Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

a articolelor 16 lit. b) și 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare nr. 271 din 15 decembrie 2017

(*omisiunea de a reglementa un termen de prescripție pentru aplicarea măsurilor disciplinare auditorilor și entităților de audit*)

(*sesizarea nr. 104g/2025*)

CHIȘINĂU
26 noiembrie 2026

În numele Republicii Moldova
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Domnica MANOLE, *Președinte,*
dlui Sergiu LITVINENCO,
dlui Ion MALANCIUC,
dnei Viorica PUICA,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA, *judecători*,
cu participarea dlui Vasili Oprea, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 29 aprilie 2025,
Examinând sesizarea menționată în ședință publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 16 lit. b) și 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare nr. 271 din 15 decembrie 2017, ridicată de dl avocat Mihail Silivestru, în interesele SC „DD Consulting" SRL și ale dlui Dan Popov, în dosarul nr. 3-1129/2021, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.
2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dl judecător Victor Sîrbu, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.
3. Prin decizia din 21 iulie 2026, Curtea Constituțională a declarat sesizarea admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei, în ceea ce privește controlul constituționalității omisiunii articolului 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare de a reglementa un termen de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară a auditorilor și a entităților de audit.
4. În procesul examinării cauzei, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Consiliului de Supraveghere Publică a Auditului.
5. În ședința publică a Curții a fost prezent dl avocat Mihail Silivestru, care a reprezentat interesele SC „DD Consulting" SRL și ale dlui Dan Popov. Parlamentul a fost reprezentat de dna Claudia Lachi, consultant principal în Serviciul reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de dl Andrei Balan, șef al Direcției juridice a Ministerului Finanțelor.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

6. Prin Decizia Consiliului de Supraveghere Publică a Auditului nr. 06 din 10 iunie 2020[1], potrivit planului de control extern pentru semestrul II al anului 2020, a fost anunțat controlul extern pentru o perioadă de trei ani (2017-2019) la SC „DD Consulting" SRL (în continuare - *DD Consulting*). Controlul extern a început la 21 septembrie 2020.

7. La 29 ianuarie 2021, Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului a emis o decizie prin care le-a aplicat domnului Dan Popov și entității *DD Consulting* măsura disciplinară privind suspendarea activității de audit pentru o perioadă de doi ani. Potrivit deciziei, măsura disciplinară a fost aplicată pentru următoarele motive: neprezentarea informațiilor, actelor și documentelor relevante pentru efectuarea controlului extern; comiterea, în procesul efectuării auditului, a încălcărilor prevăzute la articolul 27 alin. (5) din Legea privind auditul situațiilor financiare; neprezentarea declarațiilor necesare pentru actualizarea informațiilor din Registrul public al auditorilor și din Registrul public al entităților de audit.

8. Dl Dan Popov și *DD Consulting* au depus o cerere prealabilă la Comitetul de Supraveghere Publică a Auditului, prin care au solicitat anularea deciziei menționate. Cererea a rămas fără răspuns.

9. La 20 aprilie 2021, dl Dan Popov și *DD Consulting* au formulat o acțiune în contencios administrativ împotriva Consiliului de Supraveghere Publică a Auditului, prin care au solicitat anularea deciziei Comitetului de supraveghere a auditului din 29 ianuarie 2021.

10. În cadrul procesului de judecată, dl avocat Mihail Silivestru a ridicat, în interesele reclamanților, excepția de neconstituționalitate a articolelor 16 lit. b) și 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare. Printr-o încheiere, instanța de judecată a admis ridicarea excepției și a trimis, în acest sens, sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

11. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1
Statul Republica Moldova

„[...]

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate."

Articolul 16
Egalitatea

„[...]

[1] https://cspa.md/sites/default/files/plan%20extern.pdf

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială."

Articolul 20
Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nicio lege nu poate îngrădi accesul la justiție."

Articolul 22
Neretroactivitatea legii

„Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nicio pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos."

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

„[...]

(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 43
Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

[...]."

Articolul 46
Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

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

[...]."

Articolul 54
Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

(4) Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății."

12. Prevederile relevante ale Legii privind auditul situațiilor financiare nr. 271 din 15 decembrie 2017 sunt următoarele:

Articolul 16
Suspendarea activității de audit efectuate de către entitatea de audit

„**Consiliul suspendă activitatea de audit efectuată de către entitatea de audit în cazul în care:**

a) organul executiv al entității depune o cerere de suspendare a activității – de la data depunerii cererii acesteia sau de la o dată ulterioară indicată în cerere;

b) entității i-a fost aplicată măsura disciplinară prevăzută la art. 42 alin. (2) lit. d) – de la data adoptării deciziei;

c) activitatea tuturor auditorilor entității este suspendată în baza art. 13 alin. (1).”

Articolul 42
Tipurile de măsuri disciplinare și modul de aplicare

„(1) Consiliul utilizează sisteme eficiente de investigații și măsuri disciplinare pentru a detecta, a corecta și a preveni efectuarea necorespunzătoare a auditului și, în conformitate cu alin. (2) și (3), aplică măsuri disciplinare auditorilor și entităților de audit.

(2) Auditorilor și entităților de audit li se aplică următoarele măsuri disciplinare:

a) avertisment scris;

b) mustrare scrisă;

c) declararea raportului auditorului ca fiind necorespunzător cerințelor prezentei legi și standardelor de audit;

d) suspendarea activității entității de audit sau a auditorului pentru efectuarea auditului pe o perioadă cuprinsă între 1 și 3 ani;

e) retragerea certificatului de calificare al auditorului;

f) radierea entității de audit din Registrul public al entităților de audit.

(3) Entităților de audit și auditorilor li se aplică măsuri disciplinare în urma:

a) efectuării auditului concomitent cu serviciile menționate la art. 21 alin. (7);

b) comiterii încălcărilor în procesul efectuării auditului, inclusiv a lipsei probelor de audit pentru emiterea concluziilor pe care se bazează opinia auditorului;

c) nerespectării prevederilor art. 8;

d) neachitării plăților și a cotizațiilor stipulate la art. 39;

e) constatării unor neconformități în urma efectuării controlului extern al calității;

f) încălcării cerințelor de instruire profesională continuă stipulate la art. 31 alin. (1) lit. e);

g) neprezentării raportului privind transparența și a raportului privind respectarea procedurilor de management al calității auditului;

h) neplasării pe pagina web oficială proprie a raportului privind transparența;

i) neprezentării informației prevăzute la art. 7 alin. (4) și art. 10 alin. (4).

(4) La aplicarea măsurilor disciplinare se ține cont de gravitatea și durata încălcării, de circumstanțele în care a fost comisă încălcarea și gradul de răspundere a persoanei, de activitatea și comportamentul anterior al auditorului sau al entității de audit, inclusiv de

existența unor încălcări anterioare. Auditorul și entitatea de audit au dreptul să prezinte explicații, documente sau probe privind încălcările depistate în curs de examinare."

ÎN DREPT

I. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

13. Autorul excepției menționează că prevederile contestate nu stabilesc un termen de prescripție de tragere la răspundere pentru comiterea unor fapte care reprezintă abateri de la procedura regulamentară de efectuare a auditului. În lipsa unui termen, auditorul nu poate cunoaște limitele răspunderii sale, iar acest lucru generează insecuritate juridică, deoarece acesta riscă să fie pedepsit oricând, indiferent cât timp a trecut de la comiterea faptei. Din acest motiv, autorul susține că prevederile contestate afectează articolele 1 alin. (3), 20, 23 și 26 din Constituție.

14. Din aceleași motive, autorul susține că prevederile contestate încalcă și articolele 22 din Constituție și 7 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Deși acest din urmă articol se aplică în principal domeniului penal substanțial, autorul menționează că Curtea Europeană l-a extins și asupra altor forme de răspundere, inclusiv asupra celei disciplinare. În acest sens, autorul face referire la hotărârea *Groppera Radio AG și alții v. Elveția* din 28 martie 1990.

15. Pe de altă parte, autorul excepției pretinde că omisiunea legislatorului de a stabili un termen de prescripție pentru aplicarea măsurii disciplinare și, respectiv, pentru executarea acesteia îi afectează în mod disproporționat dreptul de a-și exercita profesia. Autorul consideră că acest lucru reprezintă o încălcare a articolului 43 din Constituție.

16. Referitor la pretinsa încălcare a articolului 46 din Constituție, autorul excepției susține că omisiunea în discuție îi afectează dreptul de a obține venituri din activitatea de audit. Dacă o măsură disciplinară poate fi aplicată în lipsa unui termen, auditorul poate fi împiedicat în mod nelimitat să-și desfășoare activitatea. Acest fapt îi afectează dreptul de proprietate asupra activității sale profesionale. Mai mult, autorul susține că restrângerea dreptului de proprietate nu este justificată de un interes legitim, așa cum stabilește articolul 54 din Constituție. O lege care nu prevede un termen de prescripție sau de încetare a măsurii disciplinare nu este clară și previzibilă. Protecția profesiei și menținerea disciplinei reprezintă scopuri legitime, dar ele trebuie realizate prin măsuri proporționale, nu prin sancțiuni nelimitate în timp. Limitarea activității economice a unui profesionist fără un termen clar nu este proporțională cu obiectivul urmărit. Lipsa unui termen de prescripție și a unui termen de acțiune a măsurii disciplinare aplicabile unui liber profesionist contravine articolului 54 din Constituție. O astfel de măsură generează insecuritate juridică și permite comiterea de abuzuri, pentru că nu stabilește limite clare și rezonabile pentru aplicarea și durata sancțiunii.

17. Referitor la pretinsa încălcare a articolului 16 din Constituție, autorul afirmă că legislația ce reglementează activitatea altor liberi profesioniști (avocați, executori judecătorești, administratori autorizați) stabilește termene

de prescripție în interiorul cărora poate fi aplicată măsura disciplinară. Din acest motiv, lipsa unui termen de prescripție și a unui termen de executare a sancțiunii disciplinare în domeniul ce reglementează activitatea auditorilor și entităților de audit reprezintă o discriminare nejustificată între destinatarii normelor juridice contestate și ceilalți liber profesioniști.

18. În concluzie, autorul susține că lipsa unui termen de prescripție de tragere la răspundere disciplinară afectează articolele 1 alin. (3), 16, 20, 22, 23, 43, 46 și 54 din Constituție.

II. Argumentele autorităților care și-au prezentat opiniile

19. În opinia sa, Parlamentul admite că lipsa unei reglementări privind termenul de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară a auditorilor și a entităților de audit ar putea ridica probleme din perspectiva principiului securității juridice. Totuși, Parlamentul susține că Legea nr. 271 din 15 decembrie 2017 conține suficiente garanții pentru respectarea acestui principiu în practică. Astfel, articolul 43 din Lege prevede că deciziile Consiliului pot fi contestate în instanța de judecată, în conformitate cu prevederile Codului administrativ, fără respectarea procedurii prealabile. În acest sens, Parlamentul subliniază că autorul sesizării a ridicat excepția de neconstituționalitate chiar în fața unei instanțe de judecată și că, în cadrul procedurii judiciare, acesta beneficiază de garanții suficiente pentru a supune decizia Consiliului de Supraveghere Publică a Auditului unui control judecătoresc deplin.

20. Totodată, Parlamentul subliniază că lipsa unui termen de prescripție în Lege este justificată de particularitățile profesiei de auditor. În acest sens, legislatorul a conceput răspunderea disciplinară a auditorilor ca parte a unui sistem de asigurare a calității și a integrității profesiei, orientat spre corectarea și prevenirea efectuării necorespunzătoare a auditului. Așadar, Parlamentul consideră că lipsa reglementării unui termen de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară a auditorilor și a entităților de audit nu contravine prevederilor Constituției și nici standardelor europene în domeniu.

21. În opinia sa prezentată Curții, Guvernul menționează că reclamanților din litigiul principal le-a fost aplicată măsura disciplinară a suspendării activității de audit pentru următoarele fapte: neprezentarea informațiilor, actelor și documentelor relevante pentru efectuarea controlului extern; comiterea încălcărilor prevăzute la articolul 27 alin. (5) din Legea privind auditul situațiilor financiare; neprezentarea declarațiilor necesare pentru actualizarea informațiilor din Registrul public al auditorilor și din Registrul public al entităților de audit. În acest context, Guvernul subliniază că autorul sesizării nu a indicat data la care a fost comisă fiecare dintre faptele imputate și nici nu a explicat în ce mod trecerea timpului i-ar fi afectat posibilitatea de a se apăra. În lipsa acestor precizări, Guvernul consideră că problema de constituționalitate ridicată prin excepție are un caracter ipotetic.

22. Guvernul susține că stabilirea termenului de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară ține de marja discreționară a legislatorului. În exercitarea acestei marje, legislatorul a urmărit protejarea interesului

public și a încrederii investitorilor și creditorilor în activitatea de audit. În acest scop, Legea a instituit măsuri stricte de supraveghere a activității auditorilor și a entităților de audit, menite să identifice și să corecteze încălcările, precum și să prevină efectuarea necorespunzătoare a auditului.

23. Pe de altă parte, Guvernul susține că prevederile contestate nu trebuie analizate în mod izolat, ci în contextul ansamblului normativ din care fac parte. În acest sens, Guvernul face referire la frecvența efectuării controlului extern al calității, prevăzută la articolul 41 alin. (3) din Lege, la criteriile de individualizare a măsurilor disciplinare, la garanțiile dreptului la apărare și la posibilitatea contestării acestor măsuri în instanța de judecată.

24. Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului menționează că, prin Decizia nr. 1 din 29 ianuarie 2021, entității de audit „DD Consulting” și auditorului Dan Popov le-a fost aplicată măsura disciplinară a suspendării activității entității de audit pentru o perioadă de doi ani. În acest sens, Consiliul precizează că auditul reprezintă o activitate profesională de interes public, care contribuie la asigurarea credibilității informațiilor financiare și la funcționarea eficientă a piețelor financiare. Buna sa desfășurare este esențială pentru protejarea intereselor investitorilor, creditorilor și ale celorlalți utilizatori ai situațiilor financiare. În acest scop, mecanismele de supraveghere și de control extern al calității urmăresc prevenirea și identificarea neconformităților, asigurarea respectării standardelor internaționale de audit și consolidarea încrederii publicului în acest domeniu. Consiliul subliniază că aceste obiective sunt compatibile cu principiile și exigențele dreptului Uniunii Europene.

25. Referitor la lipsa unui termen de prescripție în articolul 42 din Legea nr. 271 din 15 decembrie 2017, Consiliul susține că această împrejurare nu este determinantă pentru soluționarea litigiului, deoarece măsurile disciplinare contestate au fost aplicate într-un termen rezonabil de la constatarea faptelor imputate. Mai mult, contrar susținerilor autorului, Consiliul notează că legislația stabilește repere temporale pentru efectuarea controlului extern al calității. Astfel, fiecare entitate de audit este supusă unui asemenea control cel puțin o dată la șase ani, iar entitățile care efectuează auditul entităților de interes public, cel puțin o dată la trei ani. În opinia Consiliului, această periodicitate limitează în mod obiectiv intervalul de timp în care pot fi aplicate măsuri disciplinare.

26. Pe de altă parte, Consiliul susține că lipsa unei reglementări exprese privind termenul de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară nu conduce, prin ea însăși, la constatarea unei încălcări a Constituției. De altfel, în domeniul auditului, legislatorul dispune de o marjă de discreție în stabilirea regimului juridic al răspunderii disciplinare. În susținerea acestei poziții, Consiliul invocă articolul 30 din Directiva 2006/43/CE, care obligă statele membre să instituie sisteme eficiente de investigații și sancțiuni, fără a impune în mod expres stabilirea unui termen de prescripție pentru aplicarea măsurilor disciplinare.

27. Mai mult, Consiliul precizează că măsurile disciplinare nu sunt aplicate automat în urma constatării unei încălcări. Dimpotrivă, la stabilirea acestora, Consiliul este obligat să țină cont de gravitatea și durata încălcării,

de circumstanțele în care aceasta a fost comisă, de gradul de răspundere al persoanei vizate și de existența unor încălcări anterioare. Aceste criterii împiedică aplicarea arbitrară a măsurilor disciplinare.

III. Aprecierea Curții Constituționale

A. Admisibilitatea

28. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Legea privind auditul situațiilor financiare nr. 271 din 15 decembrie 2017, ține de competența Curții Constituționale.

29. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de subiectul căruia i s-a acordat acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

30. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolele 16 lit. b) și 42, în integralitatea sa, din Legea privind auditul situațiilor financiare. De asemenea, cu referire la articolul 42 din Lege, autorul contestă omisiunea legislativă de a institui un termen de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară a auditorilor și a entităților de audit.

31. Curtea a observat că circumstanțele litigiului principal confirmă că reclamanților, în interesele cărora este ridicată excepția, le-a fost aplicată măsura suspendării activității entității de audit și a auditorului pe o perioadă de doi ani. Modul de aplicare a acestei măsuri disciplinare este reglementat la articolele 16 lit. b) și 42 alin. (2) lit. d) din Legea nr. 271 din 15 decembrie 2017. Astfel, doar aceste norme constituie obiect al controlului în prezenta cauză, ele nefiind supuse anterior controlului de constituționalitate.

32. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată în cadrul unui proces de contencios administrativ în care se contestă legalitatea unei decizii prin care, între altele, a fost aplicată o măsură disciplinară sub forma suspendării activității unei entități de audit și a unui auditor. Prin urmare, Curtea a notat că prevederile contestate ar putea fi avute în vedere de instanță la examinarea cauzei.

33. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că omisiunea legislativă poate constitui obiect de examinare al Curții Constituționale dacă prin aceasta este afectat un drept constituțional fundamental (HCC nr. 19 din 3 iulie 2018, § 59; DCC nr. 162 din 29 decembrie 2020, § 23; DCC nr. 125 din 5 octombrie 2023, § 18). Astfel, Curtea a analizat, prin prisma argumentelor autorului sesizării, dacă omisiunea reglementării unui termen de prescripție de tragere la răspundere disciplinară constituie o ingerință într-un drept fundamental.

34. Autorul excepției susține că omisiunea reglementării unui termen de prescripție privind aplicarea și executarea măsurii disciplinare afectează articolele 1 alin. (3) (*statul Republica Moldova*), 16 (*egalitatea*), 20 (*accesul liber la justiție*), 22 (*neretroactivitatea legii*), 23 alin. (2) (*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*), 43 (*dreptul la muncă și la protecția muncii*), 46 alin. (1) (*dreptul la proprietate privată și protecția*

acesteia) și 54 alineatele (1) și (2) (*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*) din Constituție.

35. Curtea a subliniat că articolul 1 alin. (3) din Constituție are un caracter general, reprezintă un imperativ care stă la baza oricăror reglementări și nu poate constitui un reper individual și separat (DCC nr. 175 din 13 decembrie 2022, § 21). Totodată, Curtea a precizat că articolele 16 și 23 din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi incidente, autorul trebuie să demonstreze, în mod argumentat, existența unei ingerințe în drepturile garantate de Constituție (HCC nr. 8 din 5 aprilie 2022, § 26). Cu privire la articolul 54 din Constituție, Curtea a subliniat că acesta stabilește cadrul de analiză a caracterului proporțional al ingerințelor în drepturile fundamentale. Pentru a putea fi aplicat, este necesară constatarea incidenței unui drept fundamental (HCC nr. 21 din 6 decembrie 2022, § 34).

36. Articolul 20 alin. (1) din Constituție le garantează persoanelor accesul liber la justiție împotriva actelor care le încalcă drepturile, libertățile și interesele legitime. În acest capăt al sesizării, autorul susține că lipsa reglementării unui termen de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară și, respectiv, pentru executarea măsurii disciplinare plasează auditorul și entitatea de audit într-o situație de insecuritate juridică.

37. Analiza coroborată a legislației naționale i-a permis Curții să constate că legislatorul a recunoscut auditului statutar o importanță deosebită, în special atunci când acesta este obligatoriu (a se vedea articolul 32 alin. (1) din Legea contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15 decembrie 2017; articolul 88 alin. (1) din Legea nr. 1134 din 2 aprilie 1997 cu privire la societățile pe acțiuni coroborat cu articolul 6 din Legea nr. 171 din 11 iulie 2012 cu privire la piața de capital). Această importanță justifică instituirea unui cadru legal care să asigure atât exercitarea activității de audit în condiții corespunzătoare, cât și supravegherea respectării obligațiilor profesionale.

38. În acest context, Curtea a observat că Legea privind auditul situațiilor financiare a transpus parțial Directiva 2006/43/CE privind auditul statutar, directivă care, printre altele, reglementează regimul disciplinar, sistemul de investigații și sancțiuni aplicabile auditorilor statutari și entităților de audit.

39. Curtea a observat că Legea privind auditul situațiilor financiare nu stabilește vreun termen de prescripție de tragere la răspundere disciplinară. În absența unui termen de prescripție, Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului are discreția să supună controlului activitatea auditorului și a entităților de audit fără a fi ținut de vreo limită sau de vreun reper temporal.

40. În aceste condiții, Curtea a reținut că omisiunea de a reglementa, în articolul 42 din Lege, un termen de prescripție permite aplicarea măsurilor disciplinare pentru fapte săvârșite cu mult timp în urmă. O asemenea situație este de natură să afecteze securitatea juridică a auditorilor și a entităților de audit, deoarece aceștia rămân expuși pe termen nelimitat riscului de a fi sancționați. Prin urmare, Curtea a constatat incidența articolului 20 din Constituție.

41. Referitor la pretinsa încălcare a articolului 26 din Constituție, Curtea nu a identificat în ce măsură prevederile contestate ar afecta dreptul la apărare al auditorului sau al entității de audit. Legea privind auditul situațiilor

financiare prevede expres dreptul acestora de a prezenta explicații, documente ori alte probe referitoare la încălcările supuse examinării, iar la aplicarea măsurilor disciplinare se ține cont de gravitatea și durata încălcării, de circumstanțele în care aceasta a fost comisă, de gradul de răspundere, de activitatea și comportamentul anterior, inclusiv de existența unor încălcări anterioare (a se vedea articolul 42 alin. (4) din Lege). De asemenea, articolul 43 din Lege stabilește că decizia Consiliului privind aplicarea măsurilor disciplinare auditorului sau entității de audit poate fi contestată în condițiile Codului administrativ, fără parcurgerea procedurii prealabile (a se vedea articolele 20, 189 și 209 alin. (1) lit. b) din Codul administrativ). Prin urmare, Curtea a respins acest capăt al sesizării ca nefondat.

42. Articolul 22 din Constituție stabilește că nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos și că nu se va aplica nicio pedeapsă mai aspră decât cea aplicabilă la acel moment. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că articolul 22 din Constituție garantează neretroactivitatea legii penale, în sensul larg al noțiunii „penal", aceasta fiind o garanție a principiului legalității incriminării și a pedepsei penale (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Nimic din textul acestui articol nu sugerează aplicabilitatea sa în privința legilor cu caracter civil.

43. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a examinat în mai multe cauze aplicabilitatea articolului 6 § 1 din Convenție, sub aspectul său penal, procedurilor disciplinare. Ea a reținut că aceste proceduri nu intră, ca atare, în sfera de aplicare a „materiei penale" (*Le Compte, Van Leuven și De Meyere v. Belgia*, 23 iunie 1981, § 42). Curtea a avut în vedere, în acest context, mai multe categorii profesionale, precum avocații, funcționarii publici, medicii, personalul militar, lichidatorii, judecătorii și notarii (a se vedea *Peleki v. Grecia*, 5 martie 2020, § 35). Desigur, în anumite situații specifice, analiza poate conduce la o soluție diferită, de exemplu atunci când există posibilitatea privării de libertate (*Engel și alții v. Țările de Jos*, 8 iunie 1976, §§ 80-85).

44. Curtea a menționat că procedurile și măsurile prevăzute de normele contestate au caracter disciplinar și sunt guvernate exclusiv de Legea privind auditul situațiilor financiare. În cadrul acestor proceduri nu se pune problema aplicării dreptului penal ori a dreptului procesual penal. Măsurile în discuție au fost adoptate de Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului, iar eventualele contestații se soluționează pe calea contenciosului administrativ, fără implicarea organelor de urmărire penală. În consecință, situația auditorului și a entității de audit nu este comparabilă cu aceea a unui acuzat în materie penală, iar investigațiile desfășurate de Consiliu nu au natura unor urmăriri penale.

45. Totodată, Curtea a reținut că măsurile disciplinare nu se aplică *erga omnes*, ci unui grup profesional cu statut special, abilitat să efectueze auditul situațiilor financiare. Acestea sunt concepute pentru a asigura desfășurarea corespunzătoare a activității de audit și au caracter pur disciplinar, fără legătură cu elementele de natură penală. Așadar, Curtea a considerat că normele în discuție nu permit concluzia că măsurile disciplinare ar rezulta

dintr-o acuzație în materie penală în sensul articolului 6 din Convenție. În consecință, nici articolul 22 din Constituție nu este aplicabil.

46. Cu referire la cauza *Groppera Radio AG și alții v. Elveția* din 28 martie 1990, autorul susține că aceasta ar extinde aplicabilitatea principiului *nulla poena sine lege* și la alte forme de răspundere, inclusiv la cea disciplinară. Totuși, Curtea a observat că în acea cauză s-a pus în discuție dacă interdicția de a difuza programe prin eter și retransmisia lor prin cablu intrau sub incidența articolului 10 § 1 din Convenție, care protejează libertatea de exprimare. Așadar, Curtea reține că această cauză este irelevantă în contextul problemei ridicate în sesizare.

47. Referitor la pretinsa încălcare a articolului 43 din Constituție, Curtea a reținut că restrângerea exercitării profesiei nu este una arbitrară, ci rezultă din conduita ilicită a persoanei, *i.e.* din încălcarea obligațiilor profesionale și a normelor legale care guvernează exercitarea profesiei. O persoană nu poate invoca protecția Constituției pentru a înlătura consecințele previzibile ale propriului comportament contrar legii sau regulilor profesionale (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 23 din 25 februarie 2019; DCC nr. 162 din 2 noiembrie 2021). Astfel, Curtea a menționat că măsura suspendării activității entității de audit sau a auditorului pe o perioadă cuprinsă între 1 și 3 ani, aplicată pentru o abatere profesională, nu contravine, prin ea însăși, libertății de exercitare a profesiei, ci reprezintă chiar mecanismul prin care statul asigură respectarea disciplinei profesionale, protecția interesului public și credibilitatea profesiei. Prin urmare, Curtea a declarat inadmisibilă sesizarea în această parte.

48. Referitor la pretinsa încălcare a articolului 46 din Constituție, Curtea a observat că argumentul autorului excepției privind o restrângere nelimitată a exercitării activității de audit nu corespunde textului legal contestat, care prevede expres o măsură disciplinară cu durată determinată, de la 1 la 3 ani. Mai mult, acest lucru este confirmat în mod explicit chiar de autorul excepției în sesizare, care menționează că Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului a emis o decizie prin care le-a aplicat dlui Dan Popov și *DD Consulting* măsura disciplinară a suspendării activității de audit pentru o perioadă de doi ani (a se vedea § 7 *supra*). Așadar, Curtea a respins acest capăt al sesizării ca fiind nefondat.

49. Referitor la argumentul autorului sesizării potrivit căruia normele contestate instituie un tratament juridic diferențiat defavorabil față de auditori, în raport cu alte profesii liberale, Curtea a menționat că egalitatea de tratament nu presupune aplicarea aceluiași regim juridic pentru toate categoriile profesionale, în special atunci când situația unei categorii profesionale diferă de situația altei categorii, potrivit unor criterii obiective. Principiul egalității reclamă un tratament egal în situații egale. Faptul că auditorii au competențe specifice și desfășoară activități care se deosebesc de cele ale altor profesii liberale justifică caracterul diferit al reglementărilor aplicabile (a se vedea DCC nr. 12 din 3 februarie 2020, § 18; DCC nr. 105 din 1 iulie 2021, § 40).

50. Prin urmare, Curtea a stabilit că omisiunea articolului 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare de a reglementa un termen de prescripție de tragere la răspundere disciplinară face incident articolul 20 din Constituție.

B. Fondul cauzei

51. Având în vedere argumentele din sesizare, prin care autorul pretinde că Legea privind auditul situațiilor financiare nu stabilește un termen de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară a auditorilor și a entităților de audit, Curtea urmează să examineze dacă absența unui asemenea termen permite inițierea și aplicarea măsurilor disciplinare fără nicio limită temporală, inclusiv pentru fapte săvârșite cu mult timp în urmă.

52. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că termenele de prescripție reprezintă o trăsătură comună a sistemelor juridice interne ale statelor contractante și servesc mai multor scopuri, care includ asigurarea securității juridice și a caracterului definitiv al deciziilor și prevenirea încălcării drepturilor persoanelor, care ar putea fi afectate dacă instanțele ar trebui să decidă pe baza unor dovezi care ar putea fi incomplete din cauza trecerii timpului (*OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Rusia*, 20 septembrie 2011, § 570; *Avizul consultativ pentru Curtea de Casație a Armeniei privind aplicabilitatea termenelor de prescripție la urmărirea penală, condamnarea şi pedeapsa cu privire la o infracțiune care constituie, în fond, un act de tortură*, 26 aprilie 2022, § 72).

53. Pe de altă parte, termenele de prescripție stimulează autoritățile să investigheze și să urmărească încălcările cu diligență și fără întârzieri nejustificate. Ele garantează faptul că eventualele abateri sunt soluționate într-un termen determinat, favorizând soluționarea rapidă a cazurilor și protejând persoanele împotriva expunerii nelimitate la proceduri judiciare, având în vedere că, odată cu trecerea timpului, șansele de a construi o apărare eficientă pot fi grav compromise (a se vedea, în acest sens, Oficiul OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (ODIHR), Nota privind anumite aspecte referitoare la suspendarea termenelor de prescripție pentru abaterile disciplinare și infracțiunile săvârșite de judecători și procurori – Polonia, 31 iulie 2025, § 81).

54. De asemenea, Curtea reține că scopul termenelor de prescripție nu este de a acorda un avantaj persoanei căreia i se impută comiterea unei încălcări, ci reprezintă mai degrabă o recunoaștere a faptului că este dificil să existe procese echitabile, odată ce amintirile se estompează, probele se pierd, iar martorii decedează sau devin infirmi (a se vedea Avizul *amicus curiae* pentru Curtea Constituțională a Georgiei privind retroactivitatea termenelor de prescripție și împiedicarea retroactivă a aplicării unei pedepse condiționate, CDL-AD(2009)012, 16 martie 2009, § 15). Aceeași idee este reflectată în decizia *Chambeau și Streiff v. Franța*, din 5 noiembrie 2024, la § 49, în care Curtea Europeană a precizat că principiul securității juridice, care este inerent sistemului Convenției (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Islanda* [MC], 1 decembrie 2020, § 238), nu îi acordă, în sine, reclamantului un drept la

prescrierea unei acțiuni disciplinare. Nicio dispoziție a Convenției nu garantează un drept la prescripție.

55. În aceeași ordine de idei, Curtea mai observă că Organizația Internațională a Instituțiilor Supreme de Audit (INTOSAI) a aprobat documentul „INTOSAI-P 50 – Principiile privind activitățile jurisdicționale ale instituțiilor supreme de audit”[2] în care a stabilit condiții de sancționare a auditorilor pentru nerespectarea regulilor de efectuare a auditului. În principiul 4 din acest document se stabilește că o încălcare poate fi urmărită sau sancționată numai înainte de expirarea unui termen rezonabil de la momentul comiterii sau al descoperirii acesteia. Principiile securității juridice și al eficienței justiției impun ca legea să stabilească termene de prescripție pentru faptele care reprezintă încălcări, astfel încât, după o anumită perioadă de timp de la comiterea sau descoperirea încălcării, persoanele responsabile să nu mai poată fi urmărite sau sancționate. În absența unor astfel de termene, persoanele vizate s-ar confrunta cu o stare de nesiguranță permanentă, pe toată durata activității lor profesionale și chiar după încetarea acesteia, iar autoritățile competente nu ar fi stimulate să acționeze cu promptitudine în investigarea și sancționarea acestora. Trecerea unui interval de timp prea îndelungat între săvârșirea faptelor și investigarea acestora ar complica substanțial identificarea și utilizarea probelor (care pot fi pierdute, deteriorate, ascunse sau devenite inaccesibile), precum și analiza faptelor și a încălcărilor în raport cu o eventuală succesiune de regimuri juridice diferite[3].

56. Revenind la circumstanțele cauzei, Curtea constată că Legea privind auditul situațiilor financiare îi permite Consiliului de Supraveghere Publică a Auditului să aplice măsuri disciplinare auditorilor și entităților de audit indiferent de perioada care a trecut de la comiterea abaterii. În lipsa unei limite temporale stabilite de lege, auditorii și entitățile de audit se află într-o stare de incertitudine cu privire la situația lor juridică, fiind expuși riscului de a fi sancționați pentru fapte comise în exercitarea activității lor profesionale inclusiv într-un trecut îndepărtat.

57. Curtea notează că reglementarea termenelor de prescripție constituie o garanție a securității raporturilor juridice și o protecție împotriva exercitării arbitrare a prerogativelor autorităților învestite cu competențe de sancționare. În lipsa unor termene precise, momentul tragerii la răspundere ar depinde, în mare măsură, de voința autorităților.

58. Curtea observă că articolul 42 alin. (1) din Lege prevede că măsurile disciplinare urmăresc prevenirea practicilor necorespunzătoare de efectuare a auditului. Deși legitimitatea acestui obiectiv nu poate fi contestată, Curtea consideră că aplicarea măsurilor disciplinare după trecerea unei perioade îndelungate de la comiterea abaterii diminuează din capacitatea acestora de a-și îndeplini funcțiile de corecție și de prevenție. De altfel, Curtea observă că legislatorul s-a ghidat de acest raționament atunci când a instituit termene de prescripție pentru tragerea la răspundere în materii în care sunt sancționate

[2] https://www.issai.org/pronouncements/intosai-p-50-principles-of-jurisdictional-activities-of-sais/
[3] https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_50/INTOSAI_P_50_en.pdf

fapte cu un grad ridicat de pericol social, cum sunt infracțiunile și contravențiile. Prin urmare, obiectivul asigurării respectării standardelor profesionale nu justifică, prin el însuși, posibilitatea nelimitată în timp de a angaja răspunderea entităților de audit și a auditorilor.

59. În opiniile lor, autoritățile au susținut că articolul 41 alin. (3) din Lege, care stabilește periodicitatea efectuării controlului extern al calității o dată la trei și, respectiv, șase ani, ar reglementa un termen de prescripție. Curtea reține că periodicitatea controlului extern și prescripția răspunderii disciplinare sunt instituții juridice distincte, care urmăresc finalități diferite. Prima stabilește frecvența efectuării controalelor, în timp ce a doua determină limita temporală în care poate fi angajată răspunderea pentru săvârșirea unei abateri disciplinare. Mai mult, articolul 41 alin. (3) din Lege stabilește frecvența minimă a controalelor, fără a exclude efectuarea acestora la intervale mai scurte. Această împrejurare infirmă interpretarea potrivit căreia intervalele menționate ar constitui termene de prescripție.

60. Prin urmare, Curtea constată omisiunea reglementării în articolul 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare a unui termen de prescripție. Această constatare îi este suficientă Curții pentru a stabili încălcarea dreptului la un proces echitabil, garantat de articolul 20 din Constituție.

61. Pentru a da efect prezentei hotărâri, a evita riscul de impunitate și a oferi instanțelor de judecată repere clare în aplicarea acesteia, Curtea consideră necesară stabilirea, cu titlu provizoriu, a unui termen de prescripție pentru aplicarea măsurilor disciplinare. În lipsa unei intervenții, Curtea ar permite perpetuarea problemei de constituționalitate constatate prin menținerea incertitudinii juridice privind limita temporală în care pot fi aplicate măsurile disciplinare. În acest sens, Curtea consideră oportună stabilirea unui termen de șase ani, prin raportare la termenul deja stabilit de legislator pentru supravegherea profesiei de auditor din articolul 41 din Lege care prevede că „[f]iecare entitate de audit este supusă controlului extern al calității cel puțin o dată la 6 ani”. Alegerea aceluiași interval ca termen provizoriu pornește de la premisa că legislatorul a realizat un exercițiu de ponderare a intereselor concurente, care ține cont de particularitățile domeniului. De asemenea, această soluție este de natură să asigure un echilibru corect între, pe de o parte, necesitatea protejării interesului public prin supravegherea activității de audit și sancționarea încălcărilor normelor profesionale și, pe de altă parte, necesitatea asigurării securității juridice a auditorilor și a entităților de audit. Totodată, Curtea notează că Parlamentului îi revine competența de a decide asupra duratei termenului de prescripție și că acesta poate stabili un termen diferit.

62. Curtea precizează că, la aplicarea acestei soluții, instanțele de judecată vor verifica, în funcție de circumstanțele fiecărei cauze, dacă măsurile disciplinare au fost aplicate de Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului în termenul de prescripție stabilit prin prezenta hotărâre.

63. Astfel, având în vedere cele menționate mai sus, Curtea precizează că, până la reglementarea de către Parlament a termenului de prescripție pentru tragerea la răspundere disciplinară, Consiliul de Supraveghere Publică a

Auditului va putea aplica măsuri disciplinare în termen de șase ani de la data comiterii abaterii.

64. De asemenea, Curtea va emite o adresă Parlamentului în vederea remedierii omisiunii legislative constatate, în conformitate cu considerentele prezentei hotărâri.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 37 și 38 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 16 lit. b) și 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare nr. 271 din 15 decembrie 2017, ridicată de dl avocat Mihail Silivestru, în interesele SC „DD Consulting" SRL și ale dlui Dan Popov, în dosarul nr. 3-1129/2021, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Centru.

2. *Se declară neconstituțională* omisiunea articolului 42 din Legea privind auditul situațiilor financiare de a reglementa un termen pentru aplicarea măsurilor disciplinare în privința auditorilor și a entităților de audit.

3. Până la reglementarea de către Parlament a termenului de prescripție pentru aplicarea măsurilor disciplinare auditorilor și entităților de audit, Consiliul de Supraveghere Publică a Auditului va putea aplica aceste măsuri în termen de șase ani de la data comiterii faptei.

4. Referitor la celelalte capete, sesizarea se declară inadmisibilă.

5. Prezenta hotărâre 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 **Domnica MANOLE**

Chișinău, 26 noiembrie 2026
HCC nr. 16
Dosarul nr. 104g/2025