

Capitolul al II-lea.

Dreptul contravențional

A. Primele studii

După luarea deciziei de redactare a tezei de doctorat în materie contravențională, am publicat în revista Curierul judiciar un articol cu privire la aplicarea jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului în procedura contravențională română^[1], primul studiu de acest gen din doctrina românească, având ca punct de plecare hotărârea *Anghel împotriva României* din 4 octombrie 2007.

În cadrul analizei întreprinse, am concluzionat că nu toate contravențiile prevăzute de dreptul românesc pot fi încadrate în noțiunea de „acuzatie în materie penală” din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, ci doar cele care, în concret, prezintă o gravitate suficientă pentru a justifica acest aspect.

În final însă, am arătat că procedura contravențională, în ansamblul ei, ar trebui modificată pentru a preîntâmpina unele condamnări previzibile în fața instanței europene. Nu cred că acest lucru s-ar putea realiza prin revenirea contravențiilor în sistemul dreptului penal, datorită faptului că, așa cum am arătat, există în acest moment la nivel internațional o tendință de dezincriminare a acestui gen

^[1] M. URSUȚA, *Procedura contravențională română poate fi considerată ca aparținând noțiunii autonome de „materie penală” din perspectiva jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului?*, în C.J. nr. 2/2008, pp. 77-82.

de fapte antisociale, iar Curtea Europeană a Drepturilor Omului nu se opune acestei tendințe, ci prin adaptarea unor prevederi ale procedurii contravenționale la cerințele garanțării unor drepturi procesuale persoanei „acuzate” de săvârșirea unei contravenții^[1].

Pentru justificarea acestei concluzii, am arătat că, deși nu toate contravențiile reglementate de dreptul român pot fi încadrate în noțiunea autonomă de „materie penală”, aceasta nu înseamnă că legiuitorul nu trebuie să reglementeze această materie, în ansamblul ei, în conformitate cu garanțiile prevăzute de Convenție a fi aplicabile în „materie penală”, deoarece Curtea nu interpretează prevederile Convenției în abstract, ci prin raportarea la o situație concretă. Astfel, este posibil ca aplicarea unei amenzi într-un anumit quantum să poată constitui pentru o persoană cu venituri modeste o „acuzatie în materie penală”, în timp ce, pentru o persoană cu venituri ridicate, Curtea să considere că se excede acestei noțiuni; de asemenea, suspendarea permisului de conducere unui conducător auto profesionist produce, în concret, prejudicii mult mai mari decât aceeași sancțiune aplicată unei persoane care conduce autoturismul doar în interes personal^[2].

Tot în aceeași perioadă, în Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” de la Sibiu, am publicat un material referitor la prezumția ce guvernează forța probantă a procesului-verbal contravențional^[3]. Am arătat că, ori de câte ori agentul constatator întocmește

^[1] *Idem*, p. 82.

^[2] *Ibidem*.

^[3] M. URȘUȚA, *Considerații cu privire la prezumția relativă de adevăr a procesului-verbal de sancționare contravențională*, în Caietul Științific al Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” nr. 8/2006, pp. 673-685.

un proces-verbal de sancționare contravențională fără să surprindă efectiv derularea acțiunii contravenționale, acesta va trebui să identifice în cuprinsul procesului-verbal persoanele care ar putea avea calitatea de martori sau să indice orice mijloc de probă de care s-a folosit la constatarea faptei. În caz contrar, instanța ar urma să anuleze procesul-verbal din cauza faptului că nu ar putea să determine cu exactitate starea de fapt și, implicit, să verifice legalitatea constatării contravenției și a aplicării sancțiunii^[1].

Tot cu caracter de noutate, am arătat că forța probantă a procesului-verbal se referă întotdeauna la *starea de fapt* (s.n., M.U.), și nu la încadrarea juridică pe care o face agentul constatatator, întrucât este posibil ca acesta să aprecieze greșit starea de fapt și, implicit, să constate că s-a săvârșit o contravenție, deși acțiunea petentului nu întrunește elementele constitutive ale contravenției^[2].

B. „Procedura contravențională”

1. Preliminarii

Teza de doctorat „Procedura contravențională” a fost publicată la Editura Universul Juridic, în anul 2008, apărând în ediții revizuite și adăugite în anii 2009 și 2010. Este prima lucrare din dreptul românesc care oferă o imagine completă asupra derulării procedurii de constatare, sancționare, contestare și executare a sancțiunilor contravenționale, această procedură începând odată cu sesizarea agentului constatatator și încheindu-se odată cu ultimul act de executare a sancțiunii contravenționale.

^[1] *Idem*, p. 676.

^[2] *Idem*, p. 671.

Așa cum arăta Profesorul Tudor Drăganu în prefața cărții publicate, „un merit de necontestat al lucrării este acela de a fi în principal sistematică și redactată într-un stil foarte clar și bine încheiat, autorul remarcându-se prin calitatea ideilor expuse”^[1].

2. Răspunderea contravențională – fundament

Înainte de a analiza, în detaliu, procedura contravențională, am dedicat un capitol prezentării contravenției ca formă de ilicit distinctă, arătând că, în esență, suntem în fața unei abateri specifice provenind din dreptul penal, dar care astăzi este sancționată printr-o procedură extrapenală.

Am prezentat disputele din doctrină referitoare la natura juridică a acestei răspunderi, în special, opiniile divergente ale profesorilor Iorgovan^[2] și Iovănaș^[3] cu privire la acest aspect, ajungând la concluzia că răspunderea contravențională reprezintă o formă autonomă a răspunderii juridice, argumentul esențial fiind acela că unul dintre elementele de distincție specifice îl constituie fapta ilicită. Or, în condițiile în care contravenția prezintă anumite trăsături proprii, care o individualizează față de alte fapte ilicite, față de care, la prima vedere, ar putea să prezinte anumite similitudini, cum ar fi, infracțiunea sau abaterea disciplinară, este evident că răspunderea contravențională reprezintă o formă a răspunderii juridice.

Întrucât contravenția beneficiază de un sistem sancționator diferit de cel penal, iar răspunderea contravențională

^[1] T. DRĂGANU, „Prefață”, în M. URSUȚA, *Procedura contravențională*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 7.

^[2] A. IORGOVAN, *op. cit.*, *Teză de doctorat*, p. 98.

^[3] I. IOVĂNAȘ, *Dreptul administrativ și elementele științei administrației*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977, p. 329.

se angajează după o procedură specifică, am concluzionat că suntem în prezența unei forme distincte a răspunderii juridice ce poate fi angajată doar în situația în care o persoană comite o faptă ce prezintă toate trăsăturile unei contravenții^[1].

3. Privire comparativă și istorică

Pentru a putea fi corect înțeles fenomenul contravențional și modalitatea de reglementare a procedurii de tragere la răspundere a unei persoane care comite o contravenție, era absolut necesar să se prezinte atât evoluția istorică a sancționării contravențiilor în dreptul românesc și în dreptul comparat, cât și procedura contravențională reglementată în legislația altor state, care, fie consideră contravenția ca aparținând dreptului penal, cum este Franța, fie o consideră un ilicit administrativ, cum este cazul Ungariei sau al Republicii Moldova, fie cunoaște un sistem mixt penal-administrativ, cum este cazul Italiei.

Nu în ultimul rând, am prezentat jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în materie și influența acesteia în ceea ce privește procedura contravențională română.

Privind retrospectiv, urmare a trecerii timpului și a acumulării de experiență în cercetarea științifică, un minus al acestei lucrări îl reprezintă absența unei analize istorice a procedurii sancționării contravențiilor în perioada în care contravenția a reprezentat o parte a dreptului penal, mai precis, în perioada 1864-1954.

O asemenea analiză a doctrinei procesual penale ante și interbelică ar fi ajutat la lămurirea unor „probleme” actuale ale procedurii contravenționale care fuseseră „rezolvate”

^[1] M. URȘUȚA, *Procedura contravențională*, op. cit., p. 52.

în acea perioadă prin contribuția doctrinei și a jurisprudenței, inclusiv prin numeroase decizii ale Curții de Casație a României.

Ca o concluzie a analizei istorice și de drept comparat, am arătat că *dezvoltarea socială nu mai permite revenirea contravenției în sistemul dreptului penal* (s.n., M.U.) și că, în realitate, la fel ca în alte state europene, procedura contravențională actuală este o procedură extrapenală care este firesc să se completeze cu dispozițiile dreptului comun în materie procedurală, respectiv cu dispozițiile procedurii civile.

Trimiterea la procedura extrapenală are o singură mare problemă care decurge nu din această compatibilizare, ci din *insuficiența reglementărilor specifice* (s.n., M.U.) domeniului contravențional. În aceste condiții, din cauza insuficienței normelor de procedură contravențională, apar interpretări jurisprudențiale care contravin specificului unei proceduri de sancționare aparținând dreptului public^[1], situația fiind

^[1] M. URSUȚA, *Procedura contravențională, op. cit.*, p. 40. Un exemplu recent se regăsește în Decizia nr. 13/2018 a Înaltei Curți de Casație și Justiție pronunțată în recurs în interesul legii (publicată în M. Of. nr. 541 din 29 iunie 2018) în care se arată că „Interpretarea literală și teleologică determină concluzia că intenția legiuitorului a fost ca, în materie contravențională, să reglementeze în mod expres și cu caracter imperativ care sunt motivele de nulitate relativă ce afectează procesul-verbal de contravenție, indicându-le în cuprinsul art. 16 din actul normativ în discuție, precum și pe cele de nulitate absolută, în temeiul dispozițiilor art. 17 din textul citat”. Dincolo de faptul că nici măcar penaliștii nu au afirmat vreodată că nulitățile relative sunt prevăzute expres și limitativ în lege, tot Înalta Curte și tot într-o decizie pronunțată în recurs în interesul legii (Decizia nr. 8/2018, publicată în M. Of. nr. 501 din 19 iunie 2018) pronunțată cu doar două luni înainte de Decizia nr. 13/2018 (19 iunie, respectiv 29 iunie 2018) arată că: „Cazurile în care se poate invoca nulitatea relativă sunt, teoretic, foarte

asemănătoare celei întâlnite în procedura contenciosului administrativ, procedură în care instanțele de contencios sunt chemate să verifice, prin prisma art. 28 alin. (1) din Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004, care prevederi ale Codului de procedură civilă sunt incompatibile cu specificul litigiilor de contencios administrativ.

4. Contravenția vs alte forme de ilicit

Analizând, prin prisma doctrinei penale, cu utilizarea criteriilor cantitativ și calitativ regăsite în această doctrină^[1], diferența dintre contravenție și infracțiune, am ajuns la concluzia că aceste criterii nu pot fi aplicate în concret, singura distincție dintre cele două forme de ilicit fiind sancțiunea. În aceste condiții, legiuitorul este singurul care decide dacă o anumită faptă va fi incriminată sau va fi reglementată drept contravenție în dreptul pozitiv, nefiind ținut în această alegere decât de o apreciere subiectivă a gravității concrete a faptei respective^[2].

numeroase, fiind reprezentate de toate încălcările unor dispoziții legale, altele decât cele pentru care poate fi invocată nulitatea absolută”. Și atunci, nu putem decât să ne întrebăm, retoric, care din considerentele de mai sus vor fi aplicate obligatoriu de judecători: cele din Decizia nr. 8/2018 sau cele din Decizia nr. 13/2018, pentru că amândouă este, evident, imposibil...!!

^[1] G. SABATINI, *Le contravvenzioni nel codice penale vigente*, Ed. Vari, Milano, 1961, p. 33; A. ROCCO, *L'oggetto del reato e della tutela giuridica penale*, Torino, 1913, p. 353, *apud Enciclopedia Treccani, Contravvenzione*, Istituto Poligrafico e Zecca Dello Stato, Roma, 1988, p. 2; N. BUZEA, *Infracțiunea penală și culpabilitatea*, Tipografia Sabin Solomon, Alba Iulia, 1944, p. 34; T. POP, *Drept penal comparat. Partea generală*, Institutul de Arte Grafice „Ardealul”, Cluj, 1923, p. 200.

^[2] M. URSUȚA, *Procedura contravențională*, *op. cit.*, p. 72.

Datorită acestor considerente, am ajuns la concluzia exprimată și în doctrina italiană^[1] că, în realitate, contravenția nu reprezintă altceva decât o *infracțiune care într-un moment dat de dezvoltare socială și culturală este resimțită ca mai puțin gravă* (s.n., M.U.), astfel încât contravenția are o individualitate proprie ce constă nu din elemente intrinseci sau extrinseci, ci din procedura aplicabilă pentru sancționarea ei, o procedură diferită de cea aplicabilă infracțiunilor^[2].

Având în vedere legăturile strânse pe care contravenția le prezintă cu dreptul penal material, legături confirmate ulterior de legiuitor prin modificările aduse art. 47 din O.G. nr. 2/2001, în sensul că acest act normativ se completează sub aspect material cu prevederile Codului penal^[3], am analizat trăsăturile contravenției și elementele constitutive ale acesteia prin raportare la Codul penal în vigoare atunci și la doctrina penală elaborată în baza acestuia. În ceea ce privește trăsăturile contravenției, un aspect important era acela că, alături de infracțiune, contravenția era singura formă de ilicit care aducea atingere unor valori sociale generice, o diferență importantă constând însă în faptul că această formă de ilicit putea fi prevăzută atât în legi, cât și în acte administrative normative, spre deosebire de incriminare, care se realiza întotdeauna numai prin lege organică.

Am arătat că, în cazul multor contravenții, nu sunt îndeplinite cerințele de accesibilitate și previzibilitate, deoarece este aproape imposibil ca o persoană să cunoască efectiv

[1] *Enciclopedia Treccani, Contravvenzione*, Istituto Poligrafico e Zecca Dello Stato, Roma, 1988, p. 3.

[2] M. URSUȚA, *Procedura contravențională*, op. cit., p. 73.

[3] În urma modificărilor aduse prin art. 41 al Legii nr. 76/2012, art. 47 din O.G. nr. 2/2001 prevede că „dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile *Codului penal* (s.n., M.U.) și ale Codului de procedură civilă, după caz”.

toate contravențiile reglementate prin actele autorităților publice locale, mai ales în situația în care nu locuiește statornic într-o unitate administrativ-teritorială.

Această opinie am dezvoltat-o în lucrările ulterioare, arătând că, *de lege ferenda*, s-ar impune abrogarea dispozițiilor legale care conferă competența stabilirii unor contravenții autorităților administrației publice locale^[1].

În fine, analizând asemănările și deosebirile dintre contravenție și infracțiune, am arătat că doar actele normative prevăd cu exactitate care anume fapte constituie infracțiuni și care anume fapte constituie contravenții, chiar dacă, în anumite situații, diferența între o infracțiune și o contravenție este dată doar de către un criteriu cantitativ, cum ar fi valoarea prejudiciului sau alți indici de valoare^[2].

5. *Constatarea contravenției*

Deși, în general, în doctrină se analizează doar procesul-verbal de constatare a contravenției, am arătat că nu se poate omite sesizarea agentului constator ca prim moment al procedurii de constatare a unei contravenții, considerând că, în materie contravențională, trebuie aplicate, prin analogie, dispozițiile procesual-penale cu privire la modalitățile de sesizare a agentului constator, în condițiile în care prevederile Codului de procedură civilă sunt, evident, incompatibile.

^[1] M. URSUȚA, *Codul contravențional – o necesitate?*, loc. cit., p. 182.

^[2] Spre exemplu, limita între contravențional și penal, la un conducător auto depistat în trafic cu alcoolemie, este de 0,80 g la mie alcool pur în aerul expirat. Sub această limită, fapta este contravenție, iar peste această limită, fapta este infracțiune.

Astfel, am învedereat că agentul constatatator poate fi sesizat prin plângere, prin denunț sau se poate sesiza din oficiu, arătând că, *de lege ferenda*, ar trebui instituită obligația pentru agentul constatatator de a identifica în procesul-verbal modalitatea de sesizare, sub sancțiunea nulității exprese a actului constatatator. Aceasta, deoarece, în lipsa consemnării modalității de sesizare, este dificil a se stabili dacă suntem sau nu în prezența unei constatări prin propriile simțuri ale agentului constatatator.

Referitor la modalitatea de constatare a contravențiilor, am considerat că prezumția de legalitate a procesului-verbal se fundamentează tocmai pe faptul că acesta înglobează constatările personale ale unui agent al statului. Dacă acest agent nu percepe în mod nemijlocit săvârșirea faptei și nici nu administrează probe din care să rezulte comiterea contravenției, rezultă că actul încheiat nu poate beneficia de forța probantă pentru dovedirea contravenției în fața instanței de judecată.

Până la urmă, acest aspect este esențial în ceea ce privește mult discutata sarcină a probei în procesul contravențional. În ipoteza în care *contravenția nu este constatată cu propriile simțuri de către agentul constatatator, pur și simplu, procesul-verbal nu poate beneficia de forță probantă* (s.n., M.U.), deoarece, așa cum se arăta în doctrina procesual penală interbelică, „legea acordă toată încrederea în probitatea și sinceritatea constatărilor pe care agentul le face cu ochii și urechile sale, dar *nu s-a gândit nicio clipă să acorde tărie spuselor altor persoane* (s.n., M.U.) pentru motiv că stau inserate într-un proces-verbal^[1]”. Aceeași era și orientarea practicii judiciare: „Legea acordă credință proceselor-verbale ale agenților cărora le dă puterea de a

[1] I. TANOVICANU, *Tratat de drept și procedură penală*, ed. a 2-a, vol. IV, Tipografia Curierul Judiciar, București, 1928, p. 534.

constata prin propriile lor simțuri sau prin mijloace proprii. Când însă agentul redactor al procesului-verbal *raționează prin inducție sau consemnează arătările altor persoane, el nu consemnează un fapt material în sensul legii ci numai înregistrează* (s.n., M.U.)”^[1]; „trebuie a se distinge între constatările ce ei din vederea sau auzirea lor proprie fac în cercul atribuțiunilor lor și între *raporturile ce după auzirea altora fac* (s.n., M.U.)”^[2].

Unul dintre principiile procedurii contravenționale ce se desprinde din economia legislației în vigoare este acela că, *în lipsa unui proces-verbal de contravenție, nu se poate angaja, sub nicio formă, răspunderea contravențională a unei persoane* (s.n., M.U.). Astfel, am ajuns la concluzia că procesul-verbal este unicul act procedural prin care se poate constata săvârșirea unei contravenții, cu excepția situațiilor expres prevăzute de lege^[3].

Acest principiu prezintă, mai ales în ultimii ani, în contextul evoluției sociale, o foarte mare importanță. Astfel, ori de câte ori se dispun sancțiuni, în special complementare, prin alte „acte” decât procese-verbale, instanța este obligată să constate că nu poate fi angajată răspunderea contravențională. Spre exemplu, nu poate fi dispusă ridicarea unui

^[1] Decizia nr. 514 din 21 ianuarie 1929 a Curții de Casație secțiunea II în C. RĂTESCU, M. PAVELESCU, *Codul de procedură penală adnotat*, Tipografia și Legătoria Penitenciarului corecțional „Văcărești”, București, 1930, pp. 492-493.

^[2] Decizia nr. 293 din 5 octombrie 1882 a Curții de Casație, Secția a II-a, în C. HAMANGIU, *Procedura penală adnotată cu jurisprudență română (1868/1904)*, Ed. Librăriei Leon Alcalay, 1904, p. 136.

^[3] Spre exemplu, în materia concurenței, actul de constatare și sancționare este reprezentat de decizii ale plenului Consiliului Concurenței, iar, în cazul contravențiilor de discriminare, răspunderea contravențională este angajată prin hotărâre a Consiliului Național pentru Combaterea Discriminării.