

RAPORTUL DINTRE PREZUMȚIA DE NEVINOVĂȚIE A PERSOANEI ȘI PREZUMȚIA DE VERIDICITATE A PROCESULUI-VERBAL CU PRIVIRE LA CONTRAVENȚIE LA EXAMINAREA CONTESTAȚIILOR

Alexandra SMOLNIȚCHI, master (ORCID: 0000-0001-6527-5492)

Recenzent: **Sergiu FURDUI**, doctor în drept, conferențiar universitar

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE PRESUMPTION OF INNOCENCE AND THE PRESUMPTION OF VERACITY OF REPORT REGARDING THE CONTRAVENTION IN THE EXAMINATION OF THE APPEALS

Individual freedom and security of the person is one of the most sensitive and complex human values which, along with other fundamental rights, plays a primordial role in a democratic society. This article examines how to apply and reconcile two relative presumptions governing the settlement of appeals against the decisions of the ascertaining agent in administrative cases: the presumption of veracity of the transcript on a contravention, as part of the tripartite presumption enjoyed by the administrative acts issued by the public authorities and the presumption of innocence of the person to whom this act is addressed. The subject is treated in terms of national legislation and in terms of the evolution of european jurisprudence in the field of law.

Key words: *appeal, presumption of innocence, right to defence, burden of proof, presumption of veracity, administrative act, condition of validity, means of proof.*

Acest articol analizează modalitatea de aplicare și de conciliere a două prezumții relative care guvernează soluționarea contestațiilor împotriva deciziilor agenților constataatori asupra cauzelor contravenționale: prezumția de veridicitate a procesului-verbal cu privire la contravenție, ca parte componentă a prezumției tripartite de care se bucură actele administrative emise de către autoritățile publice și prezumția de nevinovăție a persoanei căreia acest act se adresează. Subiectul este tratat atât prin prisma legislației naționale, cât și prin prisma evoluției jurisprudențiale europene în materia dreptului contravențional.

Cuvinte-cheie: *contestație, prezumție de nevinovăție, drept la apărare, sarcina probei, prezumție de veridicitate, act administrativ, condiție de valabilitate, mijloc de probă.*

Practica în domeniul dreptului contravențional la examinarea și soluționarea contestațiilor împotriva deciziilor agentului constataator asupra cauzelor contravenționale se confruntă cu opinii controversate în ce privește sarcina probațiunii și ponderea procesului-verbal cu privire la contravenție, *ut singuli*, la stabilirea existenței sau inexistenței faptei probabile.

Cu titlu preliminar, urmează să specificăm că, obiectul acestei lucrări exceptează soluționarea contestațiilor împotriva deciziilor privind examinarea contravențiilor în temeiul constatărilor personale ale agenților constataatori în procedură simplificată,

fără a fi necesară întocmirea procesului-verbal cu privire la contravenție, în cazurile în care persoana acceptă constatările agentului constator ca fiind suficiente pentru demonstrarea vinovăției și recunoaște săvârșirea contravenției (cartea a doua, titlul II, capitolul VI¹ din Codul contravențional)¹.

În practica judiciară, la examinarea contestațiilor contravenționale, hotărârile judecătorești au pus în evidență două abordări distincte. În unele cazuri, instanțele au acordat o forță superioară procesului-verbal cu privire la contravenție, care bucurându-se de prezumția de legalitate, autenticitate și veridicitate, a fost apreciat ca fiind suficient pentru constatarea vinovăției persoanei și sancționarea acesteia. În alte cazuri, instanțele au elucidat că, deși procesul-verbal cu privire la contravenție se bucură de prezumția legalității, acesta nu poate face dovada deplină, prin el însuși, a existenței faptei, a autorului acesteia și a vinovăției, acest proces-verbal fiind doar actul prin care o persoană este acuzată de săvârșirea faptei contravenționale.

Cu titlu de exemplu, în Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana nr. 5r-1181/2019 din 2 iulie 2019 prin care a fost respinsă contestația făptuitorului, menținută prin Decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Chișinău nr. 4r-2057/2019 din 15 octombrie 2019, instanța a reținut că „procesul-verbal cu privire la contravenție a fost întocmit cu respectarea tuturor dispozițiilor legale, astfel încât consemnările făcute de agentul constator în cuprinsul acestuia referitor la situația de fapt beneficiază de prezumția de veridicitate, prezumție simplă care poate fi răsturnată prin orice mijloc de probă”². Pe de altă parte, în Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana nr. 5-2117/2017 din 25 martie 2019, menținută prin Decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Chișinău nr. 4r-2561/2020 din 30 noiembrie 2020, instanța a admis contestația înaintată, motivând că „... partea acuzării a prezentat în exclusivitate procesul-verbal cu privire la contravenție, constatând „ex propriis sensibus” fapta contravențională, adică „prin propriile simțuri”. Astfel, pentru susținerea acestora, urma să se prezinte în ședința de judecată, dar și să prezinte probe cu privire la cele constatate”³.

În mod rezonabil se poate de concluzionat că în ce privește procedura contravențională la examinarea contestațiilor, operează în principal două prezumții rela-

- 1 Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În vigoare din 16.01.2009. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 441-451, art. 879.
- 2 Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana din 2 iulie 2019, dosarul nr. 5r-1181/19, menținută prin Decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Chișinău din 15 octombrie 2019, dosar nr. 4r-2057/2019. https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/845e45e6-9a9d-e911-80d7-0050568b021b https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/bc8dcb89-dedb-45f3-863c-c8dfe1b7ab1e (vizitat 28.12.2020).
- 3 Hotărârea Judecătoriei Chișinău, sediul Ciocana din 25 martie 2019, dosarul nr. 5-2117/2017, menținută prin Decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Chișinău din 30 noiembrie 2020, dosarul nr. 4r-2561/2020. https://jc.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/e84f2fb1-8087-e911-80d7-0050568b021b și https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/06e5a665-e802-4dad-99c9-549f69395a75 (vizitat 28.12.2020).

tive: **prezumția de veridicitate** a actului administrativ și **prezumția de nevinovăție** a persoanei căreia acest act se adresează. Soluția instanțelor de judecată derivă din importanța acordată unei din prezumții în raport cu cealaltă. Cu alte cuvinte, fie dubiul asupra vinovăției contravenientului este plasat pe o poziție superioară comparativ cu veridicitatea consemnărilor din procesul-verbal cu privire la contravenție, fie actele administrative în procesul contravențional se prezumă a face dovada deplină a vinovăției celui sancționat până la proba contrară.

Legislația Republicii Moldova nu prevede în mod expres modalitatea de examinare și de soluționare a contestațiilor împotriva deciziilor agentului constatator, legislatorul autohton reglementând exclusiv modalitatea de judecare a cauzelor contravenționale. În practică așadar, examinarea contestațiilor are loc în conformitate cu prevederile capitolului VII din Codul contravențional, adică după aceleași principii și în același mod stipulat pentru examinarea cauzelor contravenționale.

Considerăm o asemenea abordare ca fiind incompatibilă cu litera și spiritul Constituției și al Convenției pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, legislația la acest capitol fiind deficitară și în contradicție cu principiile care garantează drepturile fundamentale în raport cu „acuzăția în materie penală”, sub aspectul respectării conținutului principiului legalității care guvernează și dreptul contravențional. În această ordine de idei, suntem de comun acord cu cele susținute de S. Furdui: „este incompletă și, deci, greu realizabilă procedura privind depunerea contestației împotriva procesului-verbal cu privire la contravenție (art. 448), de vreme ce nu se arată ordinea și modalitatea examinării contestației respective și, culmea, nu sunt specificate soluțiile ce urmează a fi adoptate de instanța de judecată”⁴. În opinia noastră, chiar dacă cele două instituții au fost contopite în Codul contravențional, după specificul și esența lor, acestea sunt distincte, or procesul contravențional este analogic unui proces penal, iar procedura de examinare a contestațiilor se asimilează mai degrabă unei proceduri contencioase.

Așadar, în lipsă de prevederi exprese privind modalitatea de examinare a contestațiilor și principiile aplicabile, instanțele naționale urmează să se conducă de principiile specifice examinării cauzei contravenționale, *inter alia*, principiul dreptății care se regăsește în art. 7 din Codul contravențional, potrivit căruia „Persoana poate fi sancționată numai pentru contravenția în a cărei privință este dovedită vinovăția sa, cu respectarea normelor prezentului cod” și principiul prezumției nevinovăției, reglementat de art. 375 din Codul contravențional, potrivit căruia „Persoana acuzată de săvârșirea unei contravenții se consideră nevinovată atâta timp cât vinovăția sa nu este dovedită în modul prevăzut de prezentul cod”⁵.

Este lipsită de orice îndoială imperiozitatea acestor prevederi, or legalitatea răspunderii presupune respectarea principiului prezumției de nevinovăție care implică,

4 Furdui, Sergiu. Probleme de drept și soluții în opinia separată a judecătorului. Chișinău: Universul, 2017, p. 169.

5 Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În vigoare din 16.01.2009. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 441-451, art. 879.

în esență, faptul că sarcina probei aparține acuzării și orice îndoială este favorizantă contravenientului conform formulei *in dubio pro reo*.

Constituind garanția procesuală principală a dreptului la apărare, prezumția de nevinovăție, consacrată inițial în art. 9 din **Declarația universală a drepturilor omului și cetățeanului** din 1789 din Franța și care ulterior a dobândit caracter de principiu internațional prin consacrarea sa în art. 11 din Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948, iar mai apoi și în art. 6 § 2 din **Convenția Europeană a Drepturilor Omului**, prevede, în esență, dreptul unei persoane de a fi considerată nevinovată până la stabilirea în mod legal a vinovăției sale. „Principiul prezumției de nevinovăție impune, între altele, ca, în îndeplinirea funcțiilor lor, membrii completului de judecată să nu pornească de la ideea preconceptută că inculpatul a săvârșit fapta incriminată; sarcina probei revine acuzării și orice îndoială este în avantajul persoanei acuzate. În plus, acuzarea are obligația de a-i preciza persoanei în cauză ce acuzații i se aduc — pentru a-i oferi ocazia să își pregătească și să își prezinte apărarea în mod corespunzător — și de a oferi probe suficiente pentru a întemeia o declarație de vinovăție”⁶.

Pe de altă parte, prezumția de veridicitate a procesului-verbal cu privire la contravenție, ca parte componentă a prezumției tripartite care guvernează regimul juridic al actului administrativ, își regăsește sorgintea din familia de drept anglo-saxonă, încă din secolul al XVI-lea, în instituția numită „*presumption of regularity*” (prezumția de regularitate), existentă în prezent în dreptul englez, american, australian, precum și în alte sisteme de drept. Conceptul prezumției de regularitate reflectă împrejurarea în care „**atunci când un reclamant susține că statul a desfășurat proceduri sau a acționat ilicit, instanțele vor presupune că îndatoririle oficiale au fost îndeplinite în modul corespunzător, până când contestatorul va prezenta dovezi contrare clare**”⁷.

Prezumția de veridicitate sau „prezumția de adevăr”, reprezintă o presupunere relativă (*juris tantum*) a concordanței consemnărilor efectuate, în cazul de față, de agentul constator, în actul administrativ, cu implicațiile conjuncturilor factice obiective la care actul face trimitere. Cu alte cuvinte, până la proba contrară, se prezumă că starea factuală reținută în conținutul oricărui act emis de către un organ administrativ se identifică întocmai cu adevărul obiectiv. Pornind de la aceste premise, la examinarea contestației, anume contestatorului îi revine sarcina de a răsturna această prezumție, prin probele prezentate la etapa prejudiciară și judiciară.

Susținem opinia lui D. Baltag privind faptul că „prezumțiile legale trebuie să fie stabilite, în mod expres, prin norme juridice, astfel încât nu poate exista o prezumție fără

6 Ghid privind art. 6 din Convenție. Dreptul la un proces echitabil (latura penală). Consiliul Europei/ Curtea Europeană a Drepturilor Omului, 2014, p.35 <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2018/11/Ghid-art.-6-pen-2013.pdf> (vizitat 28.12.2020).

7 The Presumption of Regularity in Judicial Review of Executive Branch. În: Harvard Law Review nr. 8 din 8 iunie 2018. <https://harvardlawreview.org/2018/06/the-presumption-of-regularity-in-judicial-review-of-the-executive-branch/> (vizitat 28.12.2020).

un text de lege (*nulla praesumptio sine lege*)⁸. Deși prezumția relativă de veridicitate a procesului-verbal nu este reglementată expres în Codul contravențional, în Hotărârea nr. 32 din 29 noiembrie 2018, Curtea Constituțională a reținut că „procesul-verbal cu privire la contravenție este un act administrativ, care emană de la o autoritate publică, dotată cu competența de a constata și de a sancționa faptele contravenționale, se bucură de prezumțiile de legalitate, de autenticitate și de veridicitate. De asemenea, acesta este executoriu. Astfel, Curtea admite că pentru încheierea sa valabilă, în scopul producerii de efecte juridice, redactarea lui trebuie să respecte o anumită formă *ad validitatem*, trebuind realizate toate exigențele de fond și de formă”⁹.

Considerăm oportun de a preciza că actele emise de Curtea Constituțională alcătuiesc, după natura lor, acte de jurisdicție constituțională, sunt obligatorii pentru toate autoritățile statului, nu pot fi atacate și se află sub imperiul articolului 140 din Constituție¹⁰. „Indiferent de natura hotărârilor Curții, ele își produc efectele pe care Constituția le conferă în raport cu atribuția exercitată de către Curte, forța lor juridică neputând fi contestată sau confirmată de nimeni” (HCC nr. 20 din 9 iulie 2020, § 37; HCC nr. 5 din 25 februarie 2020 § 140; HCC nr. 9 din 26 martie 2020, § 62)¹¹.

Prin prisma celor evidențiate *supra*, atestăm aplicabilitatea principiului prezumției tripartite a actului administrativ la examinarea contestațiilor contravenționale, care include în sine și prezumția de veridicitate, condiționată însă exclusiv de respectarea unor exigențe legale de fond și de formă.

În același context, și Colegiul Penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, în Recomandarea nr. 41 din 21 mai 2013, a explicat că „Decizia agentului constator sau a comisiei administrative, ordonanța procurorului asupra cauzei contravenționale emise în urma examinării cauzei sunt acte juridice, care au trăsăturile actului administrativ individual și produc efecte juridice concrete. Actele juridice cu privire la rezultatele acestei activități procesuale trebuie să corespundă cerințelor caracteristice actelor administrative individuale. Referindu-ne la noțiunea actului administrativ, menționăm că acesta reprezintă prescrierea unilaterală juridică

8 Baltag, D. Teoria Generală a Dreptului: pentru uzul studenților. Chișinău: ULIM, 2010, p. 493.

9 Hotărârea Curții Constituționale privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 445 și 461 din Codul contravențional (nulitatea procesului-verbal cu privire la contravenție) nr. 32 din 29.11.2018, pct. 38 https://www.constcourt.md/public/ccdoc/hotariri/h_32_2018_158g_2018_ro.pdf (vizitat 28.12.2020).

10 Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Publicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994, nr. 1, art. 5. În vigoare din 19.08.1994. Potrivit articolului 140 (Hotărârile Curții Constituționale) „(1) Legile și alte acte normative sau unele părți ale acestora devin nule, din momentul adoptării hotărârii corespunzătoare a Curții Constituționale. (2) Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate”.

11 Hotărârile Curții Constituționale nr. 20 din 9.07.2020, nr. 5 din 25.02.2020, nr. 9 din 26.03.2020, în care Curtea a reiterat că indiferent de natura hotărârilor Curții, ele își produc efectele pe care Constituția le conferă în raport cu atribuția exercitată de Curte, forța lor juridică neputând fi contestată sau confirmată de nimeni. <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=741&l=ro> (vizitat 5.01.2021).

a puterii organului împuternicit al administrării de stat (subiectul administrării) bazată pe lege, orientată spre stabilirea normelor de drept sau apariția, schimbarea și încetarea relațiilor de drept concrete în scopul realizării practice a sarcinilor și funcțiilor activității executive și directive¹².

În continuare, în contextul în care legea contravențională stabilește că sarcina probațiunii revine autorităților publice, forța probantă a consemnărilor din procesul-verbal cu privire la contravenție a fost stabilită în art. 425 alin. (2) din Codul contravențional¹³, din care se deduce că în calitate de probă se admit elementele de fapt constatate prin intermediul procesului-verbal cu privire la contravenție. Legislatorul moldav a stabilit în mod clar că procesul-verbal cu privire la contravenție este un mijloc de probă, instanța de judecată fiind competentă ca, la soluționarea cauzei, să dea apreciere elementelor de fapt constatate în actul administrativ potrivit convingerii sale, conducându-se de lege.

Ținând cont de prevederile legale enunțate, devine evident că abordarea reflectată în practica judiciară cu privire la faptul că procesul-verbal cu privire la contravenție este exclusiv un act prin care o persoană este acuzată de săvârșirea contravenției, nu mai poate fi acceptată. Deși acest act stă la baza unei acuzații, echivalentă de cele mai multe ori cu „acuzația în materie penală“ (potrivit criteriilor enunțate în hotărârea CtEDO *Engel și alții* împotriva Țărilor de Jos¹⁴, reiterate ulterior și în cauza *Ziliberberg* împotriva *Moldovei*¹⁵), sub aspect probator, procesul-verbal cu privire la contravenție nu poate fi asimilat în nici un caz unei ordonanțe de punere sub învinuire sau unui rechizitoriu. Spre deosebire de aceste acte procedurale, care nu se regăsesc în prevederile art. 93 din Codul de procedură penală (*Probele*)¹⁶, procesul-verbal cu privire la contravenție este indicat expres de către legislator ca fiind un mijloc de

-
- 12 Recomandarea Colegiul Penal al Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova nr. 41 din 21.05.2013 cu privire la aplicarea prevederilor art. 448 Cod Contravențional, contestația împotriva procesului-verbal cu privire la contravenție. http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=66 (vizitat 4.01.2021)
 - 13 Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În vigoare din 16.01.2009. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 441-451, art. 879.
 - 14 Decizia Curții Europene pentru Drepturile Omului în cauza *Engel și alții* împotriva Țărilor de Jos din 8 iunie 1976, definitivă din 23 noiembrie 1976, § 82-83. În această decizie, Curtea a stabilit că punctul de plecare în examinarea aplicabilității laturii penale a art. 6 din Convenție rezidă din următoarele criterii: 1) calificarea în dreptul intern; 2) natura infracțiunii; 3) gravitatea pedepsei pe care persoana în cauză riscă să o primească. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57479%22%5D%7D> (vizitat 30.12.2020).
 - 15 Decizia Curții Europene pentru Drepturile Omului în cauza *Ziliberberg* împotriva *Moldovei* din 1 februarie 2005, definitivă din 1 mai 2005, § 29. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22ziliberberg%22%5D%2C%22languageisocode%22:%5B%22RUM%22%5D%2C%22appno%22:%5B%2261821/00%22%5D%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-112694%22%5D%7D> (vizitat 30.12.2020).
 - 16 Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr. 122 din 14.03.2003. În vigoare din 12.06.2003. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 263-269, art. 855.

probă, astfel încât controversele referitoare la regimul juridic al acestuia își au soluția în însuși cadrul normativ în vigoare.

Consecvent, la examinarea contestațiilor contravenționale, ar urma să fie aplicată regula *actori incumbit onus probandi*, așa încât, **contestația să fie** respinsă ca nefondată în eventualitatea în care autorul acesteia nu furnizează dovezi apte de a răsturna prezumția de veridicitate a actului legal și autentic emis de autoritatea publică.

În principiu, această abordare nu este contrară art. 6 § 2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, atâta timp cât la examinarea contestațiilor se respectă dreptul la apărare. În practica sa, Curtea nu a oferit un remediu explicit pentru concilierea prezumției de veridicitate a procesului-verbal cu privire la contravenție și a prezumției de nevinovăție. Aceasta din urmă ar putea coexista cu alte prezumții existente într-un anumit sistem de drept, prezumții care însă să nu fie incompatibile cu garanțiile dreptului la apărare.

Pronunțându-se în legătură cu aplicarea prezumției de nevinovăție în materia sancțiunilor administrative, în jurisprudența europeană — cauza *Salabiaku împotriva Franței*¹⁷, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a stabilit că „prezumția de nevinovăție nu este una absolută, de vreme ce în fiecare sistem de drept sunt operante prezumții de drept sau de fapt, iar Convenția nu le interzice în principiu, atâta timp cât statele respectă anumite limite rezonabile și nu încalcă drepturile apărării“. Și ulterior, în cauza *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic împotriva Suediei*, Curtea a reiterat concluzia anterioară, arătând că „**Statele trebuie să păstreze o balanță [...] mijloacele utilizate trebuie să fie în mod rezonabil proporționale cu scopul legitim dorit a fi atins**“¹⁸.

În ce privește prezumția de veridicitate care ar putea prevala prezumției de nevinovăție la examinarea contestațiilor, de exemplu, în cauza *Nicoleta Gheroghe împotriva României*, în care reclamanta a considerat că nu a beneficiat de dreptul la respectarea prezumției de nevinovăție anume din considerentul că, în dreptul intern, procesul-verbal cu privire la contravenție beneficiază de prezumția de legalitate și temeinicie și că instanțele de judecată îi impuseseră obligația de a răsturna sarcina probei, Curtea a evidențiat că nu există dovezi că instanțele sesizate de reclamantă cu o contestație împotriva procesului-verbal întocmit de agentul de poliție au avut idei preconcepute în ceea ce privește vinovăția reclamantei. Reclamanta a avut posibilitatea de a-și exercita dreptul la apărare prin toate mijloacele de probă, în cadrul unei ședințe publice, însă ultima a declarat că nu avea cereri de introdus sau probe de prezentat, astfel reclaman-

17 Decizia Curții Europene pentru Drepturile Omului în cauza *Salabiaku împotriva Franței* din 7 octombrie 1988, definitivă din 30 iunie 2004, § 28. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22salabiaku%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-57570%22%5D%7D> (vizitat 29.12.2020).

18 Decizia Curții Europene pentru Drepturile Omului în cauza *Västberga Taxi Aktiebolag and Vulic împotriva Suediei* din 23 iulie 2002, definitivă din 21 mai 2003, § 113. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%5B%22V%C3%A4stberga%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-60627%22%5D%7D> (vizitat 28.12.2020).

ta s-a expus cu bună știință riscului unei condamnări întemeiate numai pe probele aflate la dosar, incluzând așadar procesul-verbal de contravenție pe care ea însăși l-a prezentat în fața judecătoriei și căruia îi era atribuită o prezumție de temeinicie relativă. În prezenta cauză, Curtea nu a identificat niciun indiciu privind caracterul inehtabil sau arbitrar. Faptul că instanțele, prin hotărâri motivate, au analizat motivele de nulitate invocate de persoana în cauză și au considerat că acestea nu atrăgeau nulitatea procesului-verbal așa cum ar fi dorit reclamanta nu a fost suficient pentru a pune la îndoială caracterul echitabil al procedurii în litigiu sau, mai ales, respectarea dreptului său la prezumția de nevinovăție. Aceste elemente i-au fost suficiente Curții pentru a stabili că nu a fost încălcat, în speță, art. 6 din Convenție¹⁹.

În cauza *Anghel împotriva României*²⁰, deși s-a constatat încălcarea articolului 6 din Convenție, hotărârea Curții nu s-a axat pe eventualele încălcări ale prezumției de nevinovăție a contravenientului prin forța probantă a înscrisului constatator, respectiv prin prezumția de veridicitate cu care acesta era înzestrat. Din contră, a fost reținută încălcarea dreptului la un proces echitabil deoarece instanța a desfășurat o procedură pârținitoare legată de administrarea și aprecierea probatoriului, prin soluții precum respingerea cererii de confruntare a martorilor acuzării sau acordarea de valoare probatorie mărturiilor furnizate de către persoane implicate direct în conflictul pentru care titularul plângerii a fost sancționat contravențional.

Așadar, în ce privesc raționamentele Curții utilizate în cauzele relevante la care am făcut trimitere *supra*, putem conchide că în conjunctura în care făptuitorului îi este asigurat în deplină măsură dreptul la apărare, autorul contestației dispunând în mod obiectiv de mijloace de probă pe care le-ar putea utiliza în susținerea contestației sale, însă nu purcede la înaintarea cererilor corespunzătoare în acest sens, concluzia încălcării *per se* a dreptului la un proces echitabil prin faptul că judecătorii ar pleca de la premisa veridicității procesului-verbal cu privire la contravenție și a vinovăției contravenientului nu este susținută de către Curte.

De principiu, având în vedere că legislatorul autohton a stabilit că procesul-verbal cu privire la contravenție este mijloc de probă, acesta bucurându-se de prezumția de veridicitate, în procedura contestației, sarcina probațiunii aparține contravenientului în toate cazurile, astfel că, la prima vedere, o contestație formulată fără suport probatoriu ar urma să fie invariabil respinsă.

În practică însă, de cele mai multe ori, din varii motive, procesul verbal cu privire la contravenție este lipsit de orice fundament probatoriu, fiind bazat exclusiv pe constatările agentului constatator, iar făptuitorul nu deține și nici nu ar putea produce, la rândul său, probe care să îi ateste nevinovăția sa. Această situație pune contestatorul

19 Decizia Curții Europene pentru Drepturile Omului în cauza Nicoleta Gheorghe împotriva României din 3 aprilie 2012, definitivă din 3 iulie 2012, § 28, 30, 34. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-123579%22%5D%7D> (vizitat 29.12.2020).

20 Decizia Curții Europene pentru Drepturile Omului în cauza Anghel împotriva României din 4 octombrie 2007, definitivă din 31 martie 2008. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-123074%22%5D%7D> (vizitat 30.12.2020).

într-o imposibilitate efectivă de a se apăra, spre exemplu în cazul contravențiilor în domeniul circulației rutiere, atunci când agentul de patrulare constată că conducătorul auto nu avea cuplată centura de siguranță, nu a acordat prioritate pietonilor la traversarea trecerii, nu a respectat regulile de circulație la schimbarea direcției de mers, nu a respectat marcajul privind delimitarea benzilor, iar la locul comiterii faptei nu au fost prezenți martori care ar putea să facă declarații privind circumstanțele faptice.

În aceste cazuri, în lipsa unui minim registru probatoriu pe care să se bazeze, prezumția de veridicitate a procesului-verbal contravențional nu ar putea fi situată nici sub o formă deasupra prezumției de nevinovăție în plan procesual.

Considerăm că anume din aceste raționamente, în scopul respectării dreptului la un proces echitabil, pentru a nu se încălca dreptul la apărare, legislatorul a prevăzut o condiție de fond inerentă autorității publice la încheierea procesului-verbal cu privire la contravenție. Astfel, în art. 442 alin. (1) din Codul contravențional, Parlamentul a legiferat că „procesul-verbal cu privire la contravenție este un act prin care se individualizează fapta ilicită și se identifică făptuitorul. Procesul-verbal se încheie de agentul constator pe baza constatărilor personale și a probelor acumulate, în prezența făptuitorului sau în absența lui”²¹.

Prin urmare, deși procesul-verbal cu privire la contravenție reprezintă în sine un mijoc de probă, acesta nu poate fi încheiat decât într-o ipoteză complexă cumulativă. Așa fiind, pentru o eventuală concilierea a celor două prezumții, legislatorul a stabilit în mod expres insuficiența constatărilor personale ale agentului constator la emiterea actului administrativ, acestea urmând a fi susținute de alte probe.

Relevante acestei interpretări sunt și prescripțiile art. 440 alin. (1) din Codul contravențional, potrivit cărora „constatarea faptei contravenționale înseamnă activitatea, desfășurată de agentul constator, *de colectare și de administrare a probelor* privind existența contravenției (...)”²².

Prin prisma opțiunii legislative, pentru a produce efecte juridice, premisa *sine-qua-non* încheierii procesului-verbal cu privire la contravenție este acumularea de probe. Corespunzător, actul de constatare și sancționare a persoanei exclusiv în baza constatărilor personale ale reprezentantului autorității publice nu întrunește una dintre condițiile legale de valabilitate și nu mai poate beneficia de prezumția de veridicitate.

Raționamentul legislatorului la reglementarea acestor prevederi este unul firesc, pornind de la premisa că drepturile fundamentale ale cetățeanului sunt cele ce trebuie asigurate, iar nu încrederea necondiționată, *ab initio* în buna-credință a organelor constatoare. Pe cale de consecință, prezumția relativă de veridicitate a actului administrativ nu urmează să opereze în cazul în care procesul-verbal cu privire la contravenție este unicul mijloc de probă existent la materialul contravențional, și nu este susținut de alte înscrisuri care ar dovedi vinovăția persoanei.

21 Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În vigoare din 16.01.2009. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 441-451, art. 879.

22 Ibidem.

O abordare distincă ar fi contrară însuși raționamentului pentru care majoritatea statelor europene au „depenalizat“ anumite infracțiuni, plasându-le în sfera contravențională. Or, în cazul în care porcesul-verbal cu privire la contravenție, *ut singuli*, ar fi suficient pentru constatarea vinovăției persoanei, făptuitorului i s-ar crea de fapt o situație mult mai grea decât aceea de care ar fi beneficiat în cadrul unui proces penal.

Remarcăm că Parlamentul nu a stabilit nerespectarea condiției de valabilitate a procesului-verbal cu privire la contravenție — încheierea acestuia în lipsa probelor — ca fiind de natură să-l sancționeze cu nulitatea absolută în corespundere cu prevederile art. 445 alin. (1) din Codul contravențional. Mai mult, mijloacele de probă care au stat la baza încheierii procesului-verbal nu sunt incluse nici în prevederile art. 443 din Codul contravențional care se referă la conținutul obligatoriu al procesului-verbal cu privire la contravenție.

În aceste circumstanțe, lipsa unor elemente de natură a proba acuzarea din procesul-verbal cu privire la contravenție pot genera admiterea contestației — chiar și fără ca contestatorul să furnizeze vreo probă în susținerea ei — doar prin prisma temeiului de nulitate relativă prevăzut la art. 445 alin. (2) din Codul contravențional — „încălări ale altor norme imperative din prezentul Cod“. Contrar, prin acțiunea principiului *onus probandi incumbit actori*, contestația va fi respinsă ca nefondată în eventualitatea în care autorul acesteia nu furnizează dovezi apte de a răsturna prezumția de veridicitate doar în cazul în care procesul-verbal cu privire la contravenție va fi susținut de probele acumulate în corespundere cu prevederile legale.

Pentru o mai bună aplicabilitate, susținem proiectul de *lege ferenda* propus de către S. Furdui privind reglementarea unei secțiuni separate în lege care să reglementeze „Contestația în cauza contravențională“ și care să prevadă atât elementele obligatorii ale unei contestații, printre altele „temeiurile de fapt și de drept, precum și motivarea soluției solicitate“, cât și soluțiile instanței de judecată la examinarea contestației²³.

În calitate de propunere de *lege ferenda*, considerăm oportună implicarea legislatorului și introducerea în art. 443 alin. (1) din Codul contravențional a mijloacelor de probă drept componentă obligatorie a procesului-verbal cu privire la contravenție. În concret, propunem completarea art. 443 alin. (1) din Codul contravențional după cum urmează: „procesul-verbal cu privire la contravenție va cuprinde (...) mijloacele de probă care au stat la baza încheierii procesului-verbal cu privire la contravenție“.

În concluzie, **la examinarea unei contestații concrete, judecătorul are obligația pozitivă de a identifica premisele unui necesar just echilibru** între prezumția de veridicitate a procesului-verbal de constatare a contravenției și prezumția de nevinovăție a contravenientului, asigurându-se că respectă garanțiile procesuale depline ale celui tras la răspundere contravențională, prin pronunțarea unei hotărâri care să fie în acord atât cu cadrul legal al contravențiilor, cât și cu standardele jurisprudenței europene în materie.

23 Furdui, Sergiu. Aport jurisprudențial-științific la Dreptul contravențional. Chișinău: CEP USM, 2019, p. 261-262.