

Capitolul I. Incidența art. 4 din Convenția europeană în procedura contravențională națională

I. Înlocuirea sancțiunii amenzii contravenționale cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității. Analiza proporționalității măsurii potrivit art. 4 CEDO

O.G. nr. 2/2001, art. 9 alin. (3)^[1]

Raportat la dispozițiile art. 4 din Convenția europeană, obligarea la prestarea activității în folosul comunității nu reprezintă o „muncă forțată sau obligatorie”, întrucât nu sunt întrunite cumulativ condițiile art. 4 parag. 2 din Convenție, examinate „în lumina noțiunilor ce prevalează” în România, ca stat democratic.

*Tribunalul Buzău, dec. civ. nr. 538
din 15 iunie 2009, portal.just.ro*

Situația dedusă judecății face obiectul dosarului nr. 2311/200/2009 al Judecătoriei Buzău, privind sesizarea formulată de petentul I.P.J. Buzău în sensul înlocuirii cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității a amenzii în sumă de 200 lei, aplicată contravenientului M.N. prin procesul-verbal de contravenție seria AZ nr. 0080960 din 20 martie 2006, pentru comiterea contravenției prevăzute la art. 100 alin. (3) lit. e) din O.U.G. nr. 195/2002, cu referire la art. 120 alin. (1) lit. h)) din Regulamentul de aplicare a O.U.G. nr. 195/2002, constând în nerespectarea regulilor referitoare la depășire.

Prin sentința civilă nr. 2969 din 24 aprilie 2009 pronunțată de Judecătoria Buzău s-a respins sesizarea ca neîntemeiată, reținându-se în esență prevederile art. 4.2. CEDO, iar, ca jurisprudență C.E.D.O., cauza *Van der Musselle c. Belgiei*, 1983.

Avându-se în vedere practica neunitară în materie, atât la nivelul judecătoriilor, cât și a tribunalului, prezentăm în extras

^[1] Alin. (3) al art. 9 din O.G. nr. 2/2001 a fost modificat la data de 30 august 2014 prin O.G. nr. 17/2014.

motivația în fapt și în drept ce face obiectul considerentelor sentinței invocate.

„Prin cererea înregistrată pe rolul acestei instanțe sub nr. 2311/200/2009 din 3 martie 2009, petentul I.P.J. Buzău a solicitat înlocuirea sancțiunii amenzii aplicate intimatului M.N. cu sancțiunea obligării acestuia la prestarea unei activități în folosul comunității. Intimatul M.N., fiind legal citat, s-a prezentat la termenul de judecată din 20 martie 2009, ocazie cu care a solicitat acordarea unui termen pentru a plăti amenda contravențională, însă, deși, în temeiul art. 9 alin. (4) din O.G. nr. 2/2001, s-a amânat judecarea cauzei, acesta nu s-a mai prezentat în fața instanței și nu a făcut dovada achitării amenzii.

Analizând probele din dosar, instanța a reținut următoarele:

Prin procesul-verbal seria AY nr. 0080960, intimatul M.N. a fost sancționat cu amendă contravențională de 200 lei. Întrucât intimatul nu a achitat această amendă, Primăria com. Unguriu a încercat executarea ei silită, întocmind în acest sens titlul executoriu nr. 110/2008 și somația nr. 3395 din 16 decembrie 2008, ce i-au fost comunicate prin scrisoare recomandată cu confirmare de primire. Totodată, la data de 19 ianuarie 2009, s-a încheiat nota de constatare nr. 272, în care s-a consemnat că intimatul nu are bunuri urmăribile, nu realizează venituri și nu lucrează. Ca urmare a faptului că intimatul nu a achitat amenda și nu a existat posibilitatea executării silite a acestuia, Primăria com. Unguriu a înaintat petentului I.P.J. Buzău adresa nr. 271/2009, pentru a se sesiza instanța de judecată, în vederea înlocuirii amenzii cu prestarea activității în folosul comunității.

Articolul 9 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001 prevede că, în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termen de 30 de zile de la rămânerea definitivă a sancțiunii și nu există posibilitatea executării silite, organul din care face parte agentul constator va sesiza instanța de judecată pe a cărei rază teritorială s-a săvârșit contravenția, în vederea înlocuirii amenzii cu sancțiunea obligării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității, ținându-se seama de partea din amendă care a fost achitată. Conform alin. (4) al aceluiași articol, la primul termen de judecată, instanța, cu citarea contravenientului, poate acorda acestuia, la cerere, un termen de 30 de zile, în vederea achitării integrale a amenzii, alin. (5) prevăzând că, în cazul în care contravenientul nu a achitat amenda în termenul prevăzut la alin. (4), instanța procedează la înlocuirea amenzii cu sancțiunea

obligării la prestarea unei activități în folosul comunității, cu acordul acestuia.

Prin Decizia nr. 1354 din 10 decembrie 2008, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 9 alin. (5) din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și a art. 1 alin. (3), a art. 8 alin. (5) lit. b) și a art. 13 din O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității și a statuat că sintagma „cu acordul acestuia” din art. 9 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor, precum și sintagmele „numai dacă există consimțământul contravenientului”, „cu consimțământul contravenientului” și „după luarea consimțământului contravenientului” din art. 1 alin. (3), art. 8 alin. (5) lit. b) și, respectiv, art. 13 din O.G. nr. 55/2002 privind regimul juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa cum a fost modificată prin O.U.G. nr. 108/2003 privind desființarea închisorii contravenționale, sunt neconstituționale”.

Instanța de judecată a reținut însă dispozițiile art. 4.2. din Convenția europeană a drepturilor omului, conform cărora „nimeni nu poate fi constrâns să execute o muncă forțată sau obligatorie”. În ceea ce privește noțiunea de „muncă forțată sau obligatorie”, autorii Convenției s-au inspirat din Convenția nr. 29 privind munca forțată sau obligatorie a Organizației Internaționale a Muncii.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a reținut în cauza *Van der Musselle c. Belgiei* că menționata Convenție definește în art. 2 parag. 1 că respectiva sintagma desemnează „orice muncă sau serviciu cerută unei persoane sub amenințarea oricărei sancțiuni și pentru care persoana în cauză nu s-a oferit” și a apreciat că această definiție furnizează un punct de pornire în interpretarea art. 4 din Convenție.

Analizând dispozițiile legale interne prin prisma Convenției europene a drepturilor omului, în ceea ce privește obligarea la muncă în folosul comunității, un rol esențial joacă împrejurarea că, prin ea însăși, această măsură este o sancțiune și se execută în baza unui mandat de executare (art. 15 din O.G. nr. 55/2002). În acest sens, câte o copie de pe dispozitivul hotărârii, însoțită de mandatul de executare, se comunică primarului unității administrativ-teritoriale și unității de poliție în a căror rază teritorială își are domiciliul sau reședința contravenientul, precum și contravenientului. Rezultă, așadar, că executarea acestei sancțiuni este similară prin conținutul ei executării unei

pedepse penale și se realizează prin constrângere, cu ajutorul organelor de poliție și sub supravegherea acestora.

De asemenea, Curtea a apreciat că, pentru a intra sub incidența art. 4 din Convenție, munca trebuie să fie „cerută sub amenințarea oricărei sancțiuni” și, de asemenea, să fie prestată împotriva voinței persoanei, care „nu s-a oferit voluntar”. Or, apare ca evident, din conținutul textelor ce reglementează instituția înlocuirii amenzii contravenționale cu prestarea unei activități în folosul comunității, că aceasta nu este în niciun caz o activitate pentru care contravenientul să se fi oferit voluntar, ci o sancțiune ce i se aplică, în măsura în care nu are venituri spre a putea fi executată silit amenda contravențională. Paragraful 3 al art. 4 din Convenție nu este menit să limiteze exercițiul dreptului garantat de parag. 2 din același articol, ci să delimiteze conținutul exact al acestuia, cu care formează un tot, și indică ce anume noțiunea de „muncă forțată sau obligatorie ” nu include, servind astfel ca ajutor în interpretarea art. 4.2. din Convenție. În acest sens, asemănător art. 3, care interzice tortura, art. 4 nu cuprinde nicio restricție autorizată, toate formele de interdicție a aservirii unei persoane având caracter absolut.

Cele patru subparagrafe ale art. 4.3., în ciuda diversității lor, derivă din principiile de interes general, social, din solidaritate și din ceea ce este normal în cursul firesc al lucrurilor. De altfel, principiile care rezidă în aceste dispoziții au fost preluate și de art. 42 alin. (2) din Constituția României.

Având în vedere caracterul de sancțiune al acestei măsuri, instanța a constatat că, în conformitate cu lit. a) a parag. 3 din art. 4, nu se consideră muncă forțată sau obligatorie orice muncă impusă în mod normal unei persoane supuse detenției în condițiile prevăzute de art. 5 din Convenție sau în timpul în care se află în libertate condiționată. Or, dispozițiile respective, preluate și de legea fundamentală, sunt destul de clare, excluzând din sfera noțiunii munca impusă unei persoane condamnate, care este privată de libertate sau este liberată condiționat, obligație ce apare ca un accesoriu al pedepsei principale.

În niciun caz, însă, nu se poate considera că s-ar permite o astfel de sancțiune autonomă, în cazul unei persoane care nu a fost condamnată, nefiind nici în detenție și nici în libertate condiționată.

În ceea ce privește subparagraful final, respectiv 4.3. lit. d), Curtea a arătat că, prin noțiunea de „obligații civice normale”, se înțeleg obligațiile ce incumbă unei „categorii specifice de cetățeni, prin rapor-

tare la poziția pe care o ocupă ori funcția pe care sunt chemați să o îndeplinească în comunitate”, făcând obiectul unui consens social (cauza *Van der Musselle c. Belgie*). Or, activitatea la care contravenientul ar fi „obligat” nu se încadrează în dispozițiile niciunui dintre subparagrafele art. 4.3. din Convenție, astfel încât, în cazul în care o astfel de măsură ar fi luată independent de acordul acestuia, s-ar produce o încălcare a art. 4.2. din Convenție.

Având în vedere conflictul dintre legea internă și Convenția europeană a drepturilor omului, în ceea ce privește un drept fundamental al cetățeanului, conform art. 20 alin. (2) din Constituția României, au prioritate normele din Convenție, care, fiind ratificată prin Legea nr. 30/1994, face parte din dreptul intern, așa cum se stabilește prin art. 11 alin. (2) din Legea fundamentală.

Pentru aceste considerente, ținând cont că, din actele dosarului nu rezultă acordul intimatului M.N. de a presta o activitate în folosul comunității, instanța a respins cererea petentului I.P.J. Buzău, ca neîntemeiată.

Notă: Prin decizia civilă nr. 538 din 15 iunie 2009 pronunțată de Tribunalul Buzău, s-a admis recursul declarat de petentul I.P.J. Buzău, modificându-se în tot soluția fondului în sensul admiterii sesizării și înlocuirii amenzii aplicate contravenientului cu sancțiunea prestării unei activități în folosul comunității.

Pentru a hotărî astfel, instanța de recurs a avut în vedere, în esență, prevederile art. 4.2. CEDO, iar ca jurisprudență C.E.D.O.: cauza *Iversen c. Norvegiei*, 1962.

Prezentăm în extras considerentele soluției pronunțate în recurs:

Într-adevăr, potrivit art. 4 pct. 2 din Convenția europeană, este interzisă executarea unei munci forțate sau obligatorii.

Întrucât Convenția nu a oferit o definiție a expresiei „muncă forțată sau obligatorie”, în interpretarea art. 4 s-a avut în vedere definiția inclusă în Convenția nr. 29 a Organizației Internaționale a Muncii cu privire la munca forțată sau obligatorie, adoptată la 28 iunie 1930, care a intrat în vigoare la 8 mai 1932. Potrivit art. 2 parag. 2 al Convenției nr. 29, munca forțată și obligatorie înseamnă „toate felurile de muncă sau servicii solicitate unei persoane sub pericolul de pedeapsă și pentru îndeplinirea cărora persoana în cauză s-a oferit în mod voluntar”.

S-a statuat însă că această definiție poate constitui numai un punct de plecare în interpretarea art. 4 din Convenția europeană, că trebuie să se țină seama de caracterul special al Convenției de a fi un „instrument viu” care trebuie citit „în lumina noțiunilor care prevalează la un moment dat în statele democratice” (Hotărârea din 6 noiembrie 1980 în cauza *Guzzardi*, seria A nr. 39, p. 34, parag. 95).

Conform jurisprudenței C.E.D.O., de pildă, cauza *Iversen c. Norvegiei* (*Yearbook of the Convention*, vol. VI, p. 327-329), instanța a reținut că, pentru a stabili dacă munca este forțată sau obligatorie, în sensul art. 4 parag. 2 din Convenție, trebuie întrunite cumulativ condițiile:

1) este necesar nu numai ca munca să fie efectuată de o persoană împotriva voinței sale, dar și

2) obligația de a o executa trebuie să aibă un caracter „injust” sau „agresiv” sau executarea ei trebuie să constituie „o nedreptate echitabilă”, cu alte cuvinte „să fie inutil de dureros” sau „oarecum deranjant”.

În fapt, în cauză, prin procesul-verbal de contravenție seria AZ nr. 0080960 încheiat la 20 martie 2006, de către I.P.J. Buzău, petentul M.N. a fost sancționat cu 200 lei amendă pentru săvârșirea contravenției prevăzute de art. 120 alin. (1) lit. h) din Regulamentul de aplicare al O.U.G. nr. 195/2002, constând în aceea că, în data de 20 martie 2005, ora 20:30, în localitatea Cândești, județul Buzău, a condus autoturismul BZ-XX-DEN și a depășit un alt autovehicul în raza de acțiune a indicatorului „depășirea interzisă”.

În vederea încasării amenzii, primarul com. Unguriu, județul Buzău, a emis titlul executoriu nr. 110/2008 și somația nr. 3395/16.12.2008. Întrucât nu a existat posibilitatea executării titlului deoarece pârâtul nu a realizat venituri, nu lucrează, nu deține bunuri urmăribile (potrivit notei de constatare a Primăriei nr. 272/2009), conform art. 9 alin. (3) din O.G. nr. 2/2001, reclamantul I.P.J. Buzău a solicitat Judecătoria Buzău să dispună înlocuirea sancțiunii amenzii cu obligarea contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunității.

Raportat la dispozițiile Convenției europene precizate, tribunalul a apreciat că, în speță, obligarea pârâtului la prestarea activității în folosul comunității nu reprezintă o „muncă forțată sau obligatorie” întrucât nu sunt întrunite cumulativ condițiile art. 4 parag. 2 din Convenție, examinate „în lumina noțiunilor ce prevalează” în România, ca stat democratic.

Astfel, privitor la prima condiție, instanța a constatat că, prin Decizia nr. 1354 din 10 decembrie 2008, Curtea Constituțională a admis excepția de neconstituționalitate și a constatat că sintagma „cu acor-
dul acestuia” din art. 9 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al
contravențiilor precum și sintagmele „numai dacă există consimțământul
contravenientului”, „cu consimțământul contravenientului” și
„după luarea consimțământului contravenientului” din art. 1 alin. (3),
art. 8 alin. (5) și, respectiv, art. 13 din O.G. nr. 55/2002 privind regimul
juridic al sancțiunii prestării unei activități în folosul comunității, așa
cum a fost modificată prin O.U.G. nr. 108/2003 privind desființarea
închisorii contravenționale, sunt neconstituționale.

S-a mai constatat că decizia evocată este definitivă și general
obligatorie.

Privitor la cea de-a doua condiție, tribunalul a apreciat că nu se
poate susține că prestarea activității în folosul comunității ar avea un
caracter „injust” sau „agresiv”, ar fi „o nedreptate echitabilă”. Aceasta
întrucât, pe de o parte, situația de fapt izvorăște din neplata de către
contravenient a amenzii stabilite printr-un proces-verbal de contra-
venție legal și temeinic, iar, pe de altă parte, în cazul nerealizării
prestației s-ar aduce prejudicii bugetului statului și nu părâtului întru-
cât prin neîncasarea amenzilor s-ar realiza o diminuare a veniturilor,
ca sursă a cheltuielilor bugetare.

Pentru motivele invocate, conform art. 304 pct. 9 C. proc. civ.,
instanța a constatat că sentința pronunțată de judecătorie este nele-
gală, astfel că, potrivit art. 312 C. proc. civ., s-a admis recursul decla-
rat ca fiind fondat, s-a modificat în tot sentința recurată în sensul că
s-a admis sesizarea I.P.J. Buzău și s-a dispus înlocuirea sancțiunii
amenzii în sumă de 200 lei, aplicată prin procesul-verbal de contra-
venție seria AY nr. 0080960 din 20 martie 2006, cu sancțiunea obli-
gării contravenientului la prestarea unei activități în folosul comunită-
ții pe o durată de 50 de ore, conform art. 39¹ alin. (2) din O.G. nr. 2/2001
privind regimul juridic al contravențiilor.

Potrivit art. 39¹ alin. (4) din O.G. nr. 2/2001, urmărirea punerii în
executare a prezentei decizii s-a realizat de către Biroul de executări
civile de pe lângă Judecătoria Buzău, în colaborare cu serviciul spe-
cializat din Primăria com. Unguriu.