



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**

**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizării nr. 164g/2017*

privind excepția de neconstituționalitate a art.52 alin. (1) și  
a unor prevederi din art. 53 alin. (2) și art. 55 alin. (1)  
din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012  
*(sarcina probei, examinarea preliminară a plângerii și  
investigarea încălcării legislației concurențiale)*

CHIȘINĂU

5 ianuarie 2018

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Tudor PANȚÎRU, *președinte*,  
DI Igor DOLEA,  
DI Victor POPA,  
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,  
cu participarea dlui Gheorghe Reniță, *greșier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 12 decembrie 2017,  
Înregistrată la aceeași dată,  
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând la 5 ianuarie 2018 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 52 alineatul (1) și a sintagmei „*temeiuri rezonabile*” din articolele 53 alineatul (2) și 55 alineatul (1) din Legea concurenței nr.183 din 11 iulie 2012, ridicată de către avocatul Viorel Sîrghi, în dosarul nr.3a-330/17, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională, la 12 decembrie 2017, de către completul de judecată din cadrul Curții de Apel Chișinău (Ion Secieru, Valeri Efros și Aliona Danilov), în temeiul articolului 135 alin.(1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

### **A. Circumstanțele litigiului principal**

3. La 7 aprilie 2016, SRL „Arax-Impex” a depus la Consiliul Concurenței o plângere privind existența unor practici anticoncurențiale, solicitând, printre altele, inițierea unei investigații pentru constatarea abuzului de poziție dominantă.

4. Prin decizia nr. APD-29 din 9 iunie 2016, Plenul Consiliului Concurenței a respins plângerea în legătură cu lipsa temeiurilor rezonabile pentru a suspecta încălcarea Legii concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012. La 15 iulie 2016, SRL „Arax-Impex” a contestat în instanța de contencios administrativ decizia menționată, prin care a solicitat anularea acesteia.

5. Prin hotărârea din 27 decembrie 2016, Judecătoria Buiucani, mun. Chișinău, a respins cererea de chemare în judecată. La 23 ianuarie 2017, SRL „Arax-Impex” a declarat apel împotriva hotărârii.

6. La 5 octombrie 2017, în cadrul ședinței de judecată a instanței de apel avocatul Viorel Sîrghi a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului 52 alineatul (1) și a sintagmei „*temeiuri rezonabile*” din articolele 53 alineatul (2) și 55 alineatul (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012.

7. Prin încheierea Curții de Apel Chișinău din aceeași dată, instanța a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării în adresa Curții Constituționale pentru soluționare.

## **B. Legislația pertinentă**

8. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr.78, art.140) sunt următoarele:

### Articolul 9

#### Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.”

### Articolul 20

#### Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

### Articolul 54

#### Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(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.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății.”

## Articolul 114 Înfăptuirea justiției

„Justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești.”

## Articolul 126 Economia

„[...]

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

[...]”

9. Prevederile relevante ale Legii concurenței nr.183 din 11 iulie 2012 (publicată în M.O., 2012, nr.193-197, art.667) sunt următoarele:

## Articolul 52 Sarcina probei

„(1) **La sesizarea presupuselor acțiuni anticoncurențiale, autorul plângerii trebuie să prezinte probe în susținerea faptelor pe care își întemeiază plângerea.**

(2) Întreprinderii sau asociației de întreprinderi care invocă beneficiul exceptării prevăzut la art.6 îi revine sarcina de a dovedi că sunt îndeplinite condițiile din respectivul articol sau prevederile regulamentelor respective.

(3) În procedura de examinare a presupuselor cazuri de încălcare a legislației concurențiale, sarcina probei încălcării îi revine Consiliului Concurenței.

(4) În scopul aplicării prezentei legi, Consiliul Concurenței poate să utilizeze ca mijloc de probă orice element de fapt și de drept, inclusiv informații confidențiale dobândite în modul prevăzut de lege, care servesc la constatarea existenței sau lipsei încălcării.

(5) În scopul aplicării prezentei legi, Consiliul Concurenței admite atât probe directe, cât și probe indirecte. Probe directe sunt depozitiile martorilor sau ale altor persoane, probele materiale, înscrisurile, înregistrările audio și/sau video, concluziile experților și orice alte dovezi care probează în mod expres existența sau lipsa unei încălcări a legii. Probe indirecte sunt probele care dau naștere unei concluzii logice precum că o încălcare a legii există sau a existat la un moment dat ori nu există și nu a existat la un moment dat.

(6) Probe care stau la baza luării deciziei Plenului Consiliului Concurenței sunt probele obținute de angajații Consiliului Concurenței, precum și cele prezentate de părți sau terțe persoane.”

## Articolul 53 Examinarea preliminară a plângerii

„(1) Examinarea preliminară a plângerii privind presupusele acțiuni anticoncurențiale se efectuează în termen de 30 de zile lucrătoare de la data depunerii.

(2) În cadrul examinării preliminare a plângerii, Consiliul Concurenței determină dacă există **temeiuri rezonabile** pentru a suspecta încălcarea legislației concurențiale.

(3) Dacă consideră că, în baza informațiilor prezentate de autorul plângerii și a celor acumulate pe parcursul examinării preliminare, nu există temeiurile menționate la alin.(2), Consiliul Concurenței va informa în scris autorul plângerii despre aceasta, indicând motivele unei asemenea concluzii, și îi va acorda un termen de 10 zile lucrătoare în care acesta să-și exprime în scris punctul de vedere. În cazul dat, termenul prevăzut la alin.(1) se suspendă. Consiliul Concurenței nu este obligat să ia în considerare orice alte observații scrise prezentate după expirarea termenului de 10 zile lucrătoare.

(4) În cazul în care autorul plângerii nu prezintă observații relevante în termenul menționat la alin.(3), plângerea este considerată retrasă în mod tacit. În notificarea expediată autorului plângerii, Consiliul Concurenței îl va informa și despre efectele neprezentării observațiilor.

(5) Dacă autorul plângerii își expune observațiile în termenul menționat la alin.(3), Consiliul Concurenței:

a) respinge prin decizie plângerea, în cazul în care obiecțiile primite nu conduc la o altă evaluare a plângerii; sau

b) dispune prin dispoziție efectuarea investigației.

(6) Pentru a respinge o plângere pe motiv că comportamentul sesizat nu contravine regulilor de concurență sau nu intră în sfera lor de aplicare, Consiliul Concurenței nu este obligat să țină cont de circumstanțele care nu i-au fost aduse la cunoștință de către autorul plângerii și pe care nu le-ar fi putut descoperi decât investigând cazul.

(7) Decizia de respingere a plângerii, adoptată conform alin.(5) lit.a), împiedică autorul plângerii să ceară redeschiderea procedurii de examinare preliminară a plângerii sau să depună o nouă plângere cu privire la același obiect și pe aceleași temeiuri.

(8) Consiliul Concurenței are dreptul să solicite autorului plângerii informații complementare celor prezentate pentru a se putea determina asupra necesității inițierii unei investigații ca urmare a plângerii depuse.

(9) În caz de ambiguitate a plângerii, Consiliul Concurenței poate solicita autorului plângerii precizarea obiectului plângerii și temeiurilor acesteia.”

## Articolul 54 Solicitarea informațiilor

„(1) În scopul exercitării atribuțiilor sale, Consiliul Concurenței are dreptul să solicite și să obțină de la întreprinderi, asociații de întreprinderi, de la autorități ale administrației publice documentele și informațiile necesare.

(2) Consiliul Concurenței solicită în scris informațiile necesare, indică temeiul juridic și scopul solicitării informației, precizează informațiile solicitate și stabilește un termen rezonabil în care acestea trebuie furnizate, precum și specifică sancțiunile prevăzute de lege pentru nefurnizarea de informații ori pentru furnizarea unei informații inexacte, incomplete sau care induce în eroare.

(3) Întreprinderile și asociațiile de întreprinderi nu pot fi obligate să recunoască că au comis o încălcare, dar sunt obligate să răspundă la întrebări factuale și să furnizeze documente chiar dacă aceste documente sau informații pot fi folosite pentru a stabili împotriva lor sau altei întreprinderi existența unei încălcări.

(4) Obligația de a furniza informațiile solicitate în numele întreprinderii sau al asociației de întreprinderi în cauză îi revine proprietarilor întreprinderilor ori reprezentanților întreprinderilor sau asociațiilor de întreprinderi, iar în cazul persoanelor juridice, societăților sau asociațiilor care nu au personalitate juridică, îi revine persoanelor autorizate să le reprezinte în temeiul legii sau al statutului. Avocații autorizați să acționeze în mod corespunzător vor furniza informațiile în numele clienților lor. Aceștia din urmă au în continuare întreaga responsabilitate în cazul în care informațiile furnizate sunt incomplete, inexacte sau induc în eroare.

(5) În scopul exercitării atribuțiilor sale, Consiliul Concurenței are dreptul să intervieveze orice persoană fizică sau juridică care consimte să fie interviuată în scopul obținerii de informații privind obiectul investigației.

(6) În cazul în care dorește să intervieveze o persoană, angajații Consiliului Concurenței sunt obligați să indice, înainte de a începe interviul, temeiul juridic (dispoziția Plenului Consiliului Concurenței privind inițierea investigației) și scopul interviului, intenția lor de a înregistra interviul și dreptul persoanei de a refuza interviuarea.

(7) Interviul poate fi luat prin orice mijloace, inclusiv prin telefon sau internet. Consiliul Concurenței poate înregistra sub orice formă declarațiile făcute de persoanele intervievate. O copie a înregistrării trebuie pusă la dispoziția persoanei intervievate pentru aprobare. Totodată, Consiliul Concurenței stabilește un termen rezonabil în care persoana intervievată îi poate comunica orice corectare ce trebuie făcută în declarație. Corectările vor fi comunicate în scris.”

## Articolul 55 Investigarea

„(1) Dacă după examinarea preliminară a plângerii se consideră că, în baza informațiilor prezentate de autorul plângerii și a celor acumulate pe parcursul examinării preliminare, există **temeiuri rezonabile** pentru a suspecta încălcarea legislației concurențiale, Plenul Consiliului Concurenței adoptă o dispoziție de inițiere a investigației concurențiale.

(2) Plenul Consiliului Concurenței este în drept să dispună din oficiu inițierea investigației în baza materialelor de care dispune.

(3) Prin dispoziția de inițiere a unei investigații, Plenul Consiliului Concurenței desemnează un raportor responsabil pentru întocmirea raportului asupra investigației, pentru comunicarea acestuia părților în cauză, pentru primirea observațiilor și prezentarea raportului în ședința Plenului Consiliului Concurenței. Raportorul desemnat instrumentează toate actele procedurii de investigație și propune Plenului Consiliului Concurenței dispunerea măsurilor care sunt de competența acestuia.

(4) Dispoziția de inițiere a investigației nu stabilește comiterea unei încălcări a legislației concurențiale. Încălcarea legislației concurențiale se constată prin decizie a Plenului Consiliului Concurenței.

(5) Consiliul Concurenței este abilitat să stabilească diferite grade de prioritate pentru cazurile pe care urmează să le investigheze, în dependență de gravitatea încălcării și de interesul public.”

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

10. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul a susținut că prevederile art. 52 alin. (1) din Legea concurenței pun în sarcina autorului plângerii probarea presupuselor acțiuni anticoncurențiale, contrar dezideratului conform căruia autoritățile publice trebuie să aibă un rol activ în examinarea petițiilor. În acest sens, autorul sesizării menționează că, potrivit reglementărilor Uniunii Europene, autoritățile de concurență din statele membre ar trebui să fie implicate în mai mare măsură în scopul asigurării aplicării eficiente a normelor comunitare de concurență.

11. La fel, autorul excepției menționează că sintagma „*temeiuri rezonabile*” din articolele 53 alin. (2) și 55 alin. (1) din Legea concurenței nu este previzibilă și acordă o marjă largă de discreție Consiliului Concurenței de a decide dacă să inițieze sau nu o investigație privind încălcarea legislației concurențiale, ceea ce poate să conducă la abuzuri. Totodată, deciziile Consiliului Concurenței privind neinițierea investigației concurențiale nu pot fi supuse unui control judecătoresc eficient. Or, instanțele de judecată nu pot aprecia dacă din plângerea depusă la Consiliul Concurenței au rezultat sau nu „*temeiuri rezonabile*” pentru inițierea investigației concurențiale.

12. Potrivit autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile contestate contravin articolelor 9, 20, 54, 114 și 126 alin.(2) lit.a) și b) 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 speță a Legii concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, ține de competența Curții Constituționale.

15. Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, fiind ridicată de către avocatul Viorel Sîrghi, în dosarul nr.3a-330/17, pendinte la Curtea de Apel Chișinău, este formulată de subiectul abilitat cu acest drept, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr.2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

16. Curtea reiterează că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost investită prin articolul 135 alin.(1) lit.g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației

acesteia și de pertinenta prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

17. Curtea reține că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul 52 alin.(1) și sintagma „*temeiuri rezonabile*” din articolele 53 alineatul (2) și 55 alineatul (1) din Legea concurenței.

18. Curtea observă că dispozițiile articolului 52 alin. (1) din lege stabilesc că, la sesizarea presupuselor acțiuni anticoncurențiale, autorul plângerii trebuie să prezinte probe în susținerea faptelor pe care își întemeiază plângerea, iar prevederile articolelor 53 alineatul (2) și 55 alineatul (1) din lege vizează examinarea preliminară a plângerii și dispunerea inițierii unei investigații concurențiale de către Consiliul Concurenței.

19. Curtea constată că, deși autorul excepției de neconstituționalitate invocă articolele 9, 20, 54, 114 și 126 alin.(2) lit. a) și b) din Constituție, în esență, acesta susține că prevederile contestate nu corespund cerințelor de calitate a legii.

20. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că articolul 52 alin.(1) din Legea concurenței consacră regula *actori incumbit probatio*, conform căreia sarcina probei revine aceluia care reclamă. Astfel, cel ce face o afirmație trebuie să o dovedească.

21. Curtea menționează că această regulă este operabilă la sesizarea presupuselor acțiuni anticoncurențiale. De altfel, și articolul 2, intitulat „*Sarcina probei*”, din Regulamentul (CE) nr.1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat prevede că: „*În orice procedură națională sau comunitară de aplicare a articolelor 81 și 82 din tratat, sarcina probei unei încălcări a articolului 81 alineatul (1) sau a articolului 82 din tratat revine părții sau autorității care invocă încălcarea. Întreprinderii sau asociației de întreprinderi care invocă beneficiul articolului 81 alineatul (3) din tratat îi revine sarcina de a dovedi că sunt îndeplinite condițiile din respectivul alineat.*”

22. Așadar, Curtea relevă că **faptele sau datele invocate în plângere trebuie, în mod firesc, să aibă un grad de certitudine mai mic decât cel necesar în cazul probelor cerute pentru a fi constatată o încălcare a Legii concurenței.**

23. În același timp, Curtea observă că, potrivit articolului 52 alin.(3) din Legea concurenței, în procedura de examinare a presupuselor cazuri de încălcare a legislației concurențiale, **sarcina probei încălcării îi revine și Consiliului Concurenței.**

24. Prin urmare, Curtea constată că sarcina probei (*onus probandi*) îi revine: 1) **autorului plângerii**, de a dovedi cele afirmate, până la inițierea investigației concurențiale; iar 2) **Consiliului Concurenței**, de a demonstra încălcarea Legii concurenței, după inițierea investigației concurențiale.

25. Cu referire la alegațiile autorului excepției, potrivit cărora sintagma „*temeiuri rezonabile*” din articolele 53 alin.(2) și 55 alin. (1)

din Legea concurenței nu este previzibilă, Curtea reține că acestea sunt neîntemeiate. Întrucât, potrivit sensului comun al termenului „*temeiuri rezonabile*”, utilizat de legiuitor, aceasta presupune **existența faptelor sau a informațiilor care ar convinge un observator obiectiv că persoana în cauză ar fi putut săvârși o încălcare a legislației concurențiale**. Aprecierea va depinde de toate circumstanțele cazului particular, de asemenea, faptele care conturează o suspiciune rezonabilă nu trebuie să fie de același nivel ca și cele necesare pentru a justifica o constatare concretă a încălcării legislației concurențiale și, după caz, aplicarea unor măsuri corespunzătoare.

26. În acest sens, Consiliul Concurenței este obligat, prin efectul legii, să întreprindă acțiuni indispensabile în vederea deciderii asupra inițierii sau nu a unei investigații privind pretinsele încălcări ale legislației concurențiale și **să nu se limiteze doar la o abordare superficială** sau formală a celor invocate de autorul plângerii. De altfel, articolul 54 alin.(1) și (2) din Legea concurenței prevede în mod expres că, în scopul exercitării atribuțiilor sale, Consiliul Concurenței are dreptul să solicite și să obțină de la întreprinderi, asociații de întreprinderi, de la autorități ale administrației publice documentele și informațiile necesare.

27. Curtea relevă că o altă garanție rezidă în faptul că, în conformitate cu articolul 53 alin. (3) din aceeași lege, în cazul în care nu există temeieri rezonabile pentru a suspecta încălcarea legislației concurențiale, Consiliul Concurenței va informa în scris autorul plângerii, care, la rândul său, poate să exprime în scris, în termen de 10 zile lucrătoare, observațiile sale.

28. În același timp, Curtea observă că deciziile sau prescripțiile Consiliului Concurenței pot fi contestate nemijlocit în instanța de contencios administrativ competentă în termen de 30 de zile de la primirea lor [art. 41 alin.(6) din lege]. Astfel, **instanța de judecată nu este limitată în competență**, având posibilitatea să analizeze toate chestiunile de fapt și de drept pertinente pentru a putea statua asupra legalității deciziei Consiliului Concurenței și a sancționa un eventual abuz al Consiliului.

29. Sintetizând cele reliefate *supra*, Curtea reține că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este vădit nefondată și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în temeiul articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale și al pct.28 lit.d) din Regulamentul privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

**DECIDE:**

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 52 alineatul (1) și a sintagmei „*temeiuri rezonabile*” din articolele 53 alineatul (2) și 55 alineatul (1) din Legea concurenței nr. 183 din 11 iulie 2012, ridicată de către avocatul Viorel Sîrghi, în dosarul nr.3a-330/17, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

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

**Președinte**

**Tudor PANȚÎRU**

*Chișinău, 5 ianuarie 2018*  
*DCC nr. 3*  
*Dosarul nr. 164g/2017*