu privire la cel de-al doilea aspect al sesizării, Curtea observă că textul de lege contestat este adresat unui număr redus de destinatari, aceștia fiind profesioniști din domeniul bancar. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că sfera de aplicare a conceptului de previzibilitate depinde în mare măsură de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care îl reglementează, precum și de numărul și statutul destinatarilor săi. Persoanele care au o activitate profesională trebuie să dea dovadă de o prudență mai accentuată în cadrul activității lor și este de așteptat ca aceștia să-și asume riscurile inerente activității lor (*Sekmadienis Ltd. v. Lituania*, 30 ianuarie 2018, § 65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, § 145).

25. În acest context, Curtea reamintește că în Decizia de inadmisibilitate nr. 44 din 14 mai 2018 a examinat o problemă similară. Astfel, în Decizia citată *supra*, Curtea a verificat dacă norma penală care incrimina încălcarea din neglijență a regulilor sau metodelor de acordare a asistenței medicale este suficient de accesibilă și previzibilă pentru medici și lucrătorii medicali, în contextul în care acestea erau publicate pe pagina web a Ministerului Sănătății. În acest sens, Curtea a reținut că publicarea

regulilor în discuție pe pagina web a instituției corespunde cerințelor de accesibilitate (a se vedea § 30 din Decizia menționată *supra*). În partea ce ține de modul de reglementare al textului contestat, Curtea a avut în vedere faptul că medicii și lucrătorii medicali sunt subiecți speciali ai infracțiunii; că ei au obligația de a-și perfecționa în permanență cunoștințele profesionale; că ei nu se pot prevala de necunoașterea regulilor sau a metodelor de acordare a asistenței medicale; că terminologia folosită la descrierea regulilor și a metodelor în discuție este destinată profesioniștilor din domeniul medical și că în aceste cazuri se dispune efectuarea unei expertize (a se vedea §§ 32 și 33 din Decizia menționată *supra*).

26. În prezenta cauză, Curtea constată că subiect al infracțiunii prevăzute de articolul 239 din Codul penal poate fi doar persoana care deține competența de acordare a creditului, a împrumutului sau a despăgubirii/indemnizației de asigurare. Competențele în discuție creează prezumția că subiectul infracțiunii prevăzute de articolul 239 din Codul penal cunoaște regulile de creditare, politicile de acordare a împrumuturilor sau normele de prudență financiară, mai cu seamă că regulamentele Băncii Naționale în acest domeniu se publică în Monitorul Oficial și pe pagina web a Băncii Naționale [a se vedea articolul 11 alin. (2) și din Legea nr. 548 din 21 iulie 1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei și articolul 136 din Legea nr. 202 din 6 octombrie 2017 privind activitatea băncilor]. În cazul băncilor private acestea sunt obligate să publice informații referitoare la cadrul de administrare a activității, fondurile proprii, cerințele de capital, expunerile la risc, politicile interne etc.

27. De asemenea, ca în cazul Deciziei de inadmisibilitate nr. 44 din 14 mai 2018 (citată la § 25 *supra*), în prezenta cauză terminologia folosită la descrierea regulilor de creditare, a politicilor de acordare a împrumuturilor sau a normelor de prudență financiară este destinată profesioniștilor din domeniul bancar. În acest sens, Curtea consideră că este indubitabil faptul că textul de lege contestat este accesibil și previzibil pentru destinatarii săi, conform articolului 23 din Constituție. Totuși, această observație nu conduce la concluzia caracterului accesibil și previzibil al regulamentelor Băncii Naționale și ale băncilor private, caracter pe care trebuie să-l evalueze instanțele de drept comun.

Din aceste motive, în baza articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a textului „regulilor de creditare, politicilor de acordare a împrumuturilor sau normelor de prudență financiară” de la articolul 239 alin. (1) din Codul penal al Republicii Moldova, adoptat prin Legea nr. 985 din 18 aprilie 2002, ridicată de către dl avocat Ghenadie

DECIZIE DE INADMISIBILITATE A SESIZĂRII NR. 138G/2019

Țepordei în interesele dlui Mihail Severovan, în dosarul nr. 1-1423/2019, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani.

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

Vladimir ȚURCAN

Chișinău, 30 septembrie 2019

DCC nr. 98

Dosarul nr. 138g/2019