



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

(sesizările nr. 61a/2020, nr. 62a/2020 și nr. 67g/2020)

CHIȘINĂU

30 iunie 2020

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea nei Cristina Chihai, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate pe 27 aprilie 2020,
pe 28 aprilie 2020 și, respectiv, pe 6 mai 2020,
Examinând sesizările menționate în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află trei sesizări privind controlul constituționalității depuse la Curtea Constituțională pe 27 aprilie 2020, pe 28 aprilie 2020 și, respectiv, pe 6 mai 2020.

2. Două sesizări sunt formulate în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de dl Octavian Țîcu (sesizarea nr. 61a/2020) și de dl Vasile-Andrei Năstase (sesizarea nr. 62a/2020), deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

3. În sesizarea nr. 61a/2020 se solicită controlul constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional.

4. În sesizarea nr. 62a/2020 se solicită controlul constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, a articolului 4 alin. (2) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, precum și a punctelor 4-11, 22-40 și 45 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

5. Sesizarea nr. 67g/2020 de asemenea are în vedere sancțiunea prevăzută de articolul 76¹ din Codul contravențional, excepția de neconstituționalitate

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

fiind ridicată de dnii avocați Alexandru Cebanaș și Alexandru Carapunarli, care apără interesele S.R.L. „Brutăria din sat”, contravenient în dosarul nr. 5r-1451/2020, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana. Această sesizare a fost trimisă la Curtea Constituțională de către dl judecător Serghei Papuha din cadrul Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana, doar în partea ce ține de controlul constituționalității sancțiunii alineatului (1) al articolului 76¹ din Codul contravențional, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

6. Prin decizia Curții Constituționale din 18 mai 2020, sesizările au fost declarate parțial admisibile doar cu privire la controlul constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, fără a se prejudeca fondul cauzei.

7. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor în partea controlului constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, Curtea a decis conexarea acestora într-un singur dosar, în baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, fiindu-i atribuit numărul 61a/2020.

8. În procesul examinării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Agentului Guvernamental, Avocatului Poporului, Institutului de Reforme Penale, Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” și Uniunii Avocaților.

9. În ședința publică a Curții au fost prezenți dl avocat Victor Panțiru, reprezentantul dlui Octavian Țicu, autor al sesizării nr. 61a/2020, dl Vasile-Andrei Năstase, autor al sesizării nr. 62a/2020, asistat de dl avocat Dorin Botnarenco, dnii avocați Alexandru Cebanaș și Alexandru Carapunarli, autori ai sesizării nr. 67g/2020. Parlamentul a fost reprezentat de dl Radu Radu, consultant principal în cadrul Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept în Direcția Generală Juridică a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Dorin Lișman, secretar de stat al Ministerului Justiției, dl Ianuș Erhan, secretar general al Ministerului Afacerilor Interne, și dl Viorel Cernăuțeanu, șef al Direcției juridice a Inspectoratului General al Poliției.

ÎN FAPT

A. CIRCUMSTANȚELE LITIGIULUI PRINCIPAL

Circumstanțele cauzei contravenționale nr. 5r-1451/2020

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

10. Pe 10 aprilie 2020, un agent constator al Inspectoratului Național de Patrulare al Inspectoratului General de Poliție a întocmit un proces-verbal cu privire la contravenția prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, inclusiv o decizie de sancționare în baza aceluiași articol, prin care S.R.L. „Brutăria din sat” a fost sancționată cu amendă în mărime de 1000 unități convenționale, care echivalează cu 50000 lei.

11. Dna Lilia Ciobanu, administrator al S.R.L. „Brutăria din sat”, a contestat procesul-verbal cu privire la contravenție și decizia de sancționare la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana.

12. În ședința de judecată din 5 mai 2020, dl avocat Alexandru Cebanaș, care apără interesele S.R.L. „Brutăria din sat”, a ridicat excepția de neconstituționalitate a sancțiunii prevăzute de articolul 76¹ din Codul contravențional.

13. Printr-o încheiere din aceeași zi, Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, a admis parțial ridicarea excepției de neconstituționalitate doar în partea ce ține de controlul constituționalității sancțiunii stabilite de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

14. 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 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.

[...]”.

Articolul 22 Neretroactivitate legii

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

„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

„[...]”

(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 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului, sunt garantate.
[...]”

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. ”

15. Prevederile relevante ale Codului contravențional, adoptat prin Legea nr. 218 din 24 octombrie 2008, sunt următoarele:

Articolul 34

Amenda

„(1) Amenda este o sancțiune pecuniară, care se aplică în cazurile și în limitele prevăzute de prezentul cod. Amenda se stabilește în unități convenționale. O unitate convențională este egală cu 50 de lei.

(2) Amenda se aplică persoanelor fizice de la una la 500 de unități convenționale, iar persoanelor cu funcție de răspundere – de la 10 la 1500 de unități convenționale.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

[...].”

Articolul 76¹

Nerespectarea măsurilor de profilaxie,
prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice

**„(1) Nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor
epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică,**

**se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată
persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată
persoanei juridice.**

(2) Prezentarea intenționată a unor date false sau incomplete ori refuzul de a prezenta
datele necesare pentru completarea fișei epidemiologice

se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei
fizice.”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

16. Prin Decizia sa din 18 mai 2020, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a sesizărilor doar în privința articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional.

17. Curtea a observat că, potrivit articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

18. Curtea a stabilit că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate, ridicată de dnii avocați Alexandru Cebanaș și Alexandru Carapunarli, care apără interesele S.R.L. „Brutăria din sat”, contravenient în dosarul nr. 5r-1451/2020, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Ciocana, 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.

19. Curtea a reținut că obiectul sesizărilor îl constituie articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, articolul 4 alin. (2) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și punctele 4-11, 22-40 și 45 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

20. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

21. Cu privire la contestarea, prin sesizarea nr. 62a/2020, a punctelor 4-11, 22-40 și 45 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova, Curtea a reținut că, în conformitate cu prevederile articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, ea nu are competența de a exercita controlul constituționalității actelor Comisiei pentru Situații Excepționale (a se vedea DCC nr. 42 din 30 aprilie 2020). Prin urmare, în partea controlului constituționalității punctelor contestate din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale, sesizarea este inadmisibilă *ratione materiae*, acest act fiind de competența instanței de judecată în procedură de contencios administrativ (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 131).

22. Curtea a stabilit că prevederile legale contestate nu au constituit anterior obiect al controlului de constituționalitate.

23. Cu privire la pretinsa neconstituționalitate a articolului 4 alin. (2) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, autorul susține că nu este reglementată în mod expres autoritatea competentă de a adopta, modifica și abroga legile organice. Așadar, autorul solicită controlul constituționalității acestei prevederi, în condițiile în care unica autoritate de a adopta, de a modifica și de a abroga legile este Parlamentul.

24. Sub acest aspect, Curtea a observat că articolul 4 alin. (2) din Legea menționată *supra* stabilește că în perioada stării de urgență, de asediu sau de război, instituită pe întreg teritoriul țării, nu se admite modificarea Constituției, precum și desfășurarea alegerilor autorităților publice centrale și locale și a referendumurilor republicane și locale.

25. Prin urmare, Curtea a stabilit că acest aspect abordat de către autorul sesizării nr. 62a/2020 nu reclamă o problemă de constituționalitate. Curtea a reținut că textele de lege contestate nu conțin prevederi care ar permite autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență, de asediu sau de război să preia din atribuțiile puterii legislative, *i.e.* să adopte, să modifice sau să abroge legi. În conformitate cu prevederile articolului 60 alin. (1) din Constituție, Parlamentul rămâne a fi în toate situațiile organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

statului. Parlamentul nu poate renunța la acest statut constituțional nici în cazul situației de urgență și nici o altă autoritate nu-i poate schimba acest statut, pentru că altfel s-ar atenta la suveranitatea poporului (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 110, § 112). Astfel, în această parte, sesizarea a fost declarată inadmisibilă.

26. Cu privire la excepția de neconstituționalitate, Curtea a reamintit că, în jurisprudența sa, a stabilit ca o condiție de admisibilitate, că prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei în cadrul căreia a fost ridicată (a se vedea HCC nr. 2 din 9 februarie 2016, punctul 1 din dispozitiv).

27. Așadar, excepția de neconstituționalitate nr. 67g/2020 a fost ridicată într-o cauză care are ca obiect examinarea unei contestații a procesului-verbal cu privire la contravenția prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, inclusiv a deciziei de sancționare. Astfel, Curtea a admis că instanța de judecată va aplica prevederile criticate în cauza pe care o examinează.

28. Cu privire la pretinsa neconstituționalitate a articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, pentru a declara admisibile sesizările, Curtea a stabilit și incidența normelor din Constituție, invocate de către autorii acestora.

29. Autorul sesizării nr. 61a/2020 susține că prevederile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 22 [*principiul legalității incriminării și a pedepsei*] și 23 [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*] din Constituție. Autorul sesizării nr. 62a/2020 pretinde că dispozițiile articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional sunt contrare articolelor 21 [*prezumția nevinovăției*] și 23 alin. (2) din Constituție. Autorii sesizării nr. 67g/2020 susțin că prevederile contestate contravin articolului 46 [*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*] din Constituție.

30. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolele 1 alin. (3) și 23 alin. (2) din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței în drepturile fundamentale garantate de Constituție, Curtea poate pune în operă prevederile acestor articole (HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 16; HCC nr. 15 din 28 mai 2020, § 25; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 22; DCC nr. 8 din 24 ianuarie 2020, § 28; DCC nr.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

28 din 12 martie 2020, § 18; DCC nr. 33 din 19 martie 2020, § 21; DCC nr. 56 din 2 iunie 2020, § 23).

31. Cu privire la articolul 21 din Constituție, Curtea a observat că acesta garantează principiul prezumției de nevinovăție, potrivit căruia orice persoană acuzată de comiterea unui delict este prezumată nevinovată până atunci când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale. Astfel, Curtea a subliniat că orice persoană este considerată nevinovată până la rămânerea definitivă a unei hotărâri judecătorești de condamnare. Acest principiu trebuie respectat în procesele de drept comun în materie penală. Așadar, Curtea a stabilit că dispozițiile contestate nu afectează, *per se*, principiul constituțional al prezumției de nevinovăție și acesta nu este incident în prezenta cauză.

32. Dispozițiile articolului 22 din Constituție, care este corespondentul articolului 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, garantează principiul legalității incriminării și a pedepsei penale (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

33. Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că articolul 7 din Convenție trebuie interpretat și aplicat astfel încât să se asigure o protecție efectivă împotriva urmării penale, condamnării și sancționării arbitrare a persoanei (*Parmak și Bakir v. Turcia*, 3 decembrie 2019, § 57; *Jidic v. România*, 18 februarie 2020, § 76). Această afirmație este valabilă și în contextul aplicării articolului 22 din Constituție.

34. În Hotărârea nr. 10 din 10 mai 2016, Curtea a subliniat că, potrivit articolului 72 alin. (3) lit. n) din Constituție, reglementarea infracțiunilor, a pedepselor și a regimului executării acestora ține de competența Parlamentului. Totodată, Curtea a menționat că prin reglementarea infracțiunilor și a pedepselor în materie penală trebuie să se înțeleagă și competența reglementării contravențiilor și a sancțiunilor contravenționale. Legea contravențională conține prevederi care denotă, de fapt, natura penală a contravențiilor administrative. Pornind de la raționamentele invocate în cauza *Ziliberberg v. Moldova* din 1 februarie 2005, Curtea a constatat că caracterul general al legii contravenționale și scopul pedepsei, care este atât de a pedepsi, cât și de a preveni, sunt suficiente pentru a arăta că sunt aplicabile principiile similare celor două legi: contravențională și penală. Competența exclusivă a legislatorului de a reglementa faptele care constituie

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

infrațiuni sau contravenții și pedepsele care urmează a fi aplicate nu exclude obligativitatea respectării principiului legalității (§§ 46-49).

35. Curtea a stabilit incidența articolului 22 din Constituție, urmând să efectueze, la etapa examinării fondului, o analiză a criteriilor de calitate a articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, din perspectiva principiului legalității penale substanțiale (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

36. De asemenea, autorii sesizărilor susțin că sancțiunea prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional nu este proporțională cu scopul urmărit. În opinia autorilor sesizării nr. 67g/2020, amenda prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional afectează dreptul de proprietate privată, garantat de articolul 46 din Constituție.

37. Sub acest aspect, Curtea a reținut că în caz de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă această nerespectare a pus în pericol sănătatea publică, persoana fizică este sancționată cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale, iar persoana juridică este sancționată cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale.

38. În acest sens, cu privire la situația amenzilor, Curtea Europeană a menționat că acestea trebuie considerate imixțiuni în dreptul de proprietate al contravenientului, pentru că lipsesc persoana vizată de o parte din patrimoniul său, *i.e.* de suma de bani pe care trebuie să o plătească (a se vedea *S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova v. România*, 18 iunie 2013, § 31; *Mamidakis v. Grecia*, 11 ianuarie 2007, § 44). Curtea a reținut că aplicarea amenzilor prevăzute de Codul contravențional face incident articolul 46 din Constituție [*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*].

39. De asemenea, pentru că este suverană cu privire la competența sa, Curtea nu poate fi constrânsă, la examinarea constituționalității unui act normativ, să analizeze dispozițiile criticate doar prin prisma normelor constituționale invocate de către autorii sesizărilor, ci este liberă să le analizeze și în raport cu prevederile constituționale relevante pentru soluționarea sesizărilor, importante fiind inclusiv argumentele aduse în acest sens (a se vedea HCC nr. 7 din 26 aprilie 2018, § 23; HCC nr. 15 din 22 mai 2018, § 24; HCC nr. 21 din 3 octombrie 2019, § 23; HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 27; HCC nr. 12 din 7 mai 2020, § 48; HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 58).

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

40. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că articolul 20 din Constituție devine incident atunci când este afectat principiul individualizării sancțiunii (a se vedea HCC nr. 10 din 10 mai 2016, §§ 60-66, 84; HCC nr. 5 din 6 martie 2018, § 70; HCC nr. 20 din 4 iulie 2018, §§ 77, 80).

41. Prin urmare, Curtea va exercita controlul constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional prin prisma articolelor 20, 22 și 46, coroborate cu articolele 1 alin. (3), 23 alin. (2) și 54 alin. (2) din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 20, 22 ȘI 46,
COROBORATE CU ARTICOLELE 1 ALIN. (3), 23 ALIN. (2) ȘI 54 ALIN.
(2) DIN CONSTITUȚIE

A. Argumentele autorilor sesizărilor

42. Dl deputat Octavian Țîcu, autor al sesizării nr. 61a/2020, îi solicită Curții controlul constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, care sancționează „nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică.”

43. Autorul sesizării pretinde că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional reprezintă o normă de trimitere, nefiind prevăzute în mod concret măsurile de profilaxie, prevenție și combatere a bolilor epidemice. În opinia sa, destinatarul normei contravenționale nu poate determina autoritățile sau instituțiile care stabilesc aceste măsuri și, prin urmare, nu poate stabili acțiunile sau inacțiunile interzise de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional. Totodată, autorul susține că dispozițiile emise de Comisia pentru Situații Excepționale nu sunt publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

44. De asemenea, autorul sesizării menționează că cuantumul amenzilor stabilite este disproporționat față de cuantumul salariului mediu lunar pe economie prognozat pentru anul 2020, care este de 7953 lei.

45. În opinia sa, prevederile contestate nu corespund exigențelor calității legii, fapt contrar articolelor 1 alin. (3), 22 și 23 din Constituție.

46. Dl deputat Vasile-Andrei Năstase, autor al sesizării nr. 62a/2020, susține că prevederile articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional impun o obligație generală de a respecta măsurile de profilaxie, prevenție și

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

combatere a bolilor epidemice, însă nu incriminează fapta contravențională. De asemenea, autorul subliniază că aceste prevederi stabilesc răspunderea contravențională doar în cazul în care prin nerespectarea acestor măsuri de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice se creează un pericol pentru sănătatea publică. Așadar, o condiție obligatorie este ca agentul constatator să-i demonstreze persoanei că prin acțiunile/inacțiunile sale a pus în pericol sănătatea publică. Totodată, autorul pretinde că punctul 45 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale instituie o prezumție absolută privind pericolul pentru sănătatea publică al nerespectării măsurilor și al încălcării prevederilor stabilite de Comisie.

47. De asemenea, autorul susține că de vreme ce prevederile articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional sunt norme de trimitere, agenților constatatori li se acordă o putere discreționară.

48. Autorii sesizării nr. 67g/2020 susțin că sancțiunea prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional nu este proporțională cu scopul urmărit. Totodată, autorii pretind că această contravenție poate fi echivalată cu o acuzație în materie penală.

49. În opinia lor, sancțiunea contestată aduce atingere dreptului de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție.

B. Argumentele autorităților și ale organizațiilor care și-au prezentat opiniile

50. În opinia Parlamentului se menționează că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional a fost adoptat pentru prevenirea răspândirii bolilor epidemice, inclusiv a pandemiei coronavirus (COVID-19), și pentru sancționarea persoanelor care nu respectă măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a acestor boli, dacă s-a pus în pericol sănătatea publică.

51. De asemenea, Parlamentul reține că statul este obligat să intervină prin crearea cadrului normativ necesar, adoptarea politicilor de securitate a sănătății populației și stabilirea mecanismelor de prevenire a pericolului iminent pe care îl cauzează pandemia de coronavirus.

52. Așadar, Parlamentul consideră că stabilirea răspunderii potrivit articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional are ca scop protecția sănătății persoanei și a populației, în general. Iar aceste scopuri pot fi subsumate scopului protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, prevăzut de articolul 54 alin. (2) din Constituție.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

53. Cu privire la sancțiunea stabilită de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, Parlamentul invocă faptul că amenda de la 450 unități convenționale până la 500 unități convenționale, aplicată persoanei fizice, și amenda de la 1000 unități convenționale până la 1500 unități convenționale, aplicată persoanei juridice, se încadrează în cuantumul amenzii prevăzute de articolul 34 din Codul contravențional. Așadar, la determinarea limitei minime și maxime a amenzii, normele generale contravenționale au fost respectate.

54. De asemenea, Parlamentul susține că stabilirea faptei contravenționale și a pedepsei ține de competența Parlamentului și se bazează pe rațiuni de politică penală, precum și pe strategia de prevenire a răspândirii pandemiei COVID-19 și de soluționare a consecințelor provocate de această pandemie.

55. Totodată, Parlamentul subliniază că, în perioada stării de urgență, măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, și anume a coronavirusului, au fost stabilite de către Comisia pentru Situații Excepționale în dispozițiile sale. Cu privire la accesibilitatea acestor dispoziții, Parlamentul susține că dispozițiile au fost aduse la cunoștință persoanelor prin publicarea pe pagina web oficială a Guvernului și prin mijloace mass-media. Așadar, măsurile stabilite în dispozițiile emise de Comisia pentru Situații Excepționale au fost cunoscute de către destinatari.

56. Prin urmare, Parlamentul susține că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional corespunde exigențelor calității legii, prin prisma articolelor 1 alin. (3), 22 și 23 alin. (2) din Constituție.

57. În opinia prezentată de către Guvern se menționează că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional este o normă cu caracter general, iar scopul acesteia este tragerea la răspundere contravențională a persoanelor pentru acțiuni sociale care cad sub incidența a diferite boli epidemice. Așadar, Guvernul consideră că enumerarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice în această normă este nejustificată. Astfel, având în vedere diversitatea bolilor epidemice, aceste măsuri sunt luate în funcție de specificul fiecărei boli. Măsurile se adoptă de către organul competent în gestionarea situației epidemiologice, așa cum prevede articolul 56 din Legea nr. 10 din 3 februarie 2009 privind supravegherea de stat a sănătății publice.

58. Totodată, cu privire la cuantumul amenzii stabilite de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, Guvernul susține că acestea se încadrează

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

în limitele stabilite de legislator. Scopul acestei amenzi constă în evitarea încălcării repetate a normei și în evitarea desconsiderării pericolului pentru sănătatea populației. Așadar, măsurile luate trebuie să aibă un caracter defensiv și eficient.

59. De asemenea, Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* din partea Avocatului Poporului. În opinia sa, Avocatul Poporului menționează că mărimea minimă a amenzii de 22 500 lei aplicabilă persoanei fizice nu respectă principiul proporționalității sancțiunilor și nu ia în calcul gradul sporit de vulnerabilitate a persoanelor, *inter alia*, a persoanelor în vârstă, cu dizabilități, lipsite de venit în perioada stării de urgență.

60. Așadar, Avocatul Poporului notează că mărimea amenzii minime este extrem de mare, fapt care se răsfrânge asupra asigurării echității la aplicarea sancțiunii în funcție de subiectul contravenției și de gravitatea acțiunii/inacțiunii acesteia. Totodată, aceste sancțiuni nu le oferă agenților constatați și instanțelor de judecată posibilitatea de a individualiza sancțiunea în funcție de pericolul real provocat sănătății publice și de prejudiciul faptei.

61. Avocatul Poporului mai susține că mărimea amenzii este disproporționată în raport cu nivelul de trai al populației. De asemenea, lipsa criteriilor de individualizare a sancțiunilor afectează principiul proporționalității acestora și poate încălca dreptul de proprietate și dreptul la un trai decent al persoanei sancționate. Avocatul Poporului consideră că prevederile contestate, în special mărimea amenzii, contravin articolelor 1 alin. (3), 20, 23 alin. (2) și 46, coroborate cu articolul 54 din Constituție.

62. Curtea Constituțională a mai primit o opinie din partea Institutului de Reforme Penale. Cu privire la exigențele calității legii, Institutul menționează că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional este o normă de trimitere. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că normele de trimitere în materie penală constituie procesul obiectiv de reglementare normativă, fiind o modalitate specială de formulare a reglementărilor juridico-penale.

63. Totodată, Institutul evidențiază că pentru antrenarea răspunderii potrivit articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional este necesară și obligatorie întrunirea în mod cumulativ a două condiții: nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice și punerea în pericol a sănătății publice.

64. În acest sens, Institutul susține că problema calității acestei norme derivă din stabilirea de către destinatarul legii a măsurilor de profilaxie,

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice care urmează a fi respectate. Deși aceste măsuri pot fi identificate din unele adrese ale reprezentanților autorităților și prin intermediul surselor mass-media, ele nu pot constitui temei de tragere la răspundere contravențională.

65. Institutul evidențiază că practica judiciară demonstrează aplicarea neunitară și neuniformă a articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, fapt care denotă că nici interpretii legii nu pot determina cu certitudine nerespectarea căror măsuri poate antrena răspundere contravențională în baza normei contestate.

66. De asemenea, Institutul susține că sancțiunea prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional a fost dictată de pandemia Covid-19 la nivel global. Prin urmare, aceasta este justificată și necesară pentru a proteja o valoare mai importantă decât dreptul de proprietate: viața persoanei. Totuși, chiar dacă amenda este prea severă, ea se încadrează în limitele de competență ale Parlamentului, prin prisma articolului 72 din Constituție.

67. În consecință, Institutul conchide că textul „nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere” din articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional nu corespunde exigențelor calității legii.

68. Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* din partea Centrului pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități. Curtea încurajează și apreciază trimiterea unor astfel de opinii de către organizațiile specializate din Republica Moldova, în cauze care suscită un interes public deosebit.

69. În opinia sa, Centrul menționează că respectarea măsurilor de prevenire și combatere a bolilor epidemice este importantă în această situație. Totuși, este necesar să fie asigurată proporționalitatea dintre mijloacele utilizate – cuantumul amenzii aplicate, și scopul urmărit – prevenirea răspândirii unor boli epidemice.

70. Sub acest aspect, Centrul afirmă că mărimea amenzii minime de 22500 lei aplicate persoanei fizice nu respectă principiul individualizării sancțiunii contravenționale și principiul proporționalității acesteia. În aceste condiții, nu se ia în considerare situația vulnerabilă a unor persoane, cum ar fi persoanele cu dizabilități și persoanele în vârstă.

71. Totodată, Centrul susține că sancțiunea minimă de 22500 lei prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional este de 2,8 ori mai mare decât salariul mediu pe economie, stabilit de către Guvern pentru anul 2020, care este de 7953 lei.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

72. Centrul pentru Drepturile Persoanelor cu Dizabilități subliniază că, deși stabilirea sancțiunilor ține de competența Parlamentului, acest fapt nu exclude respectarea principiilor legalității și proporționalității sancțiunilor.

73. În fine, Centrul solicită declararea neconstituționalității textului „se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice” din articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional.

74. În opinia Uniunii Avocaților se menționează că prevederile articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional sunt imprevizibile pentru destinatarii legii. Acest caracter imprevizibil le acordă agenților constatori și instanțelor de judecată o marjă largă de discreție. De asemenea, Uniunea Avocaților reține că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional este susceptibil de o aplicare extensivă defavorabilă.

75. În fine, Uniunea Avocaților susține că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional este neconstituțional.

C. Aprecierea Curții

1. Principii generale

1.1. Calitatea legii

76. Exigențele preeminenței dreptului presupun, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, CDL-AD(2011)003rev, 2011, § 41). Calitatea legii constituie o condiție vitală pentru menținerea securității raporturilor juridice și ordonarea eficientă a relațiilor sociale (a se vedea HCC nr. 21 din 22 iunie 2016, § 55). În acest sens, articolul 23 alin. (2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile, care oferă garanții împotriva eventualelor abuzuri.

77. Condiția accesibilității presupune ca textele de lege să poată fi cunoscute de către destinatari. Orice persoană trebuie să poată dispune de informații privind normele juridice aplicabile într-un caz concret (*Khlyustov v. Rusia*, 11 iulie 2013, § 68). Accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștința publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din Constituție, prin publicarea legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

78. La rândul ei, condiția previzibilității este îndeplinită atunci când persoana poate - în caz de necesitate, cu o asistență juridică adecvată - să prevadă, într-o măsură rezonabilă în circumstanțele cauzei, consecințele pe care le poate avea o anumită conduită (*Gestur Jónsson și Ragnar Halldór Hall v. Islanda*, 30 octombrie 2018, § 88; *Berardi și Mularoni v. San Marino*, 10 ianuarie 2019, § 40).

79. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat în mod clar și inteligibil, fără dificultăți de ordin sintactic și pasaje obscure (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 69; DCC nr. 49 din 31 mai 2018, § 30; DCC nr. 115 din 31 octombrie 2019, § 20; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 25).

1.2. Principiul individualizării sancțiunii

80. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, în lipsa unei sancțiuni relativ determinate și a altor mecanisme de individualizare a sancțiunii în legea contravențională, persoana nu are nici o posibilitate reală și adecvată de a beneficia, pe cale judiciară, de protejarea drepturilor sale, inclusiv de o sancțiune echitabilă (HCC nr. 10 din 10 mai 2016, § 60).

81. În aceeași Hotărâre, Curtea a subliniat că individualizarea sancțiunii trebuie să reflecte relația dintre sancțiune (proporția și natura acesteia) și gradul prejudiciabil al faptei (§ 61).

82. Curtea a reținut că legislatorul poate stabili sancțiunile contravenționale, însă respectând cu strictețe proporționalitatea dintre circumstanțele faptei, caracterul și gradul de prejudiciabilitate (§ 65).

83. Astfel, Curtea a stabilit că lipsa posibilității instanței de judecată de a aplica criteriile pentru individualizarea sancțiunii în cauza concretă și aplicarea unei sancțiuni absolut determinate nu asigură caracterul ei echitabil (HCC nr. 10 din 10 mai 2016, § 66; HCC nr. 2 din 30 ianuarie 2018, § 50; HCC nr. 20 din 4 iulie 2018, § 77).

84. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că dacă judecătorul este competent doar să stabilească existența sau inexistența infracțiunii sau a contravenției, nu și să stabilească oportunitatea amenzii sau a altei pedepse, el nu exercită un control de jurisdicție deplină. În acest sens, persoana interesată este lipsită de dreptul de acces la un tribunal de jurisdicție deplină (cauza *Silvester's Horeca SRL v. Belgia* din 4 martie 2004, §§ 26-30).

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

85. De asemenea, în cauza *Chevrol v. Franța* din 13 februarie 2003, § 77, Curtea Europeană a subliniat că exercitarea jurisdicției depline de către un tribunal presupune să nu renunțe la nici una din componentele funcției de a judeca. Tribunalul trebuie să se bucure de o jurisdicție deplină atât în privința stabilirii faptelor, cât și în privința aplicării dreptului. Imposibilitatea de a se pronunța în mod independent asupra aspectelor cruciale pentru soluționarea litigiului, cu care a fost sesizată, ar putea constitui o încălcare a articolului 6 § 1 din Convenția Europeană.

86. În acest sens, Curtea reiterează că legislatorul nu poate reglementa o sancțiune astfel, încât să lipsească instanța de judecată de posibilitatea de a o individualiza. Curtea menționează că limitarea rolului instanței de judecată lipsește de substanță garanțiile dreptului la un proces echitabil, consacrat de articolele 20 din Constituție și 6 din Convenția Europeană (HCC nr. 5 din 6 martie 2018, § 70).

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

87. Curtea notează că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional stabilește că nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, se sancționează cu amendă de la 450 la 500 de unități convenționale, aplicată persoanei fizice, și cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale, aplicată persoanei juridice.

88. În privința accesibilității legii, Curtea reține că normele contestate corespund acestui criteriu, deoarece Codul contravențional este publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

89. Cu privire la condiția previzibilității, Curtea observă că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional reprezintă o normă de trimitere, *i. e.* o normă care conține o incriminare cadru, este formulată generic, urmând a fi concretizată prin prevederile unui alt act normativ, care stabilește măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice. Prin urmare, articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional devine aplicabil doar în momentul în care este adoptat un act normativ care stabilește aceste măsuri.

90. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că existența dispozițiilor de trimitere în normele penale constituie o expresie a procesului obiectiv de reglementare normativă, fiind o modalitate specială de formulare a reglementărilor juridico-penale. Fără a contesta principiul codificării legii penale, recurgerea la dispozițiile de trimitere în Codul penal asigură

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

stabilitatea legii penale, astfel încât conținutul acesteia să nu fie direct proporțional cu frecvențele modificări ale actelor normative subsecvente, precum și legătura sistemică cu alte acte normative aplicabile. Curtea a notat că, având în vedere faptul că domeniul supus examinării se află în permanentă evoluție și vizează nu doar reglementările în materia dreptului penal, dar și cele privind ocrotirea sănătății publice, legislatorul poate delega executivului competența de a reglementa, prin acte subordonate legii, în acest domeniu (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 25 din 13 octombrie 2015, §§ 63-65).

91. În acest sens, și Curtea Europeană a reținut că utilizarea normelor de trimitere la incriminarea unor acțiuni sau omisiuni nu este incompatibilă, în sine, cu exigențele articolului 7 din Convenție. Citite împreună, norma de trimitere și norma la care se face trimitere trebuie să-i permită persoanei și în caz de necesitate, cu o asistență juridică adecvată, să prevadă care conduită poate constitui un motiv de tragere la răspundere penală. Cel mai eficient mod de a asigura previzibilitatea normei este ca norma de trimitere să fie explicită și să stabilească elementele constitutive ale infracțiunii. Mai mult, norma la care se face trimitere nu poate deroga de la sfera incriminării stabilită de norma de trimitere. În orice caz, le revine tribunalelor să aplice ambele norme pentru a constata dacă tragerea la răspundere penală era previzibilă, în circumstanțele cazului (Avizul consultativ al Curții Europene privind utilizarea normelor de trimitere pentru stabilirea unor infracțiuni și a standardelor de comparație între dreptul penal în vigoare la momentul săvârșirii infracțiunii și legea penală modificată, expediat Curții Constituționale a Armeniei, 29 mai 2020, punctul 2 din dispozitiv).

92. Curtea amintește că prevederile articolului 23 din Constituție nu-i impun legislatorului obligația definirii tuturor termenilor folosiți în cuprinsul normelor de drept penal substanțial. În acest context, pornind de la principiul aplicabilității generale a legilor, Curtea reține că formularea acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una dintre tehnicile standard de reglementare constă în recurgerea mai curând la categorii generale, decât la liste exhaustive. Astfel, multe legi folosesc, prin forța lucrurilor, formule mai mult sau mai puțin vagi, a căror interpretare și aplicare depind de practică. Oricât de clar ar fi redactată o normă juridică, în orice sistem de drept, există un element inevitabil de interpretare judiciară, inclusiv într-o normă de drept penal (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 78 din 21 mai 2019, § 16; DCC nr. 130 din 2 decembrie 2019, § 17-18; DCC nr. 131 din 5 decembrie 2019, § 30).

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

93. Curtea menționează că legea contravențională, asemenea celei penale, nu poate să exceleze în texte explicative. Acestea își găsesc detalierea în alte prevederi legale. Curtea reamintește că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate acționa în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții incidente ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent (a se vedea DCC nr. 23 din 29 martie 2018, § 30; DCC nr. 142 din 22 noiembrie 2018, § 36).

94. În speță, Curtea constată că măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice indicate în articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional sunt reglementate în alte acte normative, adoptate de autorități abilitate prin lege.

95. Astfel, Curtea consideră că măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, adoptate de către autoritățile competente sub formă de dispoziții, hotărâri și alte acte de acest tip, corespund necesității de garantare a posibilității de stabilire și de modificare a regimului impus de apariția și evoluția bolilor epidemice, precum și de regulile de profilaxie și de metodele de tratament al fiecărei boli epidemice.

96. De exemplu, în cazul pandemiei COVID-19, Curtea observă că Organizația Mondială a Sănătății a stabilit măsurile de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice (<https://www.who.int/>). De altfel, în cazul Republicii Moldova, Comisia pentru Situații Excepționale și Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică au stabilit asemenea măsuri în dispozițiile și hotărârile emise (<https://cancelaria.gov.md/ro/apc/coronavirus>).

97. Deși autorii sesizărilor contestă procedeu de concretizare a măsurilor prevăzute de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional prin prevederi din acte normative infralegale, din perspectiva criteriilor calității legii, de principiu, acest procedeu este admisibil, dacă este asigurat un control de legalitate eficient asupra acestor acte normative.

98. Curtea reține că, potrivit articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ, actele administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare pot fi contestate în instanța de judecată în procedura de contencios administrativ în privința: a) existenței situației excepționale la data la care a fost emis actul; b) competenței autorității

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

publice de a emite actul; c) existenței interesului public care justifică emiterea actului administrativ; d) imposibilității efective a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite. Mai mult, prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 17 din 23 iunie 2020 a fost declarat neconstituțional articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea în care limita competența instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică (punctul 3 din dispozitiv). Curtea a reținut că până la modificarea Codului administrativ de către Parlament, în cazul contestării măsurilor adoptate de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, instanțele judecătorești vor trebui să examineze inclusiv dacă măsura dispusă de către autoritatea publică este proporțională cu situația care a determinat-o (punctul 4 din dispozitiv).

99. Curtea observă că argumentele autorului sesizării nr. 62a/2020 cu privire la pretinsa sancționare în mod abuziv de către agenții constatatori a persoanelor pentru comiterea contravenției prevăzute de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional se referă la aspecte ce țin de interpretarea și de aplicarea legii.

100. Sub acest aspect, Curtea menționează că încadrarea juridică a faptelor ține de competența organelor de drept care aplică legea, iar o eventuală aplicare defectuoasă a dispozițiilor legale nu poate servi drept motiv de neconstituționalitate. Problema de aplicare a legii excede competenței Curții Constituționale, această atribuție revenindu-le instanțelor judecătorești, învestite prin lege cu controlul judecătoresc (a se vedea DCC nr. 48 din 5 aprilie 2019, § 15; DCC nr. 91 din 19 septembrie 2019, § 19; DCC nr. 117 din 14 noiembrie 2019, § 21; DCC nr. 106 din 7 octombrie 2019, § 25; DCC nr. 5 din 20 ianuarie 2020, § 22; DCC nr. 6 din 23 ianuarie 2020, § 29, DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 56).

101. Totuși, Curtea evidențiază că, potrivit articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional, pentru ca persoana să poate fi trasă la răspundere contravențională, fapta trebuie să creeze un pericol pentru sănătatea publică prin nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice. În acest sens, Curtea notează că **agenții constatatori trebuie să demonstreze, iar instanțele de judecată să verifice în fiecare caz particular prin care acțiuni/inacțiuni persoana a pus în pericol sănătatea publică.**

102. Curtea notează că articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional prevede punerea în pericol a sănătății publice ca o condiție *sine qua non* de

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

comitere a faptei contravenționale. Lipsa stabilirii unui pericol pentru sănătatea publică are ca rezultat neîntrunirea laturii obiective ca element constitutiv al contravenției.

103. Așadar, Curtea reține că **prevederile articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional „nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus un pericol sănătatea publică” sunt accesibile și previzibile**, din perspectiva principiului legalității penale substanțiale (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), garantat de articolul 22 din Constituție, în coroborare cu articolele 1 alin. (3) și 23 alin. (2) din Constituție. Curtea reiterează că problema calității normelor la care se face trimitere în articolul 76¹ alin. (1) poate fi analizată, prin prisma principiului legalității, de către instanțele de judecată (a se vedea § 98 *supra*).

104. Autorii sesizărilor susțin că sancțiunea prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional nu este proporțională cu scopul urmărit. De asemenea, în opinia autorilor sesizării nr. 67g/2020, amenda prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional afectează dreptul de proprietate garantat de articolul 46 din Constituție.

105. Cu privire la pretinsa încălcare a dreptului de proprietate privată, Curtea reiterează că acesta nu este un drept absolut, poate suporta anumite limitări și este susceptibil de ingerințe ale statului în ceea ce privește exercitarea atributelor sale. Instituirea anumitor limite este impusă de necesitatea asigurării unui echilibru între interesele individuale și interesul general (HCC nr. 21 din 20 octombrie 2011; DCC nr. 161 din 10 decembrie 2018, § 30; DCC nr. 52 din 2 iunie 2020, § 23). Totuși, aceste restrângeri trebuie să respecte cerințele prevăzute de articolul 54 din Constituție, și anume, să fie prevăzute de lege, să urmărească unul sau mai multe dintre scopurile legitime stabilite la acest articol, să fie necesare și proporționale cu situația care le-a determinat (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 6 din 10 aprilie 2018, § 56).

106. În acest sens, Curtea constată că amenda aplicată persoanelor reprezintă o ingerință în dreptul de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție. Curtea notează că această ingerință este prevăzută de lege și urmărește realizarea scopului legitim al protecției sănătății publice, care, în conformitate cu prevederile articolului 54 alin. (2) din Constituție, asigură protejarea drepturilor, libertăților și demnității altor persoane. În situații de epidemie trebuie avut în vedere că pericolul de răspândire a bolilor epidemice

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)

și de îmbolnăvire a persoanelor este iminent și foarte înalt. În asemenea situații, protecția sănătății publice, a vieții și sănătății oamenilor are o pondere mai mare decât protecția dreptului de proprietate privată al persoanelor amendate pentru nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică.

107. Autorul sesizării nr. 62a/2020 contestă caracterul inequitabil al sancțiunii aplicate în raport cu circumstanțele particulare ale fiecărui caz.

108. Curtea reamintește, cu titlu preliminar, că incriminarea faptelor, stabilirea pedepsei pentru acestea, precum și regimul executării acestora țin de competența Parlamentului și se bazează pe rațiuni de politică penală. Parlamentul posedă, în acest sens, o marjă de discreție, în măsura în care nu afectează de o manieră nejustificată drepturile fundamentale ale persoanei și respectă principiile constituționale (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 49 din 31 mai 2018, § 29; DCC nr. 88 din 12 septembrie 2019, § 19, DCC nr. 54 din 2 iunie 2020, § 28). Totuși, această marjă de discreție a legislatorului nu trebuie să afecteze principiul proporționalității sancțiunii aplicate prin raportare la fapta contravențională și la circumstanțele cazului. Parlamentul trebuie să estimeze, *in abstracto*, în funcție de o serie de criterii, printre care și frecvența fenomenului infracțional sau gradul de pericol social al acestuia, care sunt limitele de pedeapsă potrivite (DCC nr. 124 din 25 noiembrie 2019, § 22).

109. Curtea reiterează că legislatorul nu poate reglementa o sancțiune astfel încât să lipsească instanța de judecată de posibilitatea de a o individualiza în mod efectiv și rezonabil. Curtea menționează că limitarea rolului instanței de judecată lipsește de substanță garanțiile dreptului la un proces echitabil, consacrat de articolele 20 din Constituție și 6 din Convenția Europeană (HCC nr. 5 din 6 martie 2018, § 70).

110. Sub acest aspect, Curtea reține că **nu doar pedeapsa fixă stabilită de către legislator, dar și diferența relativ mică dintre limita minimă și maximă a sancțiunii sunt de natură să afecteze în funcție de fapta prejudiciabilă și de multitudinea modalităților factuale de comitere a acesteia, dreptul la un proces echitabil, prin restrângerea competenței instanței de judecată de a exercita un control de jurisdicție deplină în privința individualizării și oportunității sancțiunii.**

111. Așadar, Curtea constată că, în cazul persoanei fizice, diferența dintre limita minimă de 450 unități convenționale și limita maximă de 500 unități

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
*(nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică)*

convenționale nu îi acordă instanței de judecată posibilitatea de a aprecia proporționalitatea sancțiunii aplicate prin raportare la fapta contravențională și la circumstanțele cazului, astfel încât să existe un echilibru corect între scopul legii contravenționale și mijloace, iar mijloacele utilizate să nu restrângă drepturile persoanei mai mult decât este necesar pentru a atinge aceste scopuri.

112. De altfel, Curtea reține că, în cazul persoanei juridice, amenda poate fi stabilită de la 1000 unități convenționale până la 1500 de unități convenționale. În acest caz, Curtea observă că diferența dintre limita minimă și cea maximă este de 500 unități convenționale, fapt care îi permite agentului constator și instanței de judecată să individualizeze amenda în funcție de fapta contravențională comisă. De asemenea, Curtea reține că modalitățile factuale de comitere a faptei prejudiciabile de către persoana juridică nu pot fi atât de variate ca în cazul persoanei fizice.

113. Având în vedere cele menționate *supra*, Curtea reține că textul „**de la 450**” din articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional **este neconstituțional**.

114. Curtea menționează că, în vederea executării prezentei hotărâri, până la modificarea cadrului legal, pentru fapta de nerespectare a măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică, persoanei fizice i se va aplica o amendă de la limita minimă stabilită de articolul 34 alin. (2) din Codul contravențional până la limita maximă de 500 de unități convenționale, prevăzută de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional. Agenții constatori și instanțele de judecată vor stabili amenda în funcție de circumstanțele concrete ale cazului.

115. De altfel, Curtea notează că la aplicarea amenzii pentru comiterea contravenției prevăzute de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional autoritățile competente trebuie să aibă în vedere scopurile sancțiunii: corectarea și reeducarea contravenientului, prevenirea comiterii unei noi contravenții și restabilirea echității sociale.

116. Așadar, Curtea evidențiază că agenții constatori și instanțele de judecată trebuie să ia în considerare, atunci când se vor pronunța cu privire la o cauză concretă, inclusiv faptul că marja de discreție acordată nu poate fi folosită într-un mod abuziv și contrar scopului preventiv al acestei sancțiuni.

117. Din perspectiva analizată *supra*, Curtea constată că textul „**la 500 de unități convenționale aplicată persoanei fizice, cu amendă de la 1000 la 1500 de unități convenționale aplicată persoanei juridice**” din articolul 76¹

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII A
ARTICOLULUI 76¹ ALIN. (1) DIN CODUL CONTRAVENȚIONAL
(*nerespectarea măsurilor de profilaxie, prevenire și/sau combatere
a bolilor epidemice, dacă aceasta a pus în pericol sănătatea publică*)

alin. (1) din Codul contravențional nu prezintă carențe de neconstituționalitate.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 literele a) și e) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admit parțial* sesizările nr. 61a/2020, nr. 62a/2020 și nr. 67g/2020 privind controlul constituționalității articolului 76¹ alin. (1) din Codul contravențional.

2. *Se declară inadmisibilă* sesizarea nr. 62a/2020 privind controlul constituționalității articolului 4 alin. (2) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a punctelor 4-11, 22-40 și 45 din Dispoziția nr. 4 din 24 martie 2020 a Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova.

3. *Se declară neconstituțional* textul „de la 450” din articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional.

4. Până la modificarea textului de lege declarat neconstituțional, limita minimă a amenzii stabilite persoanei fizice pentru comiterea contravenției prevăzute de articolul 76¹ alin. (1) din Codul contravențional va fi egală cu limita minimă a amenzii prevăzute de articolul 34 alin. (2) din Codul contravențional.

5. Prezenta hotărâre 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 2020
HCC nr. 18
Dosarul nr. 61a/2020*