

Capitolul I. Dispoziții generale

Articolul 1. [Definiția contravenției] ⁽¹⁾

Legea contravențională apără valorile sociale, care nu sunt ocrotite prin legea penală. Constituie contravenție fapta săvârșită cu vinovăție, stabilită și sancționată prin lege, ordonanță, prin hotărâre a Guvernului sau, după caz, prin hotărâre a consiliului local al comunei, orașului, municipiului sau al sectorului municipiului București, a consiliului județean ori a Consiliului General al Municipiului București ⁽²⁾.

Comentariu

A. Natura juridică a contravențiilor. Raporturile cu infracțiunile

1. Textul art. 1 stabilește, în prima sa frază, scopul legii contravenționale. Potrivit textului, acesta ar fi apărarea valorilor sociale care nu sunt ocrotite prin legea penală. Formula este cel puțin discutabilă, fiind evident că dreptul contravențional protejează nu valorile care nu sunt protejate prin legea penală – căci ea protejează exact aceleași valori ca și legea penală –, însă protecția oferită prin legea contravențională se raportează la acele fapte care nu sunt sancționate penal⁽³⁾.

⁽¹⁾ Denumirile marginale ale articolelor din lege nu există în versiunea oficială a textului, ele fiind introduse de către autorii acestei lucrări, pentru a facilita astfel căutarea în cuprinsul legii.

⁽²⁾ Art. 1 este reprodus astfel cum a fost modificat prin art. unic pct. 1 din Legea nr. 180/2002 pentru aprobarea Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (M. Of. nr. 268 din 22 aprilie 2002).

⁽³⁾ Spre exemplu, e absolut evident că una și aceeași valoare socială – siguranța circulației rutiere – este protejată atât prin norme penale, care incriminează

Amintim faptul că dreptul penal are un **caracter selectiv**, ceea ce înseamnă, între altele, că acesta protejează valorile sociale numai împotriva anumitor fapte care au potențialitate de a leza grav acele valori⁽¹⁾. În același timp însă, dreptul penal are un **caracter subsidiar**, adică intervine doar în măsura în care alte ramuri de drept, mai puțin punitive, nu sunt în măsură să ofere suficiente soluții de protecție a societății⁽²⁾. În consecință, putem concluziona, fără a insista asupra acestui aspect, că dreptul contravențional are ca scop protejarea unor valori sociale care nu necesită o protecție de natură penală.

Pe aceeași linie de gândire, putem afirma că dreptul contravențional prezintă, la rândul său, un **caracter de subsidiaritate** în raport de dreptul penal, în sensul că incriminările de natură contravențională vor interveni doar în măsura în care nu există o faptă penală cu același conținut⁽³⁾. Cea mai importantă consecință a acestui mod de a privi lucrurile este aceea că, din punct de vedere al dreptului substanțial, între dreptul penal și dreptul contravențional nu există deosebiri de natură juridică, distincția între cele două ramuri de drept fiind strict de natură **cantitativă**⁽⁴⁾. Aceasta presupune că instituțiile dreptului penal substanțial și cele ale dreptului contravențional sunt identice, imensa parte a dezvoltărilor legale, doctrinare sau jurisprudențiale din dreptul penal având aplicabilitate și în zona dreptului contravențional. În acest

conducerea fără permis sau conducerea sub influența băuturilor alcoolice, cât și de norme contravenționale, care sancționează depășirea limitei de viteză sau depășirea neregulamentară.

(1) *Fl. Streteanu*, Tratat de drept penal. Partea generală, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 29.

(2) *Ibidem*, p. 28.

(3) I.C.C.J., s. pen., dec. nr. 621/2004, în *M.A. Hotca*, Regimul juridic al contravențiilor. Comentarii și explicații, Ed. C.H. Beck, București, 2009, p. 7.

(4) *S. Mir Puig*, Derecho penal. Parte general, Ed. Reppertor, Barcelona, 1999, p. 61. O afirmație în sens contrar, motivată pe faptul că procedura aplicabilă litigiilor contravenționale este civilă, iar nu penală (*C. Sima, C. Brandibur*, Unele observații în legătură cu prevederile art. 12 din Ordonanța Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor (I), Dreptul nr. 3/2002, p. 100), nu poate fi susținută, pentru motivele expuse mai jos.

context, probabil cea mai importantă întrebare care se poate pune este aceea de a ști în ce măsură în materie contravențională sunt incidente principiile de procedură penală care protejează drepturi fundamentale. În acest sens, o scurtă prezentare a jurisprudenței C.E.D.O. în materia contravențiilor poate fi edificatoare.

2. Contravențiile sunt delictе a căror natură juridică se apropie cel mai mult de cea a unei infracțiuni. În condițiile lipsei unei omogenități juridice a sistemelor de drept din statele membre ale Consiliului European, a fost nevoie de crearea unor criterii în baza cărora art. 6 să poată fi aplicat unei palete de situații mult mai largi decât a înțeles legiuitorul intern să subordoneze exigențelor procedurii penale. Destul de devreme în jurisprudența sa, Curtea a raportat definiția noțiunii de „materie penală” la **trei criterii**: criteriul calificării interne, cel al naturii faptei incriminate și cel al scopului și severității sancțiunii⁽¹⁾.

Criteriul calificării interne presupune faptul că instanța europeană cercetează prima dată dacă textul care definește comportamentul sancționat face parte din dreptul penal al statului în cauză. Dacă răspunsul este negativ, aceasta va utiliza celelalte două criterii, în special pentru a verifica „criminalitatea” unor delictе calificate în dreptul intern ca fiind administrative sau a faptelor calificate ca fiind delictе disciplinare. Utilizarea acestui criteriu este, până la urmă, firească. Dacă un stat decide să acorde caracter penal unei fapte, acordându-i astfel un statut procedural special, ar fi cel puțin ciudat ca instanța europeană să ignore o astfel de calificare și să considere că fapta este lipsită de caracter penal. De aceea, acest criteriu se aplică cu prioritate, celelalte două criterii utilizate de către Curte, pe care le vom

⁽¹⁾ C.E.D.O., Decizia *Engel ș.a. c. Olandei* din 8 iunie 1976. Decizia a fost ulterior reluată de nenumărate ori, cele trei criterii formulate de către Curte în urmă cu 25 de ani rămânând neschimbate. În speță, era vorba de câteva sancțiuni disciplinare militare, în esență arestul și carcera. Pentru o analiză mult mai exhaustivă a acestor criterii, a se vedea *P. Lambert, Les droits relatifs à l'administration de la justice disciplinaire dans la jurisprudence des organes de la Convention européenne*, în RTDH, 1995, p. 161 și urm.

prezenta mai jos, având un caracter subsidiar, aplicându-se doar atunci când criteriul calificării interne nu oferă o calificare penală litigiului.

Criteriul naturii faptei incriminate reprezintă un element de diferențiere între dreptul penal și cel contravențional extrem de frecvent utilizat de către organele de la Strasbourg. Prima regulă utilă pentru a distinge penalul de disciplinar este aceea de a ști cui se adresează norma în discuție: întregii populații – și atunci, de regulă, suntem în prezența penalului – sau doar unei anumite categorii – avocați, militari, medici etc. – caz în care, de cele mai multe ori, este implicat dreptul disciplinar⁽¹⁾. Este de înțeles că un militar este obligat la un comportament mai obedient față de stat decât o altă persoană sau că unui avocat i se impune mai multă discreție față de obligațiile confidențiale care intră inevitabil în posesia sa. Această regulă nu rezolvă însă toate problemele, fiind suficient să amintim faptul că există numeroase infracțiuni cu subiect activ special, astfel încât Curtea a adăugat o precizare suplimentară, luând în calcul și gravitatea faptei comise pentru a decela linia destul de subțire ce desparte penalul de disciplinar⁽²⁾.

Criteriul scopului și severității sancțiunii aplicate împinge în noțiunea de „materie penală” acele fapte în cazul cărora scopul și gravitatea sancțiunii sunt apropiate de dreptul penal clasic. Astfel, dacă scopul sancțiunii aplicate este mai degrabă reparator, cauza iese din sfera dreptului penal, însă, dacă scopul acesteia are mai degrabă un caracter punitiv sau preventiv, atunci există un indiciu important al prezenței caracterului penal al faptei⁽³⁾. Pe de altă parte, poate cel mai important indiciu al existenței materiei penale este severitatea sancțiunii. În primul rând, orice sancțiune privativă de libertate va intra în domeniul dreptului penal. Soluția este firească, atâta timp cât, într-o societate atașată principiului preeminenței dreptului, privarea de libertate –

⁽¹⁾ F. Quilleré-Majzoub, *La défense du droit à un procès équitable*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 32.

⁽²⁾ C.E.D.O., Hotărârea *Campbell și Fell c. Regatul Unit* din 28 iunie 1984.

⁽³⁾ C.E.D.O., Hotărârea *Öztürk c. Germaniei* din 21 februarie 1984.

exceptând situația în care durata și modalitatea de executare o transformă într-un fapt vădit lipsit de importanță – este o sancțiune penală, datorită valorii pe care o atribuie Convenția libertății fizice a persoanei, precum și tradiția tuturor statelor contractante⁽¹⁾. Spre exemplu, s-a decis că art. 6 este aplicabil, sub aspect penal, atunci când o persoană a fost sancționată cu o sancțiune cu trei zile de arest pentru insultarea unui magistrat în cursul rezolvării unei cauze, pentru simplul fapt că sancțiunea a fost privativă de libertate⁽²⁾. În al doilea rând, lipsa unei privări de libertate nu implică obligatoriu inexistența penalului, întrucât s-a decis că au caracter penal și acele sancțiuni de natură pecuniară care au o valoare exorbitantă sau care, în caz de neplată, se pot transforma într-o sancțiune privativă de libertate, indiferent dacă în fapt această transformare a avut loc sau nu⁽³⁾.

În același timp însă, Curtea a decis recent că nu este obligatoriu ca o sancțiune să conștie într-o privare de libertate ori într-o amendă pentru ca fapta să primească o calificare penală. Astfel, relativ la legea lustrației din Polonia, care impunea sancționarea tuturor celor care au colaborat cu serviciile secrete în perioada comunistă cu o interdicție de a avea funcții publice pe o perioadă de 10 ani, Curtea a considerat că sancțiunea are caracter penal. Severitatea sancțiunii a fost estimată plecând de la faptul că interdicția exercitării unei funcții publice pe o perioadă lungă de timp are efecte importante asupra situației personale a celui sancționat, care nu mai poate să își continue viața profesională. În plus, Curtea a luat în calcul și natura sancțiunii, care este evident una punitivă și preventivă⁽⁴⁾.

Așadar, în raport de acele state al căror sistem de drept penal cunoaște și contravențiile ca o formă a infracțiunilor, prin aplicarea **criteriului calificării interne**, astfel de fapte sunt întotdeauna penale, iar procedurile de aplicare a unor sancțiuni contravenționale intră sub

(1) C.E.D.O., Hotărârea *Engel c. Olandei* din 8 iunie 1976.

(2) C.E.D.O., Hotărârea *Zaicevs c. Letoniei* din 31 iulie 2007.

(3) C.E.D.O., Hotărârea *Öztürk c. Germaniei* din 21 februarie 1984; Hotărârea *Ziliberg c. Moldovei* din 1 februarie 2005.

(4) C.E.D.O., Decizia *Matyjek c. Poloniei* din 30 mai 2006.

protecția oferită prin prevederile art. 6. În acele state, precum România, în care contravențiile nu sunt calificate ca infracțiuni în dreptul intern, pentru a determina caracterul penal al acestui tip de fapte, trebuie să se facă apel la criteriile subsidiare: cel al naturii faptei și cel al severității sancțiunii. În consecință, au un caracter penal acele contravenții care au o natură juridică identică sau asemănătoare cu cea a unei infracțiuni, protejând la nivel general o valoare socială ce vizează, în linii generale, societatea, în ansamblul său, și care sunt sancționate cu pedepse având un caracter punitiv și un minim de severitate. Spre exemplu, s-a decis, prin deja celebra Hotărâre *Anghel c. României*, că o parte din contravențiile la Legea nr. 61/1991 sunt, în sensul Convenției, acuzații în materie penală.

Tot astfel, s-a decis că intră în domeniul penal o contravenție la regimul confidențial al anchetei penale, reglementată de dreptul elvețian și sancționată cu 500 de franci elvețieni. Chiar dacă suma nu este mare, a contat în mod esențial în calificarea dată de Curte faptul că această amendă se putea transforma în zile de detenție în caz de neplată⁽¹⁾. Posibilitatea transformării sancțiunii pecuniare într-una privativă de libertate era, o vreme, foarte importantă în aprecierea caracterului penal de către Curte, aceasta decidând că o sancțiune de 10.000 de lire sterline – o sumă importantă –, dar care nu se poate transforma în închisoare, nu este o sancțiune suficient de gravă pentru a fi socotită penală⁽²⁾. Aceasta, deși caracterul faptei comise se apropia semnificativ de dreptul penal – neglijența gravă a unui avocat britanic care a angajat în calitate de contabil un fost condamnat pentru fraudă. Mai aproape de zilele noastre, Curtea a renunțat la acest criteriu, pentru a se raporta și la importanța concretă a unei sume de bani cu

⁽¹⁾ C.E.D.O., Hotărârea *Weber c. Elveției* din 22 mai 1990. Practica Curții în materie, chiar dacă regula enunțată în hotărârea *Öztürk* este reafirmată în numeroase rânduri, este destul de confuză. Spre deosebire de afacerea *Weber c. Elveției*, într-o situație aproape identică, Curtea a negat faptul că o sancțiune de 1000 de coroane suedeze, care putea fi transformată în închisoare în caz de neplată, ar fi o sancțiune penală (C.E.D.O., Hotărârea *Ravnsborg c. Suediei* din 23 martie 1994).

⁽²⁾ C.E.D.O., Decizia *Brown c. Olandei* din 24 noiembrie 1998.

care se sancționează o faptă. Totuși, după cum instanța europeană ne-a obișnuit în astfel de situații aflate la limita între două instituții, este destul de greu la acest moment de formulat o concluzie certă și uniformă care să rezulte din jurisprudența instanței europene, care este încă în plină evoluție spre o lărgire din ce în ce mai accentuată a domeniului de incidență al art. 6. Spre exemplu, foarte recent s-a stabilit că sancțiunea constând în demolarea unei construcții ridicate fără autorizație este o sancțiune penală din perspectiva Convenției, fiind indiferent faptul că, din cauza lipsei de vinovăție a proprietarului, în fapt, nici măcar nu s-a pus problema răspunderii penale ori administrative a acestuia⁽¹⁾.

În egală măsură, utilizând aproape exclusiv **criteriul naturii și gravității comportamentului sancționat**, jurisprudența a fost destul de fermă în a exclude din câmpul de aplicabilitate al art. 6 delictelor rutiere, în statele în care acestea nu sunt reglementate ca infracțiuni de natură penală⁽²⁾. În speță, fapta comisă era conducerea pe drumurile publice sub influența băuturilor alcoolice, iar sancțiunea aplicată a fost retragerea permisului de conducere. Curtea a constatat că, în raport de criteriul calificării interne, un astfel de delict este administrativ, fiind o măsură preventivă care are drept scop de proteja circulația pe drumurile publice de conducătorii auto periculoși. Cu privire la natura măsurii, Curtea constată că legea care sancționează fapta nu prevede nicio formă de examen de culpabilitate și că aplicarea acestei sancțiuni este complet independentă de eventualele consecințe de ordin penal pe care le poate implica fapta. Măsura retragerii permisului de conducere constituie o măsură de prudență, care nu are ca scop pedepsirea șoferului în cauză, care trebuie distinsă de cea a anulării permisului, în urma condamnării penale pentru o infracțiune de natură rutieră. În raport de criteriul severității sancțiunii, Curtea constată că măsura este temporală, neputând depăși 15 zile, exceptând circumstanțe excepționale. De aceea, Curtea constată că impactul acestei

⁽¹⁾ C.E.D.O., Hotărârea *Hamer c. Belgiei* din 27 noiembrie 2007.

⁽²⁾ C.E.D.O., Hotărârea *Escoubet c. Belgiei* din 28 octombrie 1999.

măsurile nu este, prin intensitatea și durata sa, suficient de important pentru a-i putea conferi o calificare penală. De aceea, Curtea a decis că art. 6 nu este aplicabil în speță.

Doctrina a criticat această opțiune a instanței supranaționale, amintind în argumentare că, în majoritatea statelor europene, cel puțin o parte, dacă nu în totalitate, din delictele rutiere sunt infracțiuni⁽¹⁾. Ne alăturăm și noi acestor critici, acuzând Curtea și fosta Comisie de o oarecare lipsă de consecvență: este inexplicabil de ce vagabondajul are caracter penal⁽²⁾, iar conducerea în stare de ebrietate nu. Pe de altă parte, unul dintre obiectivele sistemului jurisprudențial al Curții Europene a Drepturilor Omului este acela de uniformizare a sistemelor juridice naționale, în ideea creării unor valori europene comune care să împiedice repetarea unor „greșeli” ale trecutului. Unul dintre mijloacele utilizate pentru atingerea acestei finalități este recursul la **noțiuni autonome** de calificări date de către sistemele juridice naționale. Or, cât timp imensa majoritate a statelor europene dau o anumită calificare unui delict, noțiunile autonome create de către Curte ar trebui să conveargă în acea direcție, încurajând uniformizarea juridică a statelor membre, iar nu eterogenitatea sistemelor de drept ale acestora. Aceasta, cu atât mai mult cu cât, prin acest procedeu, Curtea exclude din domeniul de aplicabilitate a drepturilor fundamentale domenii – extrem de vaste prin frecvența cu care se regăsesc în viața de zi cu zi – cărora cele mai multe state europene le acordă garanții procedurale, cu toate că firesc ar fi ca reacția să fie inversă. Tentația Curții de a exclude astfel de delict este cu atât mai criticabilă, cu cât, în contextul unui proces semnificativ de depenalizare a anumitor domenii, statele ar putea abuza de porțița legală permisă de Curte pentru a nega drepturi procedurale unor întregi ramuri de drept.

În **materie fiscală** s-a putut constata o evoluție a jurisprudenței europene cu privire la aplicabilitatea art. 6 delictelor de această natură

⁽¹⁾ F. Quilleré-Majzoub, op. cit., p. 36.

⁽²⁾ A se vedea C.E.D.O., Hotărârea *De Wilde, Ooms și Versyp c. Belgiei* din 18 iunie 1971.

care nu sunt calificate ca fiind infracțiuni. Dacă mult timp Comisia⁽¹⁾, susținută de către Curte, a refuzat aplicarea art. 6 pentru delictele de natură fiscală, ulterior jurisprudența a evoluat în sensul includerii în noțiunea de materie penală și a acestor cauze. Argumentele au fost dezvoltate de către Curte în hotărârea *Bendenoun c. Franței*⁽²⁾: norma fiscală franceză care sancționa anumite nerespectări ale Codului general al impozitelor cu penalități era de aplicabilitate generală; sancțiunea avea un caracter vădit punitiv și preventiv, cât timp nu era destinată pentru a acoperi un eventual prejudiciu, acesta fiind reparat prin impunerea de dobânzi; în fine, sancțiunea avea un quantum ridicat și putea să conducă la privarea de libertate a persoanei în caz de neplătă. Din aceleași rațiuni, sancțiunea existentă în dreptul francez – *contrainte par corps* – și care constă în privarea de libertate a debitorului, ca mijloc de a-l constrânge să plătească creanța, a fost analizată de către Curte ca fiind de natură penală⁽³⁾. Totuși, nu întotdeauna Curtea recunoaște unor sancțiuni fiscale – precum aplicarea unui impozit majorat pentru rea-credință – caracterul penal, chiar și după hotărârea *Bendenoun*. Spre exemplu, s-a decis că nu are caracter penal procedura prin care reclamantul a contestat numai cuantumul impozitului suplimentar aplicat, pentru că el nu a contestat elementele

(1) Comisia Europeană, Decizia din 8 iulie 1980, plângerea nr. 8903/80, în DR 21, p. 246; Decizia din 14 decembrie 1988, plângerea nr. 13013/87, în DR 57, p. 216. Procesul de alterare a acestei poziții, foarte ferm exprimată până atunci, a început cu analizarea unei cauze de către Comisie, în care unui contribuabil i s-a aplicat cu titlu de sancțiune fiscală o amendă reprezentând de două ori cuantumul impozitului neplătit. Comisia a considerat pentru prima dată că o astfel de sancțiune ar putea fi calificată ca fiind penală, deși a respins plângerea. A se vedea Comisia Europeană, Decizia *Von Sydow c. Suediei* din 12 mai 1987, în DR 53, p. 85.

(2) C.E.D.O., Hotărârea din 24 februarie 1994; în același sens, a se vedea C.E.D.O., Hotărârea *Benham c. Regatului Unit* din 10 iunie 1996. Pentru un excelent comentariu cu privire la hotărârea *Bendenoun* și la consecințele acesteia, a se vedea *D. Yernault*, *Le fisc, ses amendes et la matière pénale*, în RTDH, 1995, p. 427 și urm.

(3) C.E.D.O., Hotărârea *Jamil c. Franței* din 8 iunie 1995.

„penale” ale sancțiunii⁽¹⁾. Rezultă însă din decizia Curții că, dacă reclamantul ar fi contestat chiar aplicabilitatea sancțiunii, adică lipsa vreunui delict fiscal pe care să-l fi comis, art. 6 ar fi fost aplicabil. Nu putem să nu constatăm lipsa de logică a unei astfel de soluții. Adică, dacă litigiul ar fi vizat existența delictului, Curtea era gata să admită caracterul penal al acestuia.

3. Dacă până la acest moment, cel puțin în ceea ce privește situația domeniului de incidență al garanțiilor procedurale, sistemul de drept român nu este foarte depărtat de cel impus de la Strasbourg, în materia contravențiilor această constatare suferă o excepție importantă. **Potrivit legislației interne aplicabile, procedurii contravenționale i se aplică, dincolo de unele reguli speciale, regulile generale ale procedurii civile.** Aceasta nu înseamnă că procedura contravențională română nu este însoțită de garanții ale unei proceduri echitabile, pentru că, după cum am mai spus, art. 21 din Constituție nu distinge după natura litigiului, însă problema care apare este cea a atribuirii unui caracter civil acestor garanții de ordin procedural. Între garanțiile procedurale civile și penale, în ciuda apropierei constante realizate de către Curte și în ciuda faptului că principiile generale sunt aceleași, persistă totuși diferențe remarcabile și extrem de importante în materie contravențională. Cea mai importantă este faptul că, după cum am văzut, **procedura civilă nu cunoaște prezumția de nevinovăție** și impune reclamantului sarcina probei. În materie contravențională, aceasta înseamnă că persoana sancționată prin procesul-verbal de contravenție este cea care are obligația de a face proba nevinovăției sale, aflându-se pe o poziție exact opusă celei în care se află un acuzat în materie penală.

Pentru a determina natura contravențiilor în dreptul român și efectele acestei stări de fapt, trebuie plecat de la prevederile art. 1-3 din O.G. nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor. Așa cum am văzut mai sus, din definiția legală a contravenției rezultă faptul că diferențele de natură juridică dintre contravenții și infracțiuni sunt

⁽¹⁾ C.E.D.O., Decizia *Gantzner c. Franței* din 5 octombrie 1999.

minime. De aceea, este cel puțin bizară opțiunea legiuitorului român, exprimată în art. 47 din prezenta ordonanță, de a aplica în materie contravențională dispozițiile de drept procesual civil. Practic vorbind, situația este mai mult decât bizară: în timp ce Convenția, care face parte din dreptul intern de la momentul ratificării sale, impune, cu privire la o bună parte a contravențiilor, respectarea tuturor garanțiilor existente în materie penală, reglementările interne stabilesc că dreptul contravențional aparține materiei civile, iar hotărârile în materie sunt hotărâri civile⁽¹⁾. Ar fi fost firesc și în spiritul reglementărilor din cea mai mare parte a statelor europene ca, cel puțin parțial, procedura contravențională să fie structurată pe procedura penală.

În practica judiciară română însă, soluțiile nu au prins acest trend al concepției europene asupra raporturilor de drept contravențional. Astfel, spre exemplu, se afirma într-o hotărâre din practica judiciară că sancțiunea contravențională este o sancțiune civilă, ea neavând o natură penală⁽²⁾. Afirmarea nu poate avea nicio justificare solidă. Este mai mult decât cunoscut faptul că distincția esențială între o sancțiune de natură civilă și una de natură penală constă în aceea că prima are un caracter preponderent, dacă nu exclusiv, reparator, în timp ce cea de-a doua are un caracter preponderent, dacă nu exclusiv, punitiv și preventiv⁽³⁾. Or, este imposibil de identificat caracterul reparator al unei sancțiuni cu amendă, însoțită de confiscare, pentru depășirea limitei încasărilor în numerar ale unei persoane juridice ori pentru depășirea limitei maxime a vitezei admise pe drumurile publice. Astfel de sancțiuni au un caracter punitiv și preventiv mai mult decât vădit, dacă termenul suportă grade de comparație. Nu trebuie uitat că, dacă prin fapta reglementată ca fiind contravenție se provoacă și un pre-

⁽¹⁾ C.S.J., s. pen., dec. nr. 984/1993, în Dreptul nr. 7/1994, p. 98.

⁽²⁾ Trib. București, s. cont. adm., dec. civ. nr. 1256/1997, în *Al. Țiclea, I.D. Tărcilă, I. Niță Stan, C. Rujoiu, M. Corbu, Răspunderea contravențională*, Ed. Atlas Lex, București, 1995, p. 825. Mai recent au început să apară și hotărâri judecătorești ceva mai aproape de spiritul impus de către Curte și care au stabilit că o acuzație în materie contravențională este o acuzație în materie penală, în ciuda prevederii exprese din art. 47 din O.G. nr. 2/2001.

⁽³⁾ *P. Poncela, Droit de la peine*, PUF, Paris, 1995, p. 31-35.

judiciu, persoana responsabilă va fi obligată la repararea acestuia. Or, dacă sancțiunea ar fi civilă, cumulul acesta de răspundere ar fi imposibil. Confundarea dreptului substanțial (care, în materie contravențională, ține de dreptul public, fiind identic prin natură cu dreptul penal) cu dreptul procedural, care în materie contravențională ține de dreptul civil, este o eroare gravă ce ar trebui evitată.

Tocmai de aceea România a suferit o condamnare importantă în fața instanței europene, prin Hotărârea *Anghel c. României*. În speță, a fost vorba despre o contravenție de tulburare a ordinii publice sancționată, la momentul comiterii sale, cu o amendă care se putea transforma în închisoare în caz de neplată. De aceea, potrivit criteriilor expuse mai sus, Curtea nu a avut nicio dificultate în a-i atribui un caracter penal. Totuși, cred că merită subliniat faptul că motivarea unei astfel de calificări nu a fost justificată doar prin caracterul posibil privativ de libertate al sancțiunii, ci mai ales prin natura faptei comise. De aici se poate trage concluzia că, indiferent de faptul că închisoarea contravențională a fost eradicată odată cu revizuirea constituțională din 2003, multe dintre contravențiile române pot primi o calificare identică. Efectele pe care această hotărâre le produce asupra sistemului de procedură contravențională român sunt uriașe. Pe fond, Curtea a constatat că, prin prezumția de legalitate a procesului-verbal de contravenție se răstoarnă sarcina probei, contravenientului fiindu-i încălcată prezumția de nevinovăție. În consecință, cel puțin în raport de acele contravenții ce pot conduce la o calificare penală după criteriile Curții, se impune adoptarea unei jurisprudențe care să stabilească sarcina probei contravenției în sarcina emitentului procesului-verbal de contravenție.

Ceea ce este însă important de subliniat este faptul că din Hotărârea *Anghel* nu trebuie înțeles că orice contravenție are caracter penal. În realitate, trebuie plecat de la criteriile stabilite de Curte în aprecierea acestui fapt. Astfel, o faptă precum cea a pietonului care traversează neregulamentar strada nu poate fi calificată ca fiind penală nici sub aspectul naturii juridice a faptei și nici sub aspectul severității sancțiunii. În schimb, fapta conducătorului de autovehicul de a

conduce sub influența alcoolului, fără ca fapta să fie infracțiune, este o contravenție care are aceeași natură juridică cu o infracțiune, iar sancțiunea are o severitate suficient de ridicată pentru ca fapta să poată fi calificată ca fiind penală. O parte din practica judiciară a achiesat la criteriile oferite de C.E.D.O. în verificarea incidenței în materia contravențiilor a unor principii de drept penal, precum prezumția de nevinovăție. Spre exemplu, raportându-se la criteriul severității sancțiunii, o instanță a decis că fapta de a parca neregulamentar, sancționată cu ridicarea autovehiculului, poate fi asimilată unei fapte penale. Chiar dacă avem rezerve serioase față de concluzia instanței, considerăm laudabil faptul că aceasta a decis să aplice criteriile oferite de Curtea Europeană a Drepturilor Omului⁽¹⁾.

Relativ la prezumarea nevinovăției unei persoane, cu consecința faptului că sarcina probei apasă asupra organelor statului, trebuie însă subliniat un aspect deosebit de important, în condițiile unor ușoare confuzii în practica judiciară ce a urmat pronunțării Hotărârii *Anghel*. Faptul că un contravenient nu este ținut să își dovedească nevinovăția nu înseamnă că este suficient ca acesta să conteste procesul-verbal de contravenție pentru a fi exonerat de răspundere. În realitate, chiar dacă procesul-verbal de contravenție nu beneficiază de o prezumție de legalitate, el constituie o probă a vinovăției contravenientului. O instanță sesizată cu o plângere contravențională în fața căreia nu se prezintă nicio probă nu poate admite plângerea, în condițiile în care unica probă a dosarului – procesul-verbal – indică culpabilitatea petentului. Pentru a lua un exemplu banal, dacă un agent de poliție observă un conducător auto care nu a respectat culoarea roșie a semaforului, constatarea pe care acesta o face prin procesul-verbal de contravenție reprezintă o probă a vinovăției conducătorului, fără ca prezumarea nevinovăției acestuia să se opună unei asemenea concluzii. Prin Hotărârea *Anghel* s-a reproșat instanțelor în cauză că nu au ținut cont de probele în apărare, din care rezulta cel puțin un dubiu în sensul vinovăției petentului, nu faptul că s-au bazat exclusiv pe

⁽¹⁾ Jud. Slatina, sent. civ. nr. 1713/2007, în *N. Cristuș*, Răspunderea contravențională. Practică judiciară 2007-2009, Ed. Hamangiu, București, 2010, p. 263-270.

procesul-verbal de contravenție pentru a respinge plângerea contravențională.

Din acest punct de vedere, considerăm că problema trebuie privită și prin perspectiva contravenției de care este acuzat petentul. Există contravenții care nu se constată prin simțurile proprii ale unei persoane – cum sunt cele care privesc depășirea limitelor de viteză sau conducerea sub influența unor băuturi alcoolice –, în cazul cărora este evident că proba în fața instanței se realizează prin mijloace speciale. În cazul altora însă, astfel de mijloace nu sunt posibile, așa încât constatarea contravenției apare ca o probă a vinovăției.

B. Trăsăturile contravenției

4. În cea de-a doua parte a art. 1, legiuitorul a oferit definiția contravenției, cu ajutorul căreia se pot identifica atât **trăsăturile**, cât și **conținutul** acesteia.

Definiția contravenției – faptă comisă cu vinovăție și prevăzută de lege, în sensul larg al acestui termen – este, fără îndoială, inspirată din definiția infracțiunii cuprinsă în art. 17 C. pen. Deși reglementarea contravențională este cu mult mai nouă decât cea a Codului penal, care datează din 1968, legiuitorul nu a făcut niciun efort de a adapta definiția contravenției la alte realități ale doctrinei decât cele existente în urmă cu 30 de ani⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Față de definiția infracțiunii din art. 17 C. pen., se poate observa că lipsește precizarea că *fapta prezintă pericol social*, ceea ce este cu certitudine un plus al reglementării în materie contravențională prin raportare la cea penală, cât timp este mai mult decât evident că, în măsura în care legiuitorul a decis incriminarea unei fapte ca și contravenție, aceasta prezintă pericol social, altfel nu ar mai fi fost necesară incriminarea ei (în acest sens, a se vedea *I. Santai*, Noul regim al contravențiilor. Ordonanța nr. 2/2001 (II), în Dreptul nr. 12/2001, p. 13). Lipsind această condiție, este evident că în domeniul contravențiilor nu regăsim o instituție asemănătoare celei reglementate prin art. 18¹ C. pen., a lipsei pericolului social al faptei, prezumându-se în mod absolut că, dacă legiuitorul a decis sancționarea unui comportament, acesta prezintă pericol social. A se vedea, în acest sens, Trib. București, s. a V-a civ.

Actuala definiție a contravenției, ca și cea a infracțiunii, suferă la nivel conceptual, întrucât lipsește contravenția de, probabil, cele mai importante două caracteristici ale sale – tipicitatea și antijuridicitatea. Este suficient să precizăm faptul că, după actuala definiție, fapta polițistului care dirijează circulația din mijlocul unei intersecții ar constitui contravenție, întrucât este o faptă prevăzută de lege și este comisă cu vinovăție, deși este cert faptul că acțiunea sa nu poate fi sancționată contravențional.

În realitate, contravenția este fapta tipică și antijuridică, comisă cu vinovăție și care este prevăzută de lege, în sensul larg al acestei noțiuni. Vom analiza pe rând cele **patru trăsături** ale contravenției.

5. Tipicitatea. Tipicitatea reprezintă **corespondența** care trebuie să existe **între fapta concretă** comisă de către contravenient și **modelul abstract** descris prin norma de incriminare a contravenției⁽¹⁾. Atunci când legiuitorul incriminează o contravenție, se raportează la un model abstract de faptă care aduce atingere unei valori sociale. Pentru ca o faptă concretă să fie contravenție, trebuie ca elementele sale să se suprapună exact peste cele abstracte existente în descrierea legală a contravenției. Spre exemplu, constituie contravenție fapta de a călători cu mijloacele feroviare de călători fără a avea legitimație de călătorie valabilă. În aceste condiții, fapta de a călători fără legitimație de călătorie cu un tren de marfă nu se încadrează în tipicitatea faptei descrise de către legiuitor. Vom relua analiza tipicității contravenției în contextul analizei art. 3 din prezenta ordonanță.

și cont. adm., dec. nr. 2524/1998, în *Al. Jiclea, Răspunderea contravențională. Teorie, practică judiciară, îndrumar de constatare și sancționare a contravențiilor, legislație*, Ed. Atlas Lex, București, 1995, p. 22; Trib. București, s. cont. adm., dec. nr. 1866/1998, în *D. Lupășcu, Tribunalul București. Culegere de practică judiciară, 1992-1998. Contencios administrativ, contravenții*, Ed. All Beck, București, 2000, p. 205-206.

⁽¹⁾ *J. Cerezo Mir, Curso de derecho penal español*, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, vol. II, p. 18.