

CAUZELE ÎMPOTRIVA ROMÂNIEI. CAUZE PILOT

Dreptul la un proces echitabil. Art. 6 alin. (1) și (2) din Convenție

1. *Acuzație în materie penală.* În pofida naturii pecuniare a sancțiunii efectiv aplicabile reclamantului, a cuantumului său redus și a naturii civile a legii care incriminează contravenția ce i s-a imputat – proferarea de injurii la adresa unui funcționar, de natură a-i leza demnitatea, faptă sancționată prin art. 2 alin. (1) din Legea nr. 61/1991 – procedura în cauză poate fi asimilată unei proceduri penale.

Astfel, dispoziția a cărei încălcare a fost imputată reclamantului avea un caracter general și se adresa tuturor cetățenilor și nu unui grup determinat de persoane, din moment ce prescria un anumit comportament însoțit de o sancțiune, având drept scop atât prevenția, cât și reprimarea. În plus, însăși natura sancțiunii aplicate pentru fapta care a atras răspunderea contravențională, prin natura și gravitatea sa, ținea fără niciun dubiu de materia penală, la epoca săvârșirii faptelor contravenția imputată reclamantului putând fi sancționată nu numai cu amendă, dar și cu pedeapsa închisorii, cu o durată cuprinsă între 15 zile și 3 luni, chiar dacă prin O.U.G. nr. 108/2003 guvernul a înlăturat închisoarea contravențională din lista sancțiunilor susceptibile a fi aplicate contravenienților. Prin urmare, art. 6 alin. (1) din Convenție este incident în cauză sub aspectul său penal: *aplicabilitate*.

2. *Garanții fundamentale.* Cu toate că orice sistem de drept presupune existența unor prezumții de fapt și de drept, în materie penală art. 6 alin. (2) din Convenție obligă statele să restrângă aceste prezumții în limite rezonabile, în funcție de gravitatea mizei și cu prezervarea drepturilor apărării.

2.1. În privința gravității mizei, exista la epoca săvârșirii faptelor, inclusiv la data la care sancțiunea amenzii aplicată reclamantului a fost confirmată printr-o decizie definitivă, posibilitatea transformării ei în închisoare contravențională, în prezent o asemenea posibilitate fiind exclusă, ca urmare a modificării regimului juridic al contravențiilor.

2.2. În privința respectării drepturilor apărării, nici O.G. nr. 2/2001 privitoare la regimul juridic al contravențiilor și nici Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice, nu cuprind expres garanții de procedură, aplicabile în materie penală, cum ar fi – spre exemplu – respectarea prezumției de nevinovăție, cu toate că, în materie de contravenție, legiuitorul român a adoptat o reglementare *sui generis*, în sensul completării regimului juridic al contravențiilor cu dispozițiile Codului de procedură civilă. Astfel, sarcina probei este inversată (reclamantului îi revine sarcina de a răsturna prezumția de legalitate și temeinicie a procesului-verbal în litigiu), iar principiul disponibilității nu este aplicabil *stricto sensu* în acest domeniu, deoarece – în temeiul art. 34 din O.G. nr. 2/2001 – instanța sesizată cu o contestație împotriva procesului-verbal de contravenție trebuie să procedeze *ex officio* la o serie de verificări.

În consecință, în speță nu a fost respectată prezumția de nevinovăție: reclamantul nu a avut posibilitatea de a fi confruntat cu martorii acuzării, în fața judecătorului; mărturia angajatei S. care a contribuit la fundamentarea soluției instanței a fost luată în ziua incidentului de către polițist, în absența reclamantului, fără ca, ulterior, să fi compărut în instanță, în procedura inițiată de reclamant; mărturia angajatei R. care, de asemenea, a fundamentat soluția instanței, nu a putut fi

confruntată cu martorii reclamantului, la cererea acestuia din urmă, și nici nu s-a dispus reaudierea martorilor reclamantului față de precizările aduse de declarația martorei R. Față de toate acestea, garanțiile fundamentale, printre care prezumția de nevinovăție care protejează indivizii în raport cu posibilele abuzuri ale autorităților, reclamă incidența art. 6 alin. (2) din Convenție: *încălcare*.

Cauza *ANGHEL împotriva României*,
hotărârea din 13 septembrie 2007

Comunicată la 4 octombrie 2007
Cererea nr. 28183/03

În cauza *Anghel împotriva României*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (secția a III-a), într-o cameră compusă din: domnii C.L. Rozakis, președinte, L. Loucaides, C. Bîrsan, doamna N. Vajić, domnii K. Hajiyev, D. Spielmann, S.E. Jebens, judecători, și domnul S. Nielsen, grefier de secție, după deliberarea din Camera de consiliu din data de 13 septembrie 2007, pronunță următoarea hotărâre, adoptată la aceeași dată.

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află o cerere (nr. 28183/03) îndreptată împotriva României, ai cărei resortisanți, soții Petre și Maria Anghel («reclamanții»), au sesizat Curtea la 9 august 2003, în baza art. 34 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale («Convenția»).

2. Guvernul român («Guvernul») este reprezentat de agentul său, dl. Răzvan Horațiu Radu, din Ministerul Afacerilor Externe.

3. La 8 noiembrie 2004 Curtea a decis să comunice Guvernului plângerea prin care reclamantul invocă inechitatea procedurii de contestare a unui proces-verbal de contravenție prin care fusese sancționat. Prevalându-se de dispozițiile art. 29 alin. (3) din Convenție, Curtea a hotărât să analizeze în același timp admisibilitatea și fondul cauzei.

ÎN FAPT

I. Circumstanțele cauzei

4. Reclamanții s-au născut în 1936 și respectiv 1939 și locuiesc în Pucioasa.

A. Împrejurările speței

1. *Procedura de contestare a procesului-verbal de contravenție*

5. La 21 noiembrie 2002, dl. Petre Anghel («reclamantul») a solicitat de la arhiva Judecătorei Pucioasa copia unei decizii pronunțate de această instanță într-una din procedurile pe care reclamantul le demarase în fața acestei jurisdicții. În opinia reclamantului, d-na S., arhivar, a refuzat abuziv să-i elibereze documentul respectiv pe motiv că nu se găsea în arhivă. S. i-a cerut pe un ton nepolitic să părăsească biroul. Cu ajutorul judecătorului de serviciu și după ce reclamantul a insistat foarte mult, dosarul în cauză a fost în final găsit în arhivă, iar reclamantului i-a fost eliberată copia solicitată. D-na S. și d-na R., o altă angajată de la arhivă, au chemat un polițist, M.C., care i-a cerut reclamantului să dea o declarație cu privire la incidentul menționat; reclamantul a acceptat.

În opinia Guvernului, în momentul în care reclamantul a solicitat o copie de pe o hotărâre de la S., angajata arhivei, a izbucnit o altercație. S. a solicitat atunci polițistului C., care era responsabil cu menținerea ordinii în incinta instanței să-l conducă pe reclamant la judecătorul M.M., care a dispus ca un alt angajat al arhivei să elibereze reclamantului copia de care acesta avea nevoie. C. i-a luat apoi o declarație lui S. și a încheiat un proces-verbal în care a consemnat faptul că reclamantul utilizase la adresa lui S. cuvinte vulgare de natură să-i lezeze onoarea și demnitatea. El a citat numele lui R., o altă angajată a arhivei, ca martor al faptelor imputate reclamantului.

6. La 24 noiembrie 2002, reclamantul a primit la domiciliul său procesul-verbal de contravenție, încheiat la 21 noiembrie 2002, prin care acesta era sancționat cu amendă contravențională în valoare de 2.000.000 lei (ROL) (aproximativ 59 euro potrivit cursului de schimb în vigoare la acea dată) pentru proferarea de injurii și pentru utilizarea într-un loc public a unor expresii vulgare față de S., de natură să-i lezeze onoarea și demnitatea, contravenție prevăzută și sancționată de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice.

7. La 17 decembrie 2002, reclamantul a contestat acest proces-verbal la Inspectoratul de Poliție Dâmbovița. El invocă faptul că procesul-verbal era ilegal pe motiv că nu a comis faptele de care era acuzat. Plângerea sa a fost trimisă Judecătorei Pucioasa, care era competentă să o examineze.

8. Termenele de judecată în cauză au avut loc la 30 ianuarie, 20 februarie și 13 martie 2003.

9. În ședința din 30 ianuarie 2003, reclamantul a fost audiat de d-na judecătoare D, care l-a întrebat dacă recunoaște faptele care îi sunt imputate. Acesta a negat și a solicitat instanței să admită proba cu doi martori care ar putea să-i confirme susținerile. Instanța a admis cererea și i-a solicitat să atașeze la dosar lista acelor martori în termen de 5 zile, sub sancțiunea decăderii din probă. Reclamantul s-a conformat acestei cerințe. Instanța a dispus să fie citată pentru termenul următor d-na R., funcționara de la arhivă, al cărei nume fusese consemnat în procesul-verbal ca martor al faptelor, de către polițistul C.

10. În timpul ședinței din 20 februarie 2003, instanța a audiat cei doi martori propuși de reclamant. Primul, M.A., a susținut că se găsea la arhiva instanței în timp ce reclamantul solicita copii ale anumitor documente lui S., care se afla la ghișeu. Aceasta a precizat că discuția în cauză a avut loc pe un ton politic și că reclamantul nu i-a adresat injurii lui S.

Al doilea martor, M.D., a declarat că se afla la arhivă în timp ce reclamantul vorbea despre anumite documente cu cea aflată la ghișeu. Nu a putut să precizeze conținutul discuției. A mai arătat că alte două sau trei persoane, pe care nu le cunoștea, se aflau și ele la arhivă în acel moment.

11. La 13 martie 2003, instanța a audiat angajata arhivei, R. Aceasta a arătat că, la 21 noiembrie 2002, reclamantul s-a prezentat la arhivă pentru a solicita o copie de pe anumite documente. S. l-a rugat să aștepte, deoarece dosarul care conținea documentele respective nu se găsea la arhivă. După 10 minute de așteptare, reclamantul a devenit nerăbdător și a început să-i adreseze injurii lui S. De altfel, R. a precizat faptul că mai multe persoane au asistat la acel incident, precum și d-na B., avocat, și d-na G., greșier șef. Nu-și mai amintea să-i fi văzut pe A. și D., martorii audiați de instanță la 20 februarie 2003, la cererea reclamantului, dar a declarat că îi cunoaște, întrucât aceștia au avut de mai multe ori probleme la instanță.

12. Instanța a dat apoi cuvântul reclamantului, care a întrebat-o pe R. dacă dosarul din care a solicitat copia se afla la biroul arhivei. Instanța a respins întrebarea, apreciind-o ca fiind nepertinentă.

Reclamantul a cerut apoi instanței să audieze din nou cei doi martori ai săi, A. și D., pentru ca aceștia să confirme sau să infirme declarațiile lui R și să completeze declarațiile anterioare, arătând că acestea nu au fost consemnate decât parțial de greșier. Instanța i-a respins

cererile ca nefondate și a declarat cauza în stare de judecată.

Instanța a dat cuvântul părților pentru a pune concluzii în cauză. Reclamantul a solicitat admiterea plângerii sale. Inspectoratul de Poliție Dâmbovița, pârât în cauză, nu a fost reprezentat la ședință.

13. Prin sentința din 13 martie 2003 instanța a respins plângerea reclamantului, confirmând astfel legalitatea și temeinicia procesului-verbal în litigiu. Hotărârea a fost motivată după cum urmează:

„Instanța i-a audiat pe domnii D. și A., martori, la cererea reclamantului, ca și pe doamna R., arhivar. D. a declarat că a auzit o discuție între reclamant și angajata de la arhivă – al cărei conținut nu l-a putut preciza – privind anumite documente. A. a arătat că, atunci când se afla la arhiva instanței, reclamantul a avut o discuție pe un ton politic cu angajata arhivei. R., angajata arhivei, a declarat că reclamantul i-a adresat arhivei S., în prezența mai multor persoane, cuvinte jignitoare, pe motiv că documentele solicitate nu i-au putut fi furnizate imediat (...).

După ce au fost analizate probele administrate, pentru stabilirea faptelor, instanța a reținut următoarele: reclamantul, nemulțumit de maniera în care angajata de la arhivă a răspuns cererii sale de a obține anumite documente, a avut o discuție cu aceasta, adresându-i cuvinte jignitoare.

Prin urmare, instanța, în baza art. 34 din O.G. nr. 2/2001, a apreciat că procesul-verbal constatator al contravenției este legal și întemeiat și, în consecință, a respins plângerea formulată de reclamant.”

14. La o dată neprecizată, reclamantul a declarat recurs împotriva acestei hotărâri.

15. La 26 mai 2003, a fost fixat termenul de judecată la Tribunalul Județean Dâmbovița, competent să judece recursul. Reclamantul nu s-a prezentat. Inspectoratul de Poliție Dâmbovița a fost reprezentat de un consilier juridic, care a solicitat instanței să confirme hotărârea pronunțată în primă instanță, pe care o considera corectă.

16. Prin decizia definitivă din 26 mai 2003, tribunalul a respins recursul, arătând că:

„judecătoria a respins plângerea reclamantului cu motivarea că acesta nu și-a putut dovedi nevinovăția prin mijloacele de probă administrate în fața instanței de fond”.

S-a considerat că, din declarațiile date de angajatele arhivei, S. și R., luate de polițistul C., ca și din declarațiile martorilor A. și D., audiați de judecătoria, rezulta că fapta reclamantului reprezenta o tulburare a ordinii

publice, contravenție sancționată de art. 2 alin. (1) din Legea nr. 61/1991. Instanța a relevat faptul că amenda contravențională aplicată de poliție a fost stabilită cu respectarea legii și în limitele prevăzute de lege.

17. La 16 iulie 2004, reclamantul a solicitat Judecătoria Pucioasa suspendarea executării amenzii contravenționale ce i-a fost aplicată prin procesul-verbal de contravenție din 21 noiembrie 2002.

18. Prin hotărârea din 6 ianuarie 2005, Tribunalul a respins cererea sa, cu motivarea că decizia definitivă din 26 mai 2003, prin care Tribunalul Județean Dâmbovița a respins plângerea reclamantului, constituia un titlu executoriu care permitea să se recurgă la executare fără a fi nevoie de alte formalități.

19. Prin hotărârea din 4 martie 2005, Tribunalul Județean Dâmbovița a admis recursul reclamantului împotriva hotărârii din 6 ianuarie 2005, pe care a casat-o și a trimis cauza Judecătoria Pucioasa. La 16 mai 2005, această instanță a admis cererea reclamantului care încerca să obțină suspendarea executării silită a amenzii contravenționale până la pronunțarea Curții cu privire la cererea nr. 28183/03. Acesta a indicat faptul că a fost totuși somat la 11 octombrie 2005 să plătească amenda și cheltuielile de judecată aferente procedurii de executare silită a acestei creanțe.

2. Alte proceduri promovate de reclamanți în fața instanțelor naționale

a) Acțiunea în anularea unui contract de vânzare-cumpărare

20. La 9 mai 1996, reclamanții au introdus împotriva lui A.D. și E.R. o acțiune în anularea unui contract de vânzare-cumpărare privitor la un teren, contract pe care aceștia din urmă l-au încheiat la o dată anterioară.

21. Prin hotărârea din 17 decembrie 2001, Judecătoria Pucioasa le-a respins acțiunea, cu motivarea că toate condițiile prevăzute de lege referitoare la validitatea contractului erau întrunite în cauză.

22. În apelul reclamanților, Tribunalul Județean Dâmbovița a confirmat temeinicia acestei hotărâri, prin decizia din 6 martie 2002.

23. Recursul reclamanților a fost respins prin hotărârea definitivă și irevocabilă a Curții de Apel Ploiești, la 3 iunie 2002.

24. Prin decizia din 12 septembrie 2002, Curtea de Apel Ploiești a respins contestația în anulare formulată de reclamanți împotriva hotărârii precitate, cu motivarea că preținsele erori de judecată comise de instanțele

anterioare nu puteau fi examinate prin intermediul acestei căi extraordinare de atac.

25. La 20 mai 2003, Procurorul general a respins cererea formulată de reclamanți în scopul de fi promovat un recurs în anulare împotriva hotărârii din 3 iunie 2002, indicând faptul că nu existau în speță motive pentru a exercita un asemenea recurs.

b) Acțiunea în anularea diferitelor acte administrative

26. Prin hotărârea din 23 aprilie 2002, Tribunalul Județean Dâmbovița a respins acțiunea introdusă de reclamanți împotriva Primăriei Pucioasa și a mai multor funcționari din primărie, în vederea anulării mai multor acte administrative, în special a unui plan privind situația anumitor imobile, care a fost eliberat unor terți. Instanța a constatat că reclamanții nu au introdus acțiunea în termenul legal de un an, calculat de la data la care au luat cunoștință de documentele în litigiu.

27. Prin hotărârea definitivă din 18 iulie 2002, Curtea de Apel Ploiești a respins recursul reclamanților și a confirmat sentința judecătoriai.

28. La 20 mai 2003, Procurorul general a respins cererea formulată de reclamanți în vederea promovării unui recurs în anulare împotriva hotărârii din 18 iulie 2002 și a motivat că nu există niciun motiv pentru a exercita un asemenea recurs.

II. Dreptul și practica internă aplicabile

1. Legea nr. 61/1991 pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice (publicată în M. Of. din 18 august 2000)

29. La data săvârșirii faptelor, dispozițiile pertinente ale legii prevedeau astfel:

Art. 2

„Constituie contravenție săvârșirea oricăreia dintre următoarele fapte, dacă nu sunt comise în astfel de condiții încât, potrivit legii penale, să fie considerate infracțiuni:

1. săvârșirea în public de fapte, acte sau gesturi, obscene, proferarea de injurii, expresii jignitoare sau vulgare, (...) de natură să tulbure ordinea și liniștea publică sau să provoace indignarea cetățenilor ori să lezeze demnitatea și onoarea acestora sau a instituțiilor publice;”

Art. 3

„(1) Contravențiile prevăzute la art. 2 se sancționează: (...)

b) cele prevăzute la pct. 1 (...): cu amendă contravențională de la 700.000 ROL la 40.000.000 ROL sau cu închisoare contravențională de la 15 zile la 3 luni.”

Art. 7

„(1) Contravențiile se constată de către primar, (...) de către ofițerii sau subofițerii de poliție ori de (...) jandarmarie, (...).

(2) În cazul contravențiilor pentru care legea prevede sancțiunea amenzii, agentul constator, o dată cu constatarea aplică și sancțiunea.”

Art. 8

„Împotriva procesului-verbal de constatare a contravențiilor prin care s-a aplicat sancțiunea amenzii se poate face plângere [la judecătoria] în termen de 15 zile de la comunicarea acestuia.”

Art. 16

„(1) Contravenientul are obligația să achite amenda și să depună recipisa de achitare a acesteia la organul constator, în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii.

(2) Dacă amenda nu a fost achitată în acest termen, organul din care face parte agentul constator va sesiza instanța de judecată (...), în vederea transformării amenzii în închisoare contravențională.”

30. Întrucât pedeapsa cu închisoare era prevăzută de lege alternativ cu pedeapsa amenzii, legea prevedea că polițiștii, dacă apreciau ca insuficientă această din urmă sancțiune, trebuiau să transmită imediat procesul-verbal de contravenție judecătoriei, singura autoritate competentă să aplice, dacă era cazul, pedeapsa cu închisoare contravențională.

2. Ordonanța Guvernului nr. 2 din 12 iulie 2001 cu privire la regimul juridic al contravențiilor (aprobată prin Legea nr. 180 din 11 aprilie 2002)

31. Dispozițiile pertinente ale legii prevedeau astfel:

Art. 31

„(1) Împotriva procesului-verbal de constatare a contravenției și de aplicare a sancțiunii se poate face plângere în termen de 15 zile de la data înmânării sau comunicării acestuia.”

Art. 32

„(...) Plângerea suspendă executarea (...)”

Art. 33

„(1) Judecătoria va fixa termen de judecată, care nu va depăși 30 de zile, și va dispune citarea contravenientului sau, după caz, a persoanei care a făcut plângerea, a organului care a aplicat sancțiunea, a martorilor indicați în procesul-verbal sau în plângere, precum și a

oricărui alte persoane în măsură să contribuie la rezolvarea temeinică a cauzei.”

Art. 34

„(1) Instanța competentă să soluționeze plângerea, după ce verifică dacă aceasta a fost introdusă în termen, ascultă pe cel care a făcut-o și pe celelalte persoane citate, dacă aceștia s-au prezentat, administrează orice alte probe prevăzute de lege, necesare în vederea verificării legalității și temeiniciei procesului-verbal, și hotărăște asupra sancțiunii (...).

(2) Hotărârea judecătorească prin care s-a soluționat plângerea poate fi atacată cu recurs în termen de 15 zile de la comunicare, la secția contencios administrativ a tribunalului. Motivarea recursului nu este obligatorie. Motivele de recurs pot fi susținute și oral în fața instanței. Recursul suspendă executarea hotărârii.”

Art. 47

„Dispozițiile prezentei ordonanțe se completează cu dispozițiile Codului de procedură civilă.”

3. Codul penal

32. Înainte de intrarea în vigoare a Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 58 din 23 mai 2002, articolele pertinente prevedeau astfel:

Art. 205 – Insulta

„(1) Atingerea adusă onoarei ori reputației unei persoane prin cuvinte, prin gesturi sau prin orice alte mijloace, ori prin expunerea la batjocură, se pedepsește cu închisoare de la o lună la 2 ani sau cu amendă.”

Art. 206 – Calomnia

„(1) Afirmarea ori imputarea în public, prin orice mijloace, a unei fapte determinate privitoare la o persoană, care, dacă ar fi adevărată, ar expune acea persoană la o sancțiune penală, administrativă sau disciplinară ori disprețului public, se pedepsește cu închisoare de la 3 luni la 3 ani sau cu amendă.”

33. O.U.G. nr. 58 din 23 mai 2002 a modificat limitele pedepsei închisorii pentru infracțiunea de calomnie – care este de acum cuprinsă între două luni și doi ani – și a înlăturat această pedeapsă pentru infracțiunea de insultă.

34. Noul Cod penal, publicat în M. Of. la 29 iunie 2004, a dezincriminat insulta; în ceea ce privește calomnia, aceasta este de acum înaintea sancționată exclusiv cu pedeapsa amenzii.

4. Practica internă referitoare la regimul juridic aplicabil contravențiilor

35. Regimul juridic aplicabil contravențiilor a făcut obiectul a numeroase excepții de neconstituționalitate,