



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizărilor nr. 32g/2020 și nr. 36g/2020

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 31³⁶
din Codul transporturilor rutiere
(retragerea autorizațiilor CEMT pentru utilizarea unor documente false)

CHIȘINĂU

11 iunie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Eduard ABABEI,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate pe 10 martie 2020 și, respectiv, pe 12 martie 2020,

Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 11 iunie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizările privind excepția de neconstituționalitate a textului „autorizațiile CEMT se retrag în baza deciziei Comisiei CEMT, aprobată prin ordinul organului central de specialitate, fără restituirea taxei achitate de operatorii de transport rutier”, conținut în articolul 31³⁶ alin. (1) raportat la cazul particular de la litera l) din Codul transporturilor rutiere, ridicată de S.R.L. „Alex Nord Trans”, parte în dosarul nr. 2c-603/20, reprezentată de administratorul Alexandr Ciurupita, și, respectiv, de S.R.L. „LOREDANTRANS”, parte în dosarul 2c-4238/19, reprezentată de administratorul Mihai Pereman, ambele pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Sesizările privind excepția de neconstituționalitate au fost trimise la Curtea Constituțională de către dna judecător Maria Țurcan și, respectiv, de dna judecător Natalia Mămăliga de la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea acestora într-un singur dosar, în baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, fiindu-i atribuit numărul 32g/2020.

A. Circumstanțele litigiilor principale

Sesizarea nr. 32g/2020

4. Pe 19 februarie 2020, în baza articolului 31³⁶ alin. (1) lit. l) din Codul transporturilor rutiere, Comisia CEMT (*CEMT – Conferința Europeană a Miniștrilor de Transport*) a adoptat decizia privind retragerea a 50 % din numărul autorizațiilor CEMT eliberate pentru anul în curs operatorului rutier S.R.L. „Alex Nord Trans”, retragerea unei autorizații false și neînregistrarea S.R.L. „Alex Nord Trans” la concursul de repartizare a autorizațiilor CEMT pentru anul 2021. Această decizie s-a bazat pe actele care demonstau că

operatorul rutier S.R.L. „Alex Nord Trans” a utilizat pe teritoriul Federației Ruse o autorizație CEMT falsificată.

5. Pe 20 februarie 2020, Ministerul Economiei și Infrastructurii a emis ordinul nr. 48 privind aprobarea procesului-verbal din 19 februarie 2020 a ședinței Comisiei CEMT și a obligat Agenția Națională Transport Auto să asigure executarea deciziei Comisiei CEMT.

6. Pe 21 februarie 2020, Agenția Națională Transport Auto a formulat o cerere de chemare în judecată privind validarea deciziei Comisiei CEMT din 19 februarie 2020 în baza articolului 31³⁶ alin. (5) din Codul transporturilor rutiere.

7. Pe 27 februarie 2020, în fața Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, dl avocat Serghei Bucătaru, reprezentantul S.R.L. „Alex Nord Trans”, a ridicat excepția de neconstituționalitate a textului „autorizațiile CEMT se retrag în baza deciziei Comisiei CEMT, aprobată prin ordinul organului central de specialitate, fără restituirea taxei achitate de operatorii de transport rutier”, conținut de articolul 31³⁶ din Codul transporturilor rutiere.

8. Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 2 martie 2020, a fost admisă ridicarea excepției și a fost sesizată Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

Sesizarea nr. 36g/2020

9. Pe 13 decembrie 2019, în baza articolului 31³⁶ alin. (1) lit. l) din Codul transporturilor rutiere, Comisia CEMT a adoptat decizia privind retragerea a 50 % din numărul autorizațiilor CEMT eliberate pentru anul în curs operatorului rutier S.R.L. „LOREDANTRANS”, retragerea unei autorizații false și neînregistrarea S.R.L. „LOREDANTRANS” la concursul de repartizare a autorizațiilor CEMT pentru anul 2021. Această decizie s-a bazat pe actele care demonstau că operatorul rutier S.R.L. „LOREDANTRANS” a utilizat pe teritoriul Federației Ruse o autorizație CEMT falsificată.

10. Pe 13 decembrie 2019, Ministerul Economiei și Infrastructurii a emis Ordinul nr. 335 privind aprobarea procesului-verbal din aceeași zi a ședinței Comisiei CEMT și a obligat Agenția Națională Transport Auto să asigure executarea deciziei Comisiei CEMT.

11. Pe 18 decembrie 2019, Agenția Națională Transport Auto a formulat o cerere de chemare în judecată privind validarea deciziei Comisiei CEMT din 13 decembrie 2019, în baza articolului 31³⁶ alin. (5) din Codul transporturilor rutiere.

12. Pe 28 februarie 2020, în fața Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, dl avocat Serghei Bucătaru, reprezentantul S.R.L. „LOREDANTRANS”, a ridicat excepția de neconstituționalitate a textului „autorizațiile CEMT se retrag în baza deciziei Comisiei CEMT, aprobată prin ordinul organului central de specialitate, fără restituirea taxei achitate de operatorii de transport rutier”, conținut de articolul 31³⁶ din Codul transporturilor rutiere.

13. Prin Încheierea Judecătoriei Chișinău, sediul Centru, din 28 februarie 2020, a fost admisă ridicarea excepției și a fost sesizată Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

14. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 21 Prezumția nevinovăției

„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 26 Dreptul la apărare

„(1) Dreptul la apărare este garantat.

(2) Fiecare om are dreptul să reacționeze independent, prin mijloace legitime, la încălcarea drepturilor și libertăților sale.

(3) În tot cursul procesului, părțile au dreptul să fie asistate de un avocat, ales sau numit din oficiu.

(4) Amestecul în activitatea persoanelor care exercită apărarea în limitele prevăzute se pedepsește prin lege.”

Articolul 46 Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreaptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.”

Articolul 126 Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietate privată și pe proprietate publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparțin în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil tuturor factorilor de producție;

[...]”.

15. Prevederile relevante ale Codului transporturilor rutiere, adoptat prin Legea nr. 150 din 17 iulie 2014, sunt următoarele:

Articolul 31³⁶

(1) **Autorizațiile CEMT se retrag în baza deciziei Comisiei CEMT, aprobată prin ordinul organului central de specialitate, fără restituirea taxei achitate de operatorii de transport rutier, în următoarele cazuri:**

[...]

l) utilizarea autorizației CEMT false sau a altui document de însoțire fals, fapt confirmat de organele competente. În acest caz:

– la prima depistare se retrag 50% din numărul autorizațiilor CEMT eliberate pentru anul în curs operatorului de transport rutier respectiv și autorizația falsă. Suplimentar, operatorului de transport rutier nu i se va permite participarea la concursul de repartizare a autorizațiilor CEMT pentru anul viitor;

– la depistarea repetată a autorizațiilor CEMT false se retrag toate autorizațiile CEMT eliberate pentru anul curent operatorului de transport rutier, precum și autorizația falsă. Suplimentar, operatorului de transport rutier nu i se va permite participarea la concursul de repartizare a autorizațiilor CEMT pentru următorii doi ani consecutivi;

[...]”.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor excepției de neconstituționalitate

16. Sesizările nr. 32g/2020 și nr. 36g/2020 au ca obiect articolul 31³⁶ alin. (1) din Codul transporturilor rutiere, în partea care se referă la temeiurile indicate la litera l). În sesizări se susține că prevederea contestată nu asigură o protecție eficientă împotriva eventualelor abuzuri ale unei entități investite cu atribuții quasi-judiciare de sancționare și nu satisface exigențele calității legii. Dispozițiile legale supuse controlului constituționalității ar avea un caracter abstract și nu definesc garanțiile legale și mecanismele de protecție adecvată a agentului economic împotriva arbitrarului din partea puterii publice, acesta fiind pus într-o situație juridică incertă, lipsită de previzibilitate. În acest sens, persoana în privința căreia se aplică sancțiuni privind retragerea autorizațiilor CEMT trebuie să beneficieze de dispoziții legale, materiale și procedurale clare, previzibile și accesibile, care să asigure garanțiile necesare apărării sale.

17. Autorii sesizărilor menționează că operatorul de transport este găsit vinovat și sancționat în cadrul unei proceduri contrare standardelor procesului echitabil, și se înfățișează în fața instanței care trebuie să valideze decizia Comisiei CEMT în calitate de persoană prezumată a fi vinovată, având sarcina probării nevinovăției sale. Prin urmare, se încalcă articolul 21 din Constituție, care garantează prezumția nevinovăției.

18. Autorii sesizărilor notează că noțiunea de „bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană a Drepturilor Omului este aplicabilă și în cazul unor drepturi și interese care constituie active, cuprinzând și interesele cu valoare patrimonială ce derivă din autorizațiile CEMT. Astfel, prevederile contestate autorizează o ingerință disproporționată în exercițiul dreptului de proprietate.

19. Autorii sesizărilor consideră că prevederile articolului 31³⁶ din Codul transporturilor rutiere sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4, 21, 23, 26, 46 și 126 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

20. Examinând admisibilitatea sesizărilor privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

21. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Codului transporturilor rutiere, ține de competența Curții Constituționale.

22. Curtea constată că sesizările privind excepția de neconstituționalitate ridicată de S.R.L. „Alex Nord Trans”, parte în dosarul nr. 2c-603/20, reprezentată de administratorul Alexandr Ciurupita, și, respectiv, de S.R.L. „LOREDANTRANS”, parte în dosarul nr. 2c-4238/19, reprezentată de administratorul Mihai Pereman, ambele pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru, sunt formulate de către subiectele cărora li s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, așa cum a fost interpretat acesta prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

23. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl reprezintă textul conținut în articolul 31³⁶ alin. (1) din Codul transporturilor rutiere, „autorizațiile CEMT se retrag în baza deciziei Comisiei CEMT, aprobată prin ordinul organului central de specialitate, fără restituirea taxei achitate de operatorii de transport rutier”, în partea care se referă la temeiul indicat la litera l) din același articol, adică utilizarea de către operatorul transportului rutier a unei autorizații CEMT false sau a unui document de însoțire fals.

24. Curtea observă că norma contestată ar putea fi aplicată de către instanțe, ele având pe rolul lor două dosare care au la bază cererile Agenției Naționale Transport Auto de validare a deciziilor Comisiei CEMT privind retragerea de la operatorii rutieri a 50 % din numărul autorizațiilor CEMT eliberate pentru anul în curs, retragerea autorizațiilor false și neînregistrarea operatorilor rutieri respectivi la concursul de repartizare a autorizațiilor CEMT pentru anul 2021.

25. Curtea notează că textul criticat nu a constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

26. Curtea observă că autorii sesizărilor susțin neconformitatea dispozițiilor contestate cu cele ale articolelor 1 alin. (3), 4, 21, 23, 26, 46 și 126 din Constituție.

27. Cu referire la pretinsa încălcare a articolului 1 alin. (3) din Constituție, Curtea subliniază că această normă comportă un caracter general și reprezintă imperative care stau la baza tuturor legilor Republicii Moldova și nu pot constitui un reper separat. Această normă nu poate fi invocată de sine stătător, ci numai în coroborare cu un drept fundamental (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 18; HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 16; DCC nr. 3 din 16 ianuarie 2020, § 22; DCC nr. 7 din 24 ianuarie 2020, § 17; DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 18; DCC nr. 30 din 19 martie 2020, § 18; DCC nr. 56 din 2 iunie 2020, § 23).

28. Autorii sesizărilor afirmă că, în cauzele lor, ar fi încălcat principiul prezumției nevinovăției. Totuși, Curtea poate interveni numai printr-o analiză abstractă a legislației contestate și nu se poate pronunța cu privire la o cauză

concretă aflată pe rolul unei instanțe de drept comun. Principalii garanți ai principiului prezumției de nevinovăție sunt instanțele de drept comun. În consecință Curtea trebuie să verifice dacă autorii sesizărilor beneficiază de accesul la un tribunal, pentru a le fi garantată prezumția nevinovăției. Curtea va analiza dacă prevederile Codului transporturilor rutiere permit accesul la un tribunal, din perspectiva articolului 26 din Constituție, adică va analiza dacă există garanții procesuale suficiente care să le permită entităților vizate posibilitatea rezonabilă de a-și prezenta cauza în fața autorităților competente în scopul contestării efective a măsurilor care interferează cu drepturile lor.

29. Curtea observă că operatorul rutier are posibilitatea de a contesta atât actul autorității care constată falsitatea documentului utilizat, cât și în instanța de judecată ordinul prin care este aprobată decizia Comisiei CEMT (articolul 31³⁶ alin. (8) – (9) din Codul transporturilor rutiere). Mai mult, operatorul rutier se poate apăra în procesul de validare a Deciziei Comisiei CEMT în modul stabilit de articolul 17 din Legea nr. 235 din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. Acesta poate beneficia de întregul set de mijloace de apărare prevăzute în Codul de procedură civilă, inclusiv de a ataca actul judecătoresc al primei instanțe.

30. Prin urmare, în situația invocată, Codul transporturilor rutiere conține suficiente garanții procedurale care să pună în operă dreptul garantat de articolul 26 din Constituție.

31. Curtea consideră că retragerea autorizațiilor CEMT de către o Comisie specială a cărei decizie se aprobă prin ordinul organului central de specialitate și se validează de către instanța de judecată, adică de un tribunal independent și imparțial, constituie o garanție suficientă.

33. Totodată, cu privire la incidența articolului 4 din Constituție, Curtea a subliniat că acest articol comportă un caracter general și nu poate fi invocat și analizat în mod separat, ca reper individual, ci poate fi avut în vedere doar în coroborare cu un drept fundamental incident (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 18). În această cauză, Curtea a analizat prevederile contestate prin prisma articolului 4 în coroborare cu articolul 46 din Constituție.

34. Cu privire la pretinsa încălcare a articolului 46 din Constituție, Curtea reține următoarele. Câmpul de aplicare al acestui articol este același cu câmpul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție. Articolul 1 din Protocolul nr. 1 este aplicabil doar în cazul bunurilor existente ale unei persoane și nu garantează dreptul de a dobândi bunuri. În alte cazuri anterioare, care implică practici profesionale, Curtea Europeană a considerat că o restricție a dreptului reclamanților de a exercita profesia în cauză, precum refuzul înregistrării unui solicitant pe o listă profesională, a afectat în mod semnificativ condițiile activităților profesionale și a redus sfera acestor activități. În cazul în care, ca urmare a restricțiilor, venitul reclamantului și valoarea clientelei sale și, în general, a afacerilor sale au scăzut, Curtea Europeană a apreciat că a existat o ingerință în dreptul la folosința bunurilor sale. În cazurile privind acordarea de licențe sau de autorizații pentru desfășurarea unei afaceri, Curtea a notat că revocarea sau retragerea acestora a afectat dreptul reclamanților de folosire a bunurilor lor, inclusiv interesele economice legate de activitatea de bază (a se vedea *Rola v. Slovenia*, 4 iunie

2019, §71). Așadar, Curtea constată că articolul 46 din Constituție este aplicabil.

35. Curtea notează că prevederile contestate sunt accesibile, certe și previzibile. Autorii sesizărilor nu aduc argumente concrete pentru a invalida această teză. Curtea subliniază că normele contestate urmăresc un scop preventiv și punitiv prin instituirea regimului de autorizare a serviciilor de transport rutier. Operatorii de transport rutier trebuie să asigure organizarea și efectuarea transporturilor rutiere de mărfuri în vederea facilitării transportului rutier de mărfuri în trafic internațional și a utilizării cât mai eficiente a autovehiculelor cu respectarea principiilor liberei concurențe și a drepturilor și intereselor legitime ale altor persoane juridice. Curtea observă că autorizațiile CEMT sunt retrase în baza unei liste exhaustive, iar prevederile de la lit. l) a articolului 31³⁶ alin. (1) stabilesc o sancțiune aplicată gradual pentru transportatorii rutieri care comit încălcări și asigură un echilibru între interesele individuale și interesul general în transportul internațional de mărfuri. Prin urmare, Curtea reține că prevederile contestate respectă condițiile impuse de articolele 23 și 46 din Constituție.

36. Analizând prevederile legale contestate, Curtea constată că instituirea sancțiunilor de la lit. l) a articolului 31³⁶ alin. (1) se încadrează în marja de discreție pe care o are Parlamentul în acest domeniu. În consecință le revine instanțelor de drept comun să se pronunțe cu privire la aplicarea corectă a legii.

37. Cu privire la pretinsa încălcare a articolului 126 din Constituție, autorul sesizării nu a adus niciun argument. Sub acest aspect, Curtea reține că simpla enumerare a unor dispoziții constituționale nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate. În aceste condiții, având în vedere enumerarea prevederilor constituționale în lipsa argumentelor care ar fundamenta pretinsa relație de contrarietate a dispozițiilor legale criticate față de acestea, Curtea nu poate identifica în mod rezonabil nicio critică de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 5 din 20 ianuarie 2020, §§17-18).

38. Prin urmare, în baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolului 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și a articolelor 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibile* sesizările privind excepția de neconstituționalitate a textului „autorizațiile CEMT se retrag în baza deciziei Comisiei CEMT, aprobată prin ordinul organului central de specialitate, fără restituirea taxei achitate de operatorii de transport rutier” din articolul 31³⁶ alin. (1) din Codul transporturilor rutiere, ridicată de S.R.L. „Alex Nord Trans”, parte în dosarul nr. 2c-603/20, reprezentată de administratorul Alexandr Ciurupita, și, respectiv, de S.R.L. „LOREDANTRANS”, parte în dosarul 2c-4238/19, reprezentată de administratorul Mihai Pereman, ambele pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte de ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 11 iunie 2020

DCC nr. 62

Dosarul 32g/2020