



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

CURTEA EUROPEANĂ A DREPTURILOR OMULUI

SECȚIA A PATRA

DECIZIE

Cererea nr. 37697/13
formulată de Minel Florin PRINA
împotriva României

Curtea Europeană a Drepturilor Omului (Secția a patra), reunită la 8 septembrie 2020 într-o cameră compusă din:

Yonko Grozev, președinte,
Faris Vehabović,
Iulia Antoanella Motoc,
Carlo Ranzoni,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Georges Ravarani,
Jolien Schukking, judecători,

și Andrea Tamietti, grefier de secție,

având în vedere cererea menționată anterior, introdusă la 4 iunie 2013,
având în vedere observațiile formulate de Guvernul pârât și cele prezentate
ca răspuns de reclamant,
după ce a deliberat în acest sens, pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. Reclamantul, domnul Minel Florin Prina, este cetățean român, născut în 1973 și domiciliat în București. A fost reprezentat în fața Curții de A. Zampieri, avocat în Brașov.

2. Guvernul român („Guvernul”) a fost reprezentat de agenții guvernamentali, cel mai recent de doamna O. Ezer, din cadrul Ministerului Afacerilor Externe.

A. Circumstanțele cauzei

3. Faptele cauzei, astfel cum au fost expuse de către părți, pot fi rezumate după cum urmează.

4. La momentul faptelor, reclamantul era director al Direcției Tehnice a primăriei orașului Slatina. Era responsabil cu conducerea și coordonarea investițiilor, a lucrărilor publice, a licitațiilor și a achizițiilor publice. Era, de asemenea, membru în comisia de atribuire a contractelor de achiziții publice.

1. Amenda contravențională aplicată de Curtea de Conturi

5. La 29 mai 2006, camera de conturi județeană a Curții de Conturi („Curtea de Conturi”) a întocmit un proces-verbal constatând că reclamantul, în calitate de director al Direcției Tehnice a primăriei orașului și de responsabil pentru procedurile de atribuire a contractelor de achiziții publice, se făcuse vinovat de „mai multe deficiențe cu caracter financiar” în privința normelor de atribuire a contractelor de achiziții publice prevăzute de Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 60/2001 („OUG nr. 60/2001”) și de Hotărârea de Guvern nr. 461/2001 („HG nr. 461/2001”) pentru aprobarea normelor de aplicare a ordonanței.

6. Curtea de Conturi a constatat trei feluri de deficiențe. În primul rând, Curtea arată că în 2005 nu fusese stabilit programul anual de investiții și de necesar de lucrări al orașului. În al doilea rând, a observat că nu existau caietele de sarcini pentru atribuirea contractelor de achiziții publice pentru lucrări publice.

7. În al treilea rând, a constatat că achizițiile publice pentru lucrări publice fuseseră atribuite de consiliul municipal anumitor întreprinderi în urma unor proceduri de licitație simplificate și că ulterior, prin acte adiționale, fuseseră atribuite prin negociere directă activități suplimentare aceluiași întreprinderi. A observat că activitățile suplimentare erau similare celor atribuite în cadrul achizițiilor publice inițiale. Aceasta a considerat că atribuirea de lucrări prin acte adiționale nu respectase procedura prevăzută de art. 12 lit. d) din OUG nr. 60/2001 (infra, pct. 32).

8. Ținând seama de deficiențele mai sus menționate, Curtea de Conturi a apreciat că reclamantul nu a îndeplinit prevederile art. 12 lit. d), art. 15 alin. (1), art. 23 alin. (1), art. 28 alin. (1), art. 34 lit. c) și art. 36 alin. (1) din OUG nr. 60/2001 și art. 2 alin. (1) și alin. (2), art. 8 lit. b) și art. 9 alin. (1) din HG nr. 461/2001 (infra, pct. 32 și 33).

9. A subliniat că limitele pentru amenda contravențională prevăzută de OUG nr. 60/2001 pentru încălcările sus-menționate erau cuprinse între 3 000 lei românești [RON – aproximativ 850 euro (EUR)] și 7 500 RON (aproximativ 2 100 EUR). I-a aplicat reclamantului o amendă de 3 000 RON (aproximativ 850 EUR) în baza art. 98 lit. a) din OUG nr. 60/2001. În decizie se preciza că persoana în cauză putea contesta amenda în termen de 15 zile.

10. În sfârșit, Curtea de Conturi a apreciat că faptele mai sus menționate nu prezentau gradul de gravitate pentru a constitui o infracțiune penală și că nu era necesară sesizarea parchetului. La 12 iunie 2006, reclamantul a achitat amenda.

2. Urmărirea penală împotriva reclamantului

11. La 7 iulie 2006, Direcția financiară a Primăriei orașului Slatina a făcut obiectul unui raport de control al Curții de Conturi, întocmit de aceeași echipă de control care întocmise procesul-verbal din 29 mai 2006. Cu această ocazie, Curtea de Conturi a subliniat că atribuirea și executarea achizițiilor publice pentru lucrări (de salubritate și de întreținere a imobilelor orașului, în principal) acordate societăților I. și A. nu respectaseră dispozițiile OUG nr. 60/2001. A observat că reclamantul era răspunzător pentru divizarea artificială a lucrărilor în mai multe loturi, care fuseseră atribuite ilegal întreprinderilor sus-menționate. A constatat de asemenea că, prin procesul-verbal din 29 mai 2006 (supra, pct. 5), reclamantul a fost sancționat pentru aceste fapte.

12. Serviciul Teritorial al Parchetului Național Anticorupție („parchetul”) a deschis din oficiu o anchetă cu privire la atribuirea contractelor de achiziții publice ale primăriei orașului Slatina între 2004 și 2006.

13. La 28 septembrie 2007, reclamantul a fost informat de inițierea urmăririi penale și audiat cu privire la acuzațiile aduse împotriva acestuia.

14. În cadrul urmăririi penale, exista suspiciunea că viceprimarul, în același timp președinte al comisiei de atribuire a contractelor de achiziții publice, favorizase, cu complicitatea reclamantului, întreprinderile I. și A. pentru atribuirea a 18 contracte de achiziții publice. În opinia parchetului, lucrările fuseseră în mod artificial divizate în mai multe loturi de o valoare inferioară pragurilor de procedură formalizate, ceea ce permisesese astfel atribuirea mai multor loturi întreprinderilor sus-menționate prin negociere directă și nesocotind dispozițiile OUG nr. 60/2001.

15. În rechizitoriu, parchetul preciza că, ulterior atribuirii acestor loturi, cele două întreprinderi subcontractaseră lucrările către întreprinderea R., la care viceprimarul era acționarul principal, în schimbul unui comision. Conform parchetului, prejudiciul suferit de primăria orașului se ridica astfel la 128 419 RON (adică aproximativ 36 500 EUR), care a fost reparat de către managerii întreprinderilor I. și A. și nu a dus la constituirea primăriei ca parte civilă.

a) Procesul în fața Judecătoriei Slatina

16. Viceprimarul și reclamantul au fost trimiși în judecată pentru a răspunde acuzației de abuz în serviciu contra intereselor publice, infracțiune prevăzută la articolul 13² din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea,

descoperirea și sancționarea faptelor de corupție, coroborat cu art. 248 din Codul penal (infra, pct. 35 și 36).

17. Reclamantul a negat faptele de care era acuzat. A declarat că nu făcuse altceva decât să aplice deciziile Consiliului local și ale Comisiei de atribuire a contractelor de achiziții publice. În ceea ce privește cele 18 contracte susmenționate, a susținut că el doar validase documentele întocmite de serviciile tehnice ale primăriei, că alte persoane erau responsabile cu supravegherea șantierelor și că nu ar fi intervenit pentru divizarea lucrărilor în mai multe loturi în vederea facilitării atribuirii lor directe întreprinderilor I. și A.

18. În cele din urmă, reclamantul a susținut că principiul *non bis in idem* se opunea unei condamnări penale pentru aceleași fapte pentru care fusese deja sancționat de Curtea de Conturi.

19. Prin hotărârea din 19 decembrie 2011, Judecătoria Slatina a condamnat viceprimarul pentru acuzația de abuz în serviciu și achitat reclamantul de același capăt de acuzare.

20. Pentru a ajunge la această concluzie, judecătoria a examinat fiecare dintre cele 18 contracte în litigiu. Aceasta a subliniat că reclamantul validase documentele folosite pentru a justifica lucrările similare celor prevăzute în anunțurile de participare inițiale și că lucrările respective fuseseră atribuite întreprinderilor I. și A., prin negociere directă. A subliniat, de asemenea, că reclamantul validase plățile pentru lucrările efectuate de aceste întreprinderi.

21. Cu toate acestea, instanța a hotărât că reclamantul nu a jucat un rol activ în atribuirea și desfășurarea acestor contracte de achiziții publice, ci că doar aplicase deciziile autorităților locale. A apreciat că validarea de către reclamant a anumitor documente întocmite de serviciile competente ale primăriei nu constituia o infracțiune de abuz în serviciu.

22. De altminteri, în temeiul jurisprudenței Curții, și citând în special hotărârile *Serguei Zolotoukhine împotriva Rusiei* [(MC), nr. 14939/03, CEDO 2009], *Ruotsalainen împotriva Finlandei* (nr. 13079/03, 16 iunie 2009), *Franz Fischer împotriva Austriei* (nr. 37950/97, 29 mai 2001) și *Tsonyo Tsonev împotriva Bulgariei* (nr. 33726/03, 1 octombrie 2009), instanța a menționat că reclamantul fusese deja sancționat cu amendă contravențională pentru aceleași fapte. În consecință, a apreciat că principiul *non bis in idem* se opunea unei noi condamnări.

b) Procedura apelului

23. Parchetul a declarat apel. În cadrul acestui recurs, a pledat că, prin obligațiile sale profesionale, reclamantul trebuia să se asigure că atribuirea contractelor de achiziții publice respecta dispozițiile OUG nr. 60/2001. Or, în opinia sa, reclamantul favorizase atribuirea directă a contractelor întreprinderilor I. și A. divizând artificial lucrările și autorizând plățile. Parchetul susținea, de asemenea, că reclamantul fusese sancționat de Curtea de Conturi pentru derularea a 12 contracte, dar că procesul penal privea 18

contracte. Reclamantul a solicitat confirmarea achitării și și-a menținut, reiterând-o, poziția adoptată în primă instanță.

24. Prin hotărârea definitivă din 7 decembrie 2012, Curtea de Apel Craiova a admis apelul parchetului și l-a condamnat pe reclamant la o pedeapsă cu închisoarea de patru ani cu suspendare pentru abuz în serviciu contra intereselor publice.

25. Statuând astfel, curtea de apel s-a întemeiat pe situația în fapt așa cum a fost stabilită de prima instanță, dar, spre deosebire de aceasta, a hotărât că din dosar reieșea că, departe de a se limita la executarea deciziilor autorităților locale, reclamantul intervenise pentru atribuirea celor 18 contracte întreprinderilor I. și A., și aceasta cu încălcarea normelor prevăzute de OUG nr. 60/2001.

26. Curtea de apel a apreciat că reclamantul și-a încălcat obligațiile profesionale ce decurg din dispozițiile OUG nr. 60/2001 și că, de asemenea, divizase artificial lucrările în mai multe loturi și că omisese să supravegheze șantierele. A concluzionat că reclamantul acționase astfel cu un singur scop, promovarea atribuirii ilegale a contractelor de achiziții publice întreprinderilor I. și A., care erau intermediari pentru întreprinderea R. (supra, pct. 15).

27. Curtea de apel a subliniat că aceste acțiuni provocaseră un prejudiciu orașului, care, deși fusese reparat și nu duse la constituirea acestuia ca parte civilă (supra, pct. 15 *in fine*), fusese stabilit din moment ce anumite lucrări astfel efectuate se dovediseră, conform concluziilor unei expertize, „nejustificate și inoportune”.

28. Cu privire la apărarea reclamantului că acesta fusese deja sancționat pentru aceleași fapte (supra, pct. 18 și 23 *in fine*), curtea de apel a hotărât că principiul *non bis in idem* nu este aplicabil în speță și că, prin urmare, nu există o repetare a trimiterii în judecată pentru aceleași fapte.

29. În această privință, citând jurisprudența Curții, și mai cu seamă cauzele *Zigarella împotriva Italiei* [(dec.), nr. 48154/99, CEDO 2002-IX (extrase)], *Asci împotriva Austriei* [(dec.), nr. 4483/02, CEDO 2006-XV], *Ponsetti și Chesnel împotriva Franței* [(dec.), nr. 36855/97 și 41731/98, CEDO 1999-VI] și *Tsonyo Tsonov*, (citată anterior), curtea de apel a apreciat, pe de o parte, că sancțiunea prevăzută pentru infracțiunea vizată la art. 98 lit. a) din OUG nr. 60/2001 (infra, pct. 32) nu avea caracter penal și, pe de altă parte, că faptele pentru care reclamantul fusese sancționat de Curtea de Conturi nu erau identice cu cele care antrenaseră răspunderea sa penală.

30. Cu privire la natura sancțiunii, curtea de apel a observat că OUG nr. 60/2001 nu era un text cu aplicare generală, ci că se adresa unui grup restrâns de persoane, și anume funcționarii implicați în atribuirea contractelor de achiziții publice. A subliniat, de asemenea, că amenda îi fusese aplicată reclamantului de către Curtea de Conturi, care nu era un organ jurisdicțional și care avea o competență limitată privind instituțiile și persoanele supuse controlului său.

31. În cele din urmă, în ceea ce privește faptele de care reclamantul era acuzat, curtea de apel a observat că, pe lângă deficiențele în îndeplinirea obligațiilor profesionale care au determinat responsabilitatea sa disciplinară în temeiul dispozițiilor OUG nr. 60/2001, persoana în cauză a fost găsită vinovată de divizarea artificială a lucrărilor și de lipsa de supraveghere a șantierelor.

B. Dreptul și practica interne relevante

32. Atunci când erau în vigoare, dispozițiile relevante în speță ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice prevedeau următoarele:

Articolul 1

„Prezenta ordonanță de urgență are drept scop stabilirea principiilor, cadrului general și a procedurilor pentru atribuirea contractului de achiziție publică, precum și a căilor de atac al actului sau deciziei autorității contractante care aplica una dintre procedurile de atribuire a contractului de achiziție publică.”

Articolul 4

„(1) Prevederile prezentei ordonanțe de urgență se aplică pentru atribuirea oricărui contract de achiziție publică.

[...]”

Articolul 5

„(1) Este autoritate contractantă, în sensul prezentei ordonanțe de urgență:

[...]

b) oricare instituție publică, de interes general sau local, autonomă ori aflată în subordinea sau sub controlul unei autorități publice; [...]”

Articolul 9

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a aplica una dintre procedurile de mai jos pentru atribuirea unui contract de achiziție publică:

a) licitație deschisă, respectiv procedura prin care orice furnizor, executant sau prestator interesat are dreptul de a depune oferta;

b) licitație restrânsă, respectiv procedura care se desfășoară în două etape distincte și prin care numai candidații selectați de către autoritatea contractantă în prima etapă sunt invitați să depună oferte; ;

c) negociere, care poate fi:

- negociere competitivă, respectiv procedura prin care autoritatea contractantă se consulta și negociază clauzele contractuale, exclusiv prețul, cu mai mulți furnizori, executanți sau prestatori;

- negociere cu o singură sursă, respectiv procedura prin care autoritatea contractantă se consultă și negociază clauzele contractuale, inclusiv prețul, cu un singur furnizor, executant sau prestator;

d) cererea de ofertă, respectiv procedura simplificată, prin care autoritatea contractantă solicită oferte de la mai mulți furnizori, executanți sau prestatori.”

Articolul 10

„Contractele de achiziție publică se atribuie de regula prin aplicarea procedurilor de licitație deschisă sau restrânsă.”

Articolul 12

„(1) Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica procedura de negociere cu o singură sursă numai în următoarele cazuri:

[...]

d) atunci când, ulterior atribuirii unui contract de servicii sau de lucrări, autoritatea contractantă își propune să achiziționeze noi servicii, respectiv noi lucrări, care sunt similare serviciilor sau lucrărilor achiziționate prin contractul atribuit inițial, și numai dacă se respectă, în mod cumulativ, următoarele condiții:

- noile servicii sau lucrări sunt în conformitate cu cerințele din caietul de sarcini elaborat cu ocazia atribuirii contractului inițial, iar aceasta atribuire s-a realizat prin procedura de licitație deschisă sau prin procedura de licitație restrânsă;

- în anunțul de participare pentru atribuirea contractului inițial de servicii sau de lucrări s-a precizat că pentru achiziționarea ulterioară de servicii similare, respectiv de lucrări similare, se va putea aplica procedura de negociere cu o singură sursă;

- valoarea estimată a contractului inițial de servicii sau de lucrări s-a determinat inclusiv prin luarea în calcul a serviciilor similare, respectiv a lucrărilor similare ce se vor achiziționa ulterior;”

Articolul 13

„1. Autoritatea contractantă are dreptul de a aplica procedura de cerere de ofertă numai în cazul în care valoarea estimată [...], a contractului de achiziție publică este mai mică decât [...]: c) pentru contractul de lucrări: 100.000 euro.

[...]”

Articolul 15

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a estima valoarea contractului de achiziție publică prin luarea în considerare a duratei contractului și a tuturor costurilor implicate [...]”

Articolul 23

„1. În cazul aplicării procedurii de cerere de oferta autoritatea contractantă are obligația de a stabili și de a include în anunțul și în invitația de participare data limită pentru depunerea ofertelor [...]”

Articolul 28

„(1) În cazul aplicării procedurii prin cerere de ofertă numărul de furnizori, executanți sau de prestatori, cărora autoritatea contractantă trebuie să le transmită invitația de participare, este de cel puțin 5, cu condiția să existe un număr suficient de potențiali ofertanți. [...]”

Articolul 34

„1. Autoritatea contractantă are obligația de a asigura întocmirea documentației pentru elaborarea și prezentarea ofertei, care trebuie să cuprindă cel puțin:

- a) informații generale privind autoritatea contractantă;
- b) cerințele minime de calificare solicitate de autoritatea contractantă și documentele care urmează să fie prezentate de ofertant/candidat pentru îndeplinirea cerințelor respective;
- c) caietul de sarcini; [...]”

Articolul 36

„(1) Caietul de sarcini conține în mod obligatoriu specificații tehnice.
[...]”

Articolul 98

„Constituie contravenții și se sancționează următoarele fapte, dacă nu sunt săvârșite în astfel de condiții încât să fie considerate, potrivit legii penale, infracțiuni:

- a) efectuarea unei achiziții publice prin eludarea sau încălcarea prevederilor prezentei ordonanțe de urgență și ale actelor normative emise în aplicarea acesteia;
[...]”

Articolul 99

„(1) Contravențiile prevăzute la art. 98 lit. a), b), e), f) și g) se sancționează cu amendă de la 30.000.000 lei la 75.000.000 lei [...].

(2) Amenzile prevăzute ca sancțiuni pentru săvârșirea contravențiilor prevăzute la art. 98 pot fi aplicate atât persoanelor fizice, cat și persoanelor juridice.”

Articolul 101

„(1) Constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor se fac de către reprezentanți împuterniciți ai Curții de Conturi [...].

(2) Contravențiilor prevăzute la art. 98 le sunt aplicabile prevederile Ordonanței Guvernului nr. 2/2001 privind regimul juridic al contravențiilor [...]”

33. Atunci când erau în vigoare, dispozițiile relevante în speță ale Hotărârii nr. 461/2001 pentru aprobarea normelor de aplicare a Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 60/2001 privind achizițiile publice prevedeau următoarele:

Art. 2

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a stabili programul anual al achizițiilor publice. Programul anual al achizițiilor publice cuprinde totalitatea contractelor [...] pe care autoritatea contractantă intenționează să le atribuie în decursul anului bugetar următor.

(2) Autoritatea contractantă are obligația, atunci când stabilește programul anual al achizițiilor publice, de a ține seama de:

- a) anticipările cu privire la fondurile ce urmează să fie alocate prin bugetul anual;
- b) necesitățile obiective de produse, de lucrări și de servicii;
- c) gradul de prioritate a necesităților prevăzute la lit. b).”

Art. 8

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a estima valoarea [...] fiecărui contract de furnizare, de lucrări sau de servicii cuprins în programul anual al achizițiilor publice [...]”

Art. 9

„(1) Autoritatea contractantă are obligația de a estima valoarea contractului de achiziție publică în concordanță cu prețurile practicate în mod curent pe piață, având în vedere inclusiv cotațiile de la bursele de mărfuri, în măsura în care produsele care urmează să fie achiziționate sunt cotate la bursele respective.

[...]”

34. Funcționarea Curții de Conturi este reglementată de Legea nr. 94/1992. Este vorba despre o instituție publică autonomă care controlează modalitățile de folosire a finanțelor publice. Această instanță poate aplica sancțiuni, precum amenzile, iar deciziile sale pot face obiectul unei acțiuni în contencios administrativ în fața instanțelor ordinare competente.

35. La momentul faptelor, art. 13² din Legea nr. 78/2000 pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție era formulat astfel:

„Infrațiunea de abuz în serviciu contra intereselor publice [...] dacă funcționarul public a obținut pentru sine sau pentru altul un avantaj patrimonial sau nepatrimonial, se pedepsește cu închisoare de la 3 la 15 ani.”

36. La momentul faptelor, art. 248 din Codul penal era formulat astfel:

„Fapta funcționarului public, care, în exercițiul atribuțiilor sale de serviciu, cu știință, nu îndeplinește un act ori îl îndeplinește în mod defectuos și prin aceasta cauzează o tulburare însemnată bunului mers al unui organ sau al unei instituții de stat ori al unei alte unități din cele la care se referă art. 145 sau o pagubă patrimoniului acesteia se pedepsește cu închisoare de la 6 luni la 5 ani.”

37. La vremea faptelor, salariul mediu în România se ridica, potrivit Institutului Național de Statistică, la 866 RON.

CAPĂT DE CERERE

38. Reclamantul se plânge că a fost urmărit penal și pedepsit de două ori pentru aceeași faptă, ceea ce constituie o încălcare a principiului *non bis in idem*.

ÎN DREPT

39. Reclamantul susține că, după ce a fost sancționat în mod definitiv de Curtea de Conturi la plata unei amenzi pentru încălcarea dispozițiilor OUG nr. 60/2001 (supra, pct. 5 - 10), a mai fost încă o dată judecat pentru aceleași fapte și condamnat prin hotărârea definitivă din 7 decembrie 2012 de către curtea de apel (supra, pct. 24 - 31).

Acesta invocă art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție, ale cărui părți relevante în speță sunt redactate după cum urmează:

„(1) Nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă, conform legii și procedurii penale ale acestui stat.”

A. Argumentele părților

1. Guvernul

40. Guvernul susține că art. 4 din Protocolul nr. 7 nu este aplicabil în speță, deoarece, în opinia sa, amenda impusă reclamantului de Curtea de Conturi nu ținea de domeniul penal. Prin urmare, acesta solicită Curții să declare cererea inadmisibilă pentru incompatibilitate *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției.

41. Mai precis, cu privire la calificarea amenzii în dreptul românesc, Guvernul susține că OUG nr. 60/2001 ține de dreptul administrativ și nu de dreptul penal. Dorește să fie probă faptul că acest text nu vizează decât un grup restrâns de destinatari, și anume persoanele fizice sau juridice implicate în atribuirea contractelor de achiziții publice. Susține, de asemenea, că Curtea de Conturi este o autoritate administrativă și nu o entitate judecătorească.

42. În sfârșit, Guvernul susține că gravitatea sancțiunii (amenda în sumă de aproximativ 850 EUR) nu face ca aceasta să intre în sfera dreptului penal. Arată că, în caz de neplată, amenda nu putea să fie înlocuită cu o privare de libertate și că nu era înscrisă în cazierul judiciar al reclamantului.

2. Reclamantul

43. Reclamantul afirmă că procedura în fața Curții de Conturi poate fi asimilată unui proces penal. În această privință, susține că Curtea de Conturi a urmat o procedură judiciară, identificând acțiuni contrare dispozițiilor OUG nr. 60/2001 și persoanele răspunzătoare pentru aceste fapte, și astfel a stabilit

că reclamantul era vinovat de nerespectarea dispozițiilor în cauză și i-a aplicat o amendă. Ultima putea face obiectul unei contestații în fața instanțelor ordinare.

44. Reclamantul consideră că pragul maxim al amenzii de care era pasibil era ridicat și că era similar celor prevăzute de dreptul intern pentru amenzi penale. Adaugă că Curtea a concluzionat deja că o amendă calificată în dreptul românesc ca fiind „administrativă”, în sumă maximă de 250 EUR, se apropia de o sancțiune penală [*Mihalache împotriva României* (MC), nr. 54012/10, pct. 62, 8 iulie 2019].

B. Motivarea Curții

45. Curtea face trimitere la principiile generale legate de domeniul de aplicare al dreptului de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori, așa cum au fost expuse în *Serguei Zolotoukhine împotriva Rusiei* [(MC), nr. 14939/03, pct. 52-53 și 78-84, CEDO 2009] și în *A și B împotriva Norvegiei* [(MC), nr. 24130/11 și 29758/11, pct. 105-107, CEDO 2016].

46. Reamintește că, în formularea pe care o are, alin. 1 al art. 4 din Protocolul nr. 7 enumeră cele trei componente ale principiului *non bis in idem* : cele două proceduri trebuie să fie de natură „penală”, trebuie să aibă ca obiect aceleași fapte și trebuie să existe o repetare a urmării penale (*Mihalache*, citată anterior, pct. 49).

47. În speță, Curtea menționează că Guvernul contestă aplicabilitatea art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție pe motiv că sancțiunea aplicată în temeiul art. 98 lit. a) din OUG nr. 60/2001 (supra, pct. 8 și 9) nu intră sub incidența dreptului penal.

48. Curtea reamintește că, potrivit jurisprudenței sale constante, existența sau inexistența unei „acuzății în materie penală” trebuie să fie apreciată pe baza a trei criterii, denumite în mod curent „criteriile Engel”: încadrarea juridică a măsurii litigioase în dreptul național, însăși natura acesteia, precum și natura și gravitatea „sancțiunii” pe care riscă să o primească persoana în cauză (*Engel și alții împotriva țărilor de Jos*, 8 iunie 1976, pct. 82, seria A nr. 22). Al doilea și al treilea criteriu sunt alternative și nu neapărat cumulative. Acest lucru nu împiedică adoptarea unei abordări cumulative dacă analiza separată a fiecărui criteriu nu permite să se ajungă la o concluzie clară cu privire la existența unei acuzații în materie penală (*Serguei Zolotoukhine*, citată anterior, pct. 53, *A și B împotriva Norvegiei*, citată anterior, pct. 105 și *Mihalache*, citată anterior, pct. 54).

49. Curtea va cerceta în cele ce urmează dacă, în aplicarea criteriilor *Engel* sus-menționate, aplicarea unei amenzi administrative reclamantului în temeiul art. 98 lit. a) din OUG nr. 60/2001 (supra, pct. 32) trebuie calificată drept „acuzăție în materie penală” în sensul art. 6 din Convenție.

50. În legătură cu calificarea juridică în dreptul intern, Curtea menționează că acesta nu încadrează ca fiind „penale” contravențiile pentru care a primit

amendă reclamantul. În speță, actele imputate reclamantului erau sancționate de OUG nr. 60/2001 drept contravenții (supra, pct. 32). De altfel, Curtea menționează că Curtea de Conturi a apreciat că faptele nu prezintă gradul de pericol al unei infracțiuni și că nu a sesizat parchetul în privința lor (supra, pct. 10).

51. Totuși, acest aspect nu este decisiv pentru a stabili aplicabilitatea art. 4 din Protocolul nr. 7 la Convenție: într-adevăr, calificarea juridică a procedurii în dreptul intern nu poate constitui singurul criteriu relevant pentru aplicabilitatea principiului *non bis in idem* din perspectiva acestei dispoziții (*Mihalache*, citată anterior, pct. 53).

52. Cu privire la natura însăși a normei interne care a constituit temeiul legal al amenziilor aplicate persoanei interesate, rezultă că dispozițiile OUG nr. 60/2001 urmăreau să asigure buna desfășurare a procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice.

53. În conformitate cu formularea art. 4 și art. 5 din ordonanță, dispozițiile acesteia nu se adresau decât unui grup definit de persoane fizice sau juridice cu statut specific, și anume autoritățile publice și funcționarii implicați în atribuirea contractelor de achiziții publice și având obligația să respecte prevederile ordonanței de urgență (supra, pct. 32).

54. Curtea consideră că sancțiunea de neîndeplinire a unor asemenea norme nu constituie o măsură represivă aplicabilă în general tuturor cetățenilor.

55. Desigur, amenda aplicată reclamantului avea în esență ca scop să sancționeze persoana în cauză pentru nerespectarea acestor norme (supra, pct. 5) și să prevină repetarea faptelor imputate. Cu toate acestea, în opinia Curții, astfel de norme și sancțiuni derivă din puterea disciplinară, inerentă administrației, de a asigura desfășurarea corectă a procedurilor pentru care este responsabilă [a se vedea, *mutatis mutandis* și în materie de reguli urmărind să asigure buna desfășurare a procesului, *Andriescu împotriva României* (dec.), nr. 10656/05, pct. 40, 9 aprilie 2013]. Într-adevăr, în calitate de director al Direcției Tehnice a primăriei orașului, reclamantul trebuia să vegheze la respectarea normelor stabilite de OUG nr. 60/2001 pentru licitații și pentru atribuirea contractelor de achiziții publice (supra, pct. 4). Or persoana în cauză a fost declarată vinovată de Curtea de Conturi pentru nerespectarea obligațiilor sale profesionale cu privire la atribuirea contractelor de achiziții publice.

56. Prin urmare, Curtea consideră că sancțiunea aplicată de către Curtea de Conturi are legătură mai mult cu exercitarea unor prerogative disciplinare față de membrii funcției publice decât cu aplicarea de pedepse pentru infracțiuni (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Putz împotriva Austriei*, 22 februarie 1996, pct. 33, *Culegere de hotărâri și decizii* 1996-I, vizând prevederea de sancționare a acuzațiilor nefondate sau a afirmațiilor jignitoare pronunțate în ședința de judecată).

57. Cu privire la gradul de severitate al sancțiunii, Curtea reamintește că acesta se stabilește în raport cu pedeapsa maximă prevăzută de dispoziția legală aplicabilă. Deși pedeapsa aplicată în mod concret este un factor relevant, aceasta nu diminuează importanța mizei inițiale (*Sergey Zolotukhine*, citată anterior, pct. 56).

58. În speță, Curtea reține că maximum amenzii prevăzut de art. 99 din OUG nr. 60/2001 (supra, pct. 9) era de 7 500 RON (și anume aproximativ 2 100 EUR). Consideră că această sumă, deși relativ mare, era moderată față de prejudiciile pe care le puteau suferi efectiv autoritățile contractante.

59. Curtea reține și faptul că reclamantului i-a fost aplicat minimumul prevăzut de art. 99 din OUG nr. 60/2001, și anume aproximativ 850 EUR, în pofida numeroaselor culpe profesionale reținute în sarcina sa de Curtea de Conturi (supra, pct. 6 - 8). Observă, pe de altă parte, că partea interesată nu a susținut că amenda adusese atingere mijloacelor sale economice.

60. În sfârșit, Curtea constată că, așa cum arată Guvernul (supra, pct. 42), amenda respectivă nu putea fi înlocuită cu o pedeapsă privativă de libertate în caz de neplată (a se vedea, *Andreiescu*, decizie citată anterior, pct. 41) și că nu putea nici să ducă la înscrierea unei mențiuni în cazierul judiciar.

61. Ținând seama de cele de mai sus, Curtea a concluzionat că amenda aplicată reclamantului de către Curtea de Conturi nu era o sancțiune „penală” în sensul jurisprudenței sale.

62. Rezultă că art. 4 din Protocolul nr. 7 nu se poate aplica în speță. Prin urmare, cererea este incompatibilă *ratione materiae* cu dispozițiile Convenției în sensul art. 35 § 3 lit. a) și trebuie respinsă în temeiul art. 35 § 4 din Convenție.

Pentru aceste motive, cu majoritate, Curtea

Declară cererea inadmisibilă.

Redactată în limba franceză și apoi comunicată în scris la 1 octombrie 2020.

Andrea Tamietti
Grefier

Yonko Grozev
Președinte