



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE
PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
articolelor 37 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 27 din
Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 4 din Legea cu
privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi

(autonomia financiară a autorităților independente)

(Sesizarea nr. 46a/2019)

CHIȘINĂU

31 octombrie 2019

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Vladimir ȚURCAN, *președinte*,
dlui Eduard ABABEI,
dnei Domnica MANOLE,
dlui Nicolae ROȘCA,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Aliona Balaban, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 4 martie 2019
și înregistrată la aceeași dată,
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 depusă pe 4 martie 2019 de către Curtea Supremă de Justiție, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, pentru controlul constituționalității articolelor 37 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 27 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 4 din Legea cu privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova.

2. Autorul sesizării a pretins că dispozițiile care fac obiectul controlului de constituționalitate încalcă prevederile articolelor 1 alin. (3), 6, 116 alin. (1) și 134 alin. (2) din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 12 septembrie 2019, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului și Curții de Conturi.

5. În ședința publică a Curții, sesizarea a fost examinată cu participarea dlui judecător Oleg Sternioală, reprezentant al Curții Supreme de Justiție. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Valeriu Kuciuk, șef al Serviciului reprezentare la Curtea Constituțională și organele de drept din cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Laurențiu Hadârcă, secretar de stat în cadrul Ministerului Justiției, dna Dina Roșca, șef al Secției coordonare și

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

generalizare a politicilor bugetare din cadrul Direcției politici bugetare și sinteză bugetară, și de către dl Octavian Vieru, șef-adjunct al Direcției contencios și controlul legalității a Ministerului Finanțelor.

ÎN FAPT

6. Pe 6 iunie 2018, Guvernul a înregistrat la Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova proiectul Legii nr. 185 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Amendamentele urmăreau modificarea și completarea a 83 de acte legislative. În nota de fundamentare a proiectului de lege, Guvernul a menționat că modificările legislative urmăresc ajustarea cadrului legal la normele Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014. În special, proiectul de lege viza normele de procedură privind elaborarea, aprobarea și gestiunea finanțelor publice în cadrul autorităților publice.

7. Proiectul legii de modificare și completare a avut în vedere, *inter alia*, articolele 37 („Finanțarea activității Curții Constituționale”) din Legea nr.317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, 27 („Finanțarea activității Curții Supreme de Justiție”) din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 4 („Bugetul Curții de Conturi”) din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 cu privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Modificările propuse la aceste legi aveau scopul de a schimba modalitatea de finanțare a autorităților menționate.

8. Autoritățile abilitate să prezinte avize și opinii la proiectul de lege au semnalat mai multe deficiențe. În expertiza sa, Centrul Național Anticorupție a semnalat existența unui risc de periclitare a activității autorităților publice care dispun de autonomie bugetară. De asemenea, în opinia Centrului Național Anticorupție s-a menționat că adoptarea modificărilor propuse ar fi de natură să blocheze activitatea acestor entități. Ministerul Justiției a atenționat asupra caracterului defectuos al practicii finanțării autorităților independente în limita alocațiilor bugetare aprobate de Parlament prin Legea bugetară anuală.

9. Pe 27 iulie 2018, Parlamentul a aprobat Legea nr. 172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Dispozițiile sale au intrat în vigoare pe 28 august 2018, dată la care acestea au fost publicate în Monitorul Oficial.

10. Pe 31 iulie 2019, domnii deputați Dumitru Alaiba, Veronica Roșca și Radu Marian au înregistrat la Secretariatul Parlamentului proiectul Legii nr.135 pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Amendamentele propuse urmăreau modificarea articolului 4 („Bugetul Curții de Conturi”) din Legea cu privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi și recunoașterea unor competențe mai largi pentru Curtea de Conturi în materie de administrare a propriului buget, în esență se propunea revenirea la unele reglementări abrogate anterior. În cadrul ședințelor legislativului din data de 20 și 23

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

septembrie a.c., proiectul Legii nr. 135 pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a fost votat în ambele lecturi, legea fiind promulgată de către Președintele Republicii Moldova și publicată în Monitorul Oficial nr. 310-313 din 18 octombrie 2019. Ea va intra în vigoare la 1 ianuarie 2020.

LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ 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 6 Separația și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor constituției.”

Articolul 115 Instanțele judecătorești

„(1) Justiția se îndeplinește prin Curtea Supremă de Justiție, prin curțile de apel și prin judecătorii.

[...]”

Articolul 116 Statutul judecătorilor

„(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.

[...]”

Articolul 121 Resursele financiare ale instanțelor judecătorești, indemnizația și alte drepturi

„(1) Resursele financiare ale instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament și sunt incluse în bugetul de stat.

[...]”

Articolul 130 Sistemul financiar-creditar

„(1) Formarea, administrarea, utilizarea și controlul resurselor financiare ale statului, ale unităților administrativ-teritoriale și ale instituțiilor publice sunt reglementate prin lege.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

[...]"

Articolul 131
Bugetul public național

„[...]

(2) Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului. În caz de formare a fondului extrabugetar, el se prezintă spre aprobare Parlamentului.

[...]

(4) Orice propunere legislativă sau amendament care atrag majorarea sau reducerea veniturilor bugetare sau împrumuturilor, precum și majorarea sau reducerea cheltuielilor bugetare pot fi adoptate numai după ce sunt acceptate de Guvern.

[...]

(6) Nici o cheltuială bugetară nu poate fi aprobată fără stabilirea sursei de finanțare.

[...]"

Articolul 133
Curtea de Conturi

„(1) Curtea de Conturi exercită controlul asupra modului de formare, de administrare și de întrebuințare a resurselor financiare publice.

(2) Curtea de Conturi este alcătuită din 7 membri.

(3) Președintele Curții de Conturi este numit de Parlament, la propunerea Președintelui acestuia, pentru un termen de 5 ani. Membrii Curții sunt numiți de Parlament, la propunerea Președintelui acesteia.

(4) Curtea de Conturi prezintă anual Parlamentului un raport asupra administrării și întrebuințării resurselor financiare publice.

(5) Alte atribuții, precum și modul de organizare și funcționare a Curții de Conturi, se stabilesc prin lege organică.”

Articolul 134
Statutul [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

(2) Curtea Constituțională este independentă de orice altă autoritate publică și se supune numai Constituției.

(3) Curtea Constituțională garantează supremația constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în putere legislativă, putere executivă și putere judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.”

Articolul 137
Independența [Curții Constituționale]

„Judecătorii Curții Constituționale sunt inamovibili pe durata mandatului, independenți și se supun numai Constituției.”

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională sunt următoarele:

Articolul 37
Finanțarea activității Curții Constituționale

„(1) Curtea Constituțională este finanțată de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală.

(2) Bugetul Curții Constituționale se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014”

[Art.37 în redacția Legii nr.172 din 27 iulie 2018, în vigoare din 24 august 2018]

Articolul 37
Finanțarea activității [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională are un buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat.

(2) Bugetul Curții Constituționale se aprobă de Parlament, la propunerea Plenului Curții Constituționale, și se include în bugetul de stat.”

[Art.37 în redacția anterioară datei de 24 august 2018]

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție sunt următoarele:

Articolul 27
Finanțarea activității Curții Supreme de Justiție

„(1) Curtea Supremă de Justiție se finanțează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală.

(2) Bugetul Curții Supreme de Justiție este parte integrantă a bugetului instanțelor judecătorești și se elaborează și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.”

[Art.27 în redacția Legii nr.172 din 27 iulie 2018, în vigoare din 24 august 2018]

Articolul 27
Finanțarea activității Curții Supreme de Justiție

„(1) Bugetul Curții Supreme de Justiție este parte componentă a bugetului sistemului judecătoresc și se formează din contul mijloacelor bugetului de stat.

(3) Reducerea cheltuielilor legate de activitatea Curții Supreme de Justiție sau folosirea mijloacelor pentru asigurarea activității ei, pentru alte necesități se admite numai prin hotărâre a Parlamentului.

(5) Președintele și vicepreședinții Curții Supreme de Justiție sunt asigurați cu mijloace de transport de serviciu.”

[Art.27 în redacția anterioară datei de 24.08.2018]

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

14. Prevederile relevante ale Legii nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească sunt următoarele:

Articolul 22
Cheltuielile pentru înfăptuirea justiției

„(1) Cheltuielile pentru înfăptuirea justiției se efectuează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate Consiliului Superior al Magistraturii prin legea bugetară anuală.

(2) Bugetele instanțelor judecătorești se elaborează și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr.181/2014.”

[Art.22 în redacția Legii nr.172 din 27 iulie 2018, în vigoare din 24 august 2018]

Articolul 22
Cheltuielile pentru înfăptuirea justiției

„(1) Mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sînt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, și sînt incluse la bugetul de stat. Aceste mijloace nu pot fi micșorate fără acordul Consiliului Superior al Magistraturii și se alocă în mod regulat.

(2) Cheltuielile de judecată sînt reglementate de lege și se includ la capitolul cheltuieli în bugetele instanțelor judecătorești respective, la un articol aparte .

(3) Instanțele judecătorești și Institutul Național al Justiției au obligația să prevadă în bugetele proprii mijloacele necesare pentru acoperirea cheltuielilor aferente programelor de formare continuă a șefilor secretariatelor instanțelor judecătorești și a asistenților judiciari.”

[Art.22 în redacția anterioară datei de 24 august 2018]

15. Prevederile relevante ale Legii nr. 260 din 7 decembrie 2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi sunt următoarele:

Articolul 4
Bugetul Curții de Conturi

„(1) Curtea de Conturi se finanțează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală.

(2) Bugetul Curții de Conturi se elaborează, se aprobă și se administrează conform principiilor, regulilor și procedurilor prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014.”

[Art.4 în redacția Legii nr.172 din 27 iulie 2018, în vigoare din 24 august 2018]

Articolul 4
Bugetul Curții de Conturi

„(1) Curtea de Conturi:

a) are buget propriu, care se administrează în mod independent în conformitate cu prevederile legale;

b) prezintă Ministerului Finanțelor, în procesul consultărilor organizate pentru cadrul bugetar pe termen mediu, proiectul bugetului propriu pentru anul următor și pentru doi ani ulteriori, cu abordarea oricărei propuneri vizând bugetul său;

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

c) prezintă, până la 10 mai, proiectul bugetului propriu pentru anul următor Parlamentului spre examinare și aprobare.

(2) Parlamentul aprobă bugetul Curții de Conturi pentru anul următor până la 1 iulie. Bugetul aprobat al Curții de Conturi se include în bugetul de stat ca un compartiment separat.”

[Art.4 în redacția anterioară datei de 24 august 2018]

Articolul 4 Bugetul Curții de Conturi

„(1) Activitatea Curții de Conturi este finanțată de la bugetul de stat.

(2) Curtea de Conturi are buget propriu, care se administrează independent în conformitate cu prevederile legale.

(3) Bugetul Curții de Conturi se elaborează și se aprobă conform principiilor, regulilor și procedurilor prevăzute de Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181/2014 pentru autoritățile bugetare independente/autonome.

(4) Curtea de Conturi este în drept a se adresa Parlamentului dacă resursele oferite sunt insuficiente pentru îndeplinirea mandatului.”

[Art.4 în redacția Legii nr.135 din 20 septembrie 2019, în vigoare din 1 ianuarie 2020]

16. Prevederile relevante ale Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 sunt următoarele:

Articolul 51 Propunerile/proiectele de buget

„(1) Autoritățile publice centrale elaborează și prezintă Ministerului Finanțelor, în termenul stabilit de acesta, propuneri pentru elaborarea proiectului bugetului de stat.

[...]

(5) Propunerile/proiectele de buget se elaborează și se prezintă în conformitate cu metodologia de planificare a bugetului, având la bază:

a) cadrul macroeconomic, politica bugetar-fiscală, politicile sectoriale, precum și limitele de cheltuieli/transferuri interbugetare, cuprinse în cadrul bugetar pe termen mediu;

b) performanța realizată/asumată în cadrul programelor autorităților publice pe domeniile de competență;

c) particularitățile specifice cuprinse în circulara privind elaborarea bugetelor anuale.

[...]”.

Articolul 51¹ Bugetul autorității bugetare independente/autonome

„(1) Autoritatea bugetară independentă/autonomă elaborează proiectul de buget în conformitate cu prevederile art.51 alin.(5) din prezenta lege.

(2) Proiectul bugetului autorității bugetare independente/autonome se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

(3) Autoritatea bugetară independentă/autonomă prezintă Parlamentului, după caz, obiecțiile la proiectul de buget aprobat de către Guvern pentru soluționarea divergențelor.”

Articolul 52

Examinarea și consultarea propunerilor/proiectelor de bugete

„(1) Propunerile de buget ale autorităților publice centrale și ale autorităților bugetare independente/autonome, proiectul bugetului asigurărilor sociale de stat, proiectul fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală și sintezele consolidate ale proiectelor bugetelor locale de nivelul întâi și al doilea se examinează de către Ministerul Finanțelor.

(2) Rezultatele examinării propunerilor/proiectelor de buget se supun consultării cu autoritățile publice corespunzătoare, în conformitate cu procedura stabilită de Ministerul Finanțelor.

(3) Dacă propunerile de buget nu respectă cerințele specificate la art.51 alin.(5), Ministerul Finanțelor respinge propunerile de buget și solicită ajustarea lor în termenul stabilit de acesta.

(4) Dacă autoritățile publice centrale nu aliniază propunerea de buget la cerințele necesare în termenul stabilit, Ministerul Finanțelor este în drept să ajusteze unilateral propunerea de buget cu includerea ulterioară în proiectul legii bugetare anuale.

(5) Divergențele autorităților publice centrale, nesoluționate în cadrul consultărilor bugetare la Ministerul Finanțelor se soluționează în cadrul examinării proiectului legii bugetare anuale la Guvern, iar în cazul autorităților bugetare independente/autonome – în cadrul examinării proiectului legii bugetare anuale la Parlament.

(6) Procesul de examinare și consultare a propunerilor la proiectele bugetelor locale se reglementează prin Legea privind finanțele publice locale.”

17. Prevederile relevante ale Cartei europene privind statutul judecătorilor, adoptată la 10 iulie 1998, sunt următoarele:

Articolul 6

Remunerarea, protecția socială

„6.1. Exercițarea cu titlu profesional a funcțiilor judiciare presupune o protecție financiară a judecătorilor, al cărei nivel este stabilit astfel încât să îi protejeze de presiunile care au drept scop influențarea sensului deciziilor acestora și, mai general, a comportamentului lor jurisdicțional, afectând astfel independența și imparțialitatea acestora.

6.2. Remunerarea poate varia în funcție de vechimea în muncă, de natura funcțiilor cu care a fost investit judecătorul care își exercită activitatea cu titlu profesional sau de importanța responsabilităților care i-au fost atribuite, apreciate în condiții transparente.

[...]”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

18. Prin Decizia sa din 12 septembrie 2019, Curtea a reținut că obiectul sesizării îl constituie articolele VIII pct. 2, XII și LXXXII din Legea nr. 172

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care s-au operat modificări la articolele 37 din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, 27 din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 4 din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 cu privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

19. Curtea a observat că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și de completare ale unei legi se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Prin urmare, Curtea a reținut că actele de modificare și completare ale unei legi trebuie raportate la actul de bază. Așadar, urmărind asigurarea clarității și accesibilității actelor sale, Curtea a menționat că va raporta obiectul sesizării la actele de bază, în acest caz la articolele 37 din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, 27 din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 4 din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 cu privire la organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Curtea a reținut că verificarea constituționalității acestor tipuri de acte normative ține de competența sa *ratione materiae*, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.

20. De asemenea, în conformitate cu articolele 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Supremă de Justiție posedă prerogativa sesizării Curții Constituționale.

21. Având în vedere opinia autorului sesizării, care a afirmat incidența în prezenta cauză a dispozițiilor articolelor 1 alin. (3), 6, 116 alin. (1) din Constituție, Curtea a examinat aplicabilitatea acestor prevederi constituționale.

22. Curtea a observat că textele legale contestate conțin prevederi similare și stabilesc finanțarea Curții Constituționale, a Curții Supreme de Justiție și a Curții de Conturi de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală. De asemenea, se stabilește că bugetele autorităților menționate *supra* se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, cu regulile și cu procedurile prevăzute în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014.

23. Compararea textelor legale contestate cu cele care au fost abrogate evidențiază o abordare diferită a modului de formare și de administrare a bugetului autorităților vizate în sensul în care noile reglementări restrâng independența autorităților privind formarea și administrarea bugetelor proprii. Această restrângere este de natură să afecteze și independența funcțională.

24. Curtea și-a început analiza aplicabilității dispozițiilor constituționale invocate, subliniind că, în materie de independență a judecătorilor, remunerația lunară, precum și orice alte beneficii materiale sau sociale ale acestuia fac incidente dispozițiile articolelor 1 alin. (3), 6, 116 alin. (1) din Constituție. Curtea a evidențiat jurisprudența sa recentă, în care a analizat constituționalitatea omisiunii reglementării pentru judecători a sporurilor

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

salariale (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 24 din 2 octombrie 2018). În această cauză, Curtea a subliniat necesitatea acordării unui grad înalt de protecție pentru judecători, inclusiv din perspectiva securității lor financiare (a se vedea § 42 din hotărârea citată *supra*).

25. Așadar, având în vedere faptul că sesizarea examinată se referă la schimbarea modului de finanțare a Curții Supreme de Justiție, dar și a tuturor instanțelor de judecată, Curtea a stabilit incidența dispozițiilor constituționale referitoare la independența justiției. Curtea a precizat că securitatea financiară a judecătorilor face incidente dispozițiile constituționale ale articolelor 1 alin.(3), 6, 116 alin. (1), 121 alin. (1) și (2) din Constituție.

26. Totodată, Curtea a observat că, prin Legea nr. 172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a fost modificat și articolul 22 din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, prin care, în mod similar celor menționate în sesizare, a fost schimbat modul de finanțare a tuturor instanțelor judecătorești. Curtea a considerat că obiect al controlului de constituționalitate trebuie să fie și aceste prevederi, deoarece se referă la toate instanțele judecătorești, respectiv la toți judecătorii din țară. Curtea a subliniat că, fiind suverană a propriei proceduri și a regulilor pe care trebuie să le respecte (a se vedea, *e.g.*, pentru aplicarea acestei tehnici judiciare, cauza *Tomov și alții v. Rusia*, 9 aprilie 2019, § 89), este competentă să extindă controlul de constituționalitate asupra altor dispoziții care au legătură cu normele contestate. Curtea a făcut referire, în acest sens, la jurisprudența sa anterioară (a se vedea HCC nr. 21 din 3 octombrie 2019 § 23; HCC nr. 7 din 26 aprilie 2018, § 23; HCC nr. 15 din 22 mai 2018, § 24; și HCC nr. 20 din 4 iulie 2018, § 47; HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 23; DCC nr. 24 din 25 februarie 2019, § 16).

27. De asemenea, dat fiind faptul că sesizarea examinată vizează și controlul constituționalității restrângerii independenței financiare a Curții Constituționale, Curtea a reținut și incidența dispozițiilor articolelor 134 și 137 din Constituție, care se referă la independența Curții Constituționale și a judecătorilor ei. Așa cum a mai stabilit Curtea, în virtutea statutului său special și a independenței sale constituționale față de orice altă autoritate, ea își soluționează problemele financiare, tehnico-materiale, informaționale, de personal și alte probleme ale asigurării condițiilor necesare pentru activitatea sa (HCC nr. 19 din 29 aprilie 1999).

28. Pentru consolidarea raționamentelor sale, Curtea a avut în vedere și jurisprudența Curții Europene referitoare la independența judecătorilor. Curtea a făcut trimitere, în mod special, la considerentele din hotărârea *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia* [MC] din 6 noiembrie 2018, în care s-a menționat că garanția unei instanțe independente, în sensul articolului 6 § 1 din Convenție, impune ca judecătorii să beneficieze de independență nu doar din punct de vedere legal, ci și în exercitarea funcțiilor lor. Această noțiune acordă puterii judecătorești o dimensiune internă, precum și o dimensiune externă, potrivit căreia judecătorii trebuie să-și poată exercita

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

activitatea fără existența influențelor părților în proces sau ale altor puteri în stat.

29. Într-o altă cauză în care a analizat conformitatea cu dispozițiile Convenției a întârzierii plății remunerațiilor magistraților, Curtea Europeană a stabilit că acest fapt este incompatibil cu garanțiile independenței judecătorilor, care pretind ca aceștia să-și poată exercita funcțiile judiciare în mod independent și imparțial, la adăpost de orice presiuni exterioare care urmăresc influențarea deciziilor și a comportamentului acestora. Curtea Europeană a subliniat, în același timp, caracterul deosebit de sensibil al problemei independenței magistraților (a se vedea, în acest sens, *Zubko și alții v. Ucraina*, 26 aprilie 2006, §§ 67 și 68).

30. De asemenea, Curtea a avut în vedere și *dictum-ul* judecătorului Brian Dickson, fost președinte al Curții Supreme de Justiție a Canadei, într-un caz care a vizat controlul constituționalității diminuării garanțiilor financiare oferite judecătorilor. Acesta a precizat că protecția independenței judecătorilor este esențială pentru soluționarea corectă și echitabilă a litigiilor și pentru că ea reprezintă suflul vieții constituționalismului în societățile democratice (a se vedea, în acest sens, *Beanregand v. Canada* [1986] 2 S.C.R. 56, 70).

31. Având în vedere aceste considerente, Curtea a conchis că o justiție independentă nu poate fi imaginată în lipsa unor garanții financiare. Prin urmare, de vreme ce noua redacție a articolelor 37 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 22 din Legea privind organizarea judecătorească și 27 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție privesc restrângerea independenței financiare a acestora, fiind în măsură să conducă la diminuarea independenței lor, Curtea a considerat că acestea pot face obiectul controlului de constituționalitate. Cu privire la necesitatea existenței unui nivel ridicat de protecție a independenței Curții Constituționale, a Curții Supreme de Justiție și a celorlalte instanțe judecătorești, Curtea a subliniat că dispozițiile privind drepturile și libertățile fundamentale ale omului devin o abstracțiune în absența unei justiții independente care să asigure respectarea lor.

32. În continuare, Curtea a trebuit să analizeze și capătul de cerere privind restrângerea independenței financiare a Curții de Conturi. Curtea a considerat că examinarea acestei cerințe reclamă o analiză preliminară a argumentelor autorului sesizării avansate în favoarea neconstituționalității articolului 4 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi. Curtea a observat că, în privința acestui capăt de cerere, autorul sesizării s-a limitat la simpla invocare a încălcării independenței Curții de Conturi, fără a indica însă articolul din Constituție, pretins a fi încălcat. În aceste condiții, Curtea a considerat că, de vreme ce critica autorului sesizării vizează problema independenței Curții de Conturi, instituție menționată de articolul 133 din Constituție, acest din urmă articol este incident în prezenta cauză.

33. Așadar, având în vedere această concluzie, Curtea a trebuit să analizeze dacă, așa cum a susținut autorul sesizării, Curtea de Conturi se bucură de protecție sub aspectul independenței ei, din perspectiva articolului

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

133 din Constituție. Curtea a început acest demers prin evocarea jurisprudenței sale în care s-a discutat statutul constituțional al Curții de Conturi. Hotărârea Curții Constituționale nr. 27 din 20 septembrie 2013, în care s-a analizat constituționalitatea Hotărârii Parlamentului de destituire a unui membru al Curții de Conturi, a stabilit că funcția de membru al Curții de Conturi este o funcție publică, care implică exercițiul unui interes public deosebit. În aceeași hotărâre, Curtea a conchis că stabilirea prin Constituție a procedurii de numire a membrilor Curții de Conturi reprezintă o garanție a exercitării în condiții de independență și imparțialitate a atribuțiilor ce le revin acestora în conformitate cu dispozițiile legale.

34. De asemenea, Curtea a reținut că, pe durata mandatului de membru al Curții de Conturi, titularul se bucură de independență și de inamovibilitate. Necesitatea stabilității mandatului de membru al Curții de Conturi este dictată de obligațiile funcționale ale titularului funcției. Curtea a relevat că, potrivit cadrului legal, Curtea de Conturi este unica autoritate publică a statului care asigură controlul formării, administrării și întrebuințării resurselor financiare publice și al administrării patrimoniului public prin realizarea auditului extern în sectorul public în calitate de instituție publică de audit. Așadar, Curtea a conchis că Curtea de Conturi dispune de o independență organizațională, funcțională, operațională și financiară. De asemenea, Curtea a stabilit că, în exercitarea atribuțiilor sale, Curtea de Conturi este independentă și nu poate fi direcționată sau controlată de nicio persoană fizică sau juridică, ea fiind separată de eventualele competiții politice (a se vedea §§ 48-53 din hotărârea citată *supra*).

35. Curtea a observat că această jurisprudență scoate în evidență diferite aspecte ale independenței Curții de Conturi (*i.e.* numirea, inamovibilitatea, remunerarea, revocarea membrilor Curții de Conturi ș.a.), precum și măsurile care trebuie luate pentru a se asigura independența efectivă și protecția împotriva oricărei forme de ingerință politică în deciziile acesteia. Curtea a considerat că această jurisprudență confirmă existența unui principiu constituțional referitor la independența Curții de Conturi.

36. Totuși, înainte de a trece la analiza pe fond a acestui capăt de sesizare, Curtea a trebuit să verifice care sunt consecințele adoptării Legii nr. 135 pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi, prin care se modifică articolul 4 din Legea privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi.

37. Curtea a menționat că în jurisprudența sa în materie de control al constituționalității prevederilor abrogate s-au conturat două orientări jurisprudențiale. Astfel, în funcție de calitatea subiectului sesizării, Curtea a realizat o distincție certă între controlul prevederilor abrogate, realizat la sesizarea subiectelor abilitate, și controlul realizat pe calea excepției de neconstituționalitate. În cel dintâi caz, Curtea a stabilit că trebuie să se verifice doar dacă abrogarea prevederii contestate a condus la soluționarea problemei de drept care face obiectul controlului de constituționalitate. Este cazul Deciziei nr. 119 din 30 octombrie 2018. În cel de-al doilea caz, Curtea

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

a precizat că singura condiție pe care o verifică instanța constituțională este cea privind aplicabilitatea normei contestate în litigiul din fața instanței *a quo* (a se vedea, în acest sens, HCC nr. 25 din 11 noiembrie 2018, §§ 34-36).

38. Prin urmare, Curtea a verificat dacă adoptarea Legii nr. 135 pentru modificarea și completarea Legii privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a condus la soluționarea problemei de constituționalitate din acest caz. Curtea a observat că prevederile Legii nr. 135, care intră în vigoare începând cu 1 ianuarie 2020, au preluat parțial reglementările anterioare și recunosc Curții de Conturi un anumit grad de autonomie financiară. Așadar, constatând faptul că intervenția legislatorului a condus la soluționarea problemei de constituționalitate pe acest capăt al sesizării, Curtea reține că există temei pentru sistarea procesului, motiv pentru care își va sista controlul cu privire la acest capăt de cerere.

39. Având în vedere faptul că independența Curții Constituționale și a instanțelor de judecată se bucură, în virtutea dispozițiilor constituționale ale articolelor 1 alin. (3), 6, 116 alin. (1) și 134 alin. (2), de un grad similar de protecție, Curtea a precizat că va examina conformitatea articolelor 37 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 27 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 22 din Legea privind organizarea judecătorească cu dispozițiile constituționale menționate *supra*.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 1 ALIN. (3), 6, 116 ALIN. (1) ȘI 134
ALIN. (2) DIN CONSTITUȚIE

A. Argumentele autorului sesizării

40. În motivarea sesizării, autorul susține că amendamentele operate prin Legea nr. 172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative au condus la restrângerea independenței financiare pentru Curtea Supremă de Justiție și Curtea Constituțională. Ca urmare a modificărilor legislative, finanțarea acestor instituții se face în prezent în baza Legii privind bugetul anual și în limita alocațiilor aprobate de Parlament. Autorul sesizării susține că această modalitate de finanțare ar fi de natură să pericliteze independența și buna-funcționare a acestor autorități.

41. Autorul sesizării subliniază importanța independenței Curții Constituționale în exercițiul atribuțiilor ce-i revin, subordonându-se doar Constituției.

42. În consecință, articolele 37 din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 27 din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, în convingerea semnatarului sesizării, încalcă dispozițiile articolelor 1 alin. (3), 6, 116 alin. (1) și 134 alin. (2) din Constituție.

B. Argumentele autorităților

43. În ședința publică a Curții, reprezentantul Guvernului a susținut că articolul 121 din Constituție prevede că resursele financiare ale instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament și sunt incluse în bugetul de stat. Astfel, Constituția nu stabilește în mod expres organul competent responsabil de elaborarea și prezentarea în Parlament a bugetului instanțelor judecătorești. De asemenea, Constituția nu conține prevederi referitoare la bugetul Curții Constituționale și Curții de Conturi. În consecință, nu poate fi justificată aprobarea repetată de către Parlament a bugetului instanțelor judecătorești, Curții de Conturi și Curții Constituționale.

44. Cu referire la argumentele autorului sesizării potrivit cărora Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională și Curtea de Conturi trebuie să-și adopte în mod autonom propriul buget, Guvernul consideră că sunt lipsite de suport juridic.

45. Totodată, reprezentantul Guvernului a reținut că Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale oferă garanții autorităților bugetare independente în sensul participării la elaborarea proiectului bugetului, precum și la soluționarea eventualelor divergențe în procesul definitivării proiectului bugetului.

46. În opinia prezentată Curții, Parlamentul a menționat că proiectul Legii nr. 172 din 27 iulie 2018 de modificare și completare a unor acte legislative a fost elaborat în vederea executării prevederilor articolului 85 din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Prin proiectul Legii de modificare s-a urmărit armonizarea legislației la regulile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Mai mult, modificările operate au vizat toate autoritățile bugetare care se bucură de autonomie financiară.

47. Parlamentul a reținut că elaborarea, aprobarea, executarea, raportarea și controlul bugetelor și fondurilor componente ale bugetului public național sunt guvernate de regulile Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, norme care trebuie respectate de toate autoritățile publice, inclusiv de cele independente. Articolul 3 din această Lege definește autoritatea bugetară independentă drept autoritate publică care, în conformitate cu actele sale de constituire, se finanțează de la bugetul de stat și nu se subordonează Guvernului. Procedura de adoptare a bugetului autorității publice independente este reglementată la articolul 51¹ din Legea privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale. Alineatul (2) din acest articol stabilește că proiectul bugetului autorității publice independente se aprobă, cu avizul consultativ al Ministerului Finanțelor, de către această autoritate și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare.

48. Parlamentul a precizat că bugetele autorităților publice despre care se vorbește în sesizare sunt parte a sistemului finanțelor publice al statului. Faptul finanțării de la bugetul de stat implică obligația de a respecta

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

principiile și regulile stabilite de legislația finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Autoritățile publice în discuție nu pot eluda procedura de formare, administrare și control al resurselor financiare ale statului, stabilindu-și de sine stătător bugetul și modul de executare a acestuia. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nu prevede derogări și excepții de la aceste exigențe nici în privința autorităților bugetare independente, nici în privința altor autorități.

49. În opinia prezentată Curții, Președintele Republicii Moldova a menționat că finanțarea, în baza mecanismului actual, a autorităților respective reprezintă o încălcare a Constituției. Aceste instituții, deși independente și autonome, sunt dependente de voința executivului în privința formării și executării propriului buget. Președintele Republicii Moldova a reținut că dispozițiile contestate oferă Guvernului, prin intermediul Ministerului Finanțelor, posibilitatea de a decide ce sumă urmează a fi alocată acestor autorități. De asemenea, Președintele Republicii Moldova a susținut că o condiție primordială pentru edificarea și funcționarea statului de drept este asigurarea respectării principiului separației puterilor în stat, în conformitate cu dispozițiile articolului 6 din Constituție.

50. Președintele Republicii Moldova a reținut că pentru asigurarea respectării autorității puterii judecătorești este necesar să fie prevăzute garanții corespunzătoare, inclusiv garanții financiare. Asigurarea respectării autorității puterii judecătorești nu poate fi realizată în lipsa unei independențe financiare. Acest lucru reprezintă o precondiție pentru instaurarea preeminenței dreptului.

51. Cu privire la autonomia financiară a Curții Constituționale, Președintele Republicii Moldova a menționat că, în virtutea statutului constituțional și a misiunii sale de garant al Constituției, Curții Constituționale trebuie să i se asigure o independență corespunzătoare și condiții adecvate de activitate. Acest fapt implică posibilitatea sa de a-și stabili în mod independent volumul cheltuielilor în funcție de obiective, în procesul elaborării Legii bugetului. La finalul opiniei sale, Președintele Republicii Moldova a solicitat, în baza articolului 6 alin. (3) din Codul jurisdicției constituționale, extinderea controlului constituționalității și în privința prevederilor articolului 51¹ din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, care reglementează modul de formare a bugetului autorităților publice independente.

C. Aprecierea Curții

52. În analiza prezentei cauze, Curtea pornește de la dezideratul preeminenței dreptului și al consolidării mecanismelor democratice de asigurare a echilibrului puterilor statului. Principiul separației puterilor presupune o organizare și funcționare a instituțiilor statului de drept într-un sistem de guvernare democratic, care, pe de o parte, asigură exercitarea prerogativelor de către fiecare putere fără a putea uzurpa atribuțiile celorlalte

puteri, iar pe de altă parte, capacitatea de a stopa abuzul altor puteri, asigurând echilibrul instituțional (a se vedea HCC nr. 7, 16 aprilie 2015, § 40).

53. Funcționarea societății democratice devine posibilă doar prin crearea unui sistem instituționalizat de control apt să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția celor ce o exercită (a se vedea HCC nr. 18 din 11 decembrie 2012, § 43).

54. Curtea consideră că prerogativa constituțională a fiecărei autorități publice indicate în Constituție constă în a-și exercita atribuțiile astfel încât să asigure funcționalitatea eficientă și neîntreruptă a întregului mecanism statal. Pentru atingerea acestui deziderat trebuie să existe instrumentele și condițiile necesare, excluzându-se orice tentativă de limitare sau de blocare a activității acestor autorități. Iată de ce Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție, celelalte instanțe judecătorești, ca autorități publice care, în virtutea funcțiilor constituționale, exercită controlul de constituționalitate și de legalitate asupra activității autorităților executive și legislative, trebuie să aibă la dispoziție resursele financiare necesare exercitării acestor funcții. În caz contrar, funcționalitatea mecanismului statal ar putea fi afectată.

55. Curtea constată că textele legale contestate prevăd în mod similar că Curtea Constituțională, Curtea Supremă de Justiție și instanțele de judecată se finanțează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală. De asemenea, bugetele acestor autorități se elaborează, se aprobă și se administrează în conformitate cu principiile, regulile și procedurile prevăzute în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale.

56. Analizând textele legale contestate în raport cu reglementările anterioare, Curtea evidențiază o restrângere a independenței Curții Constituționale, Curții Supreme de Justiție și instanțelor judecătorești în materia formării și administrării propriului buget.

57. Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale împreună cu Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar stabilesc reglementări rigide în materie de finanțare bugetară. În acest sens, Curtea observă că procedura de elaborare și adoptare a bugetului anual este de natură să atragă autoritățile publice independente în „negocieri” cu autoritățile executive pentru obținerea finanțării necesare activității. Curtea Constituțională și instanțele de judecată sunt autorități cu funcții de control de constituționalitate și de legalitate asupra activității autorității executive și celei legislative, fapt care este de natură să „deranjeze” autoritățile supuse controlului, și acestea, în calitate de autorități care elaborează anual proiectul bugetului de stat (Guvernul) sau aprobă bugetul de stat (Parlamentul), ar putea în mod nejustificat limita finanțarea autorităților vizate.

58. Totodată, Curtea relevă că reglementările din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014 prevăd că autoritatea bugetară independentă, în această categorie înscriindu-se Curtea Constituțională și Consiliul Superior al Magistraturii cu bugetul instanțelor

judecătorești, trebuie să elaboreze proiectul de buget anual în conformitate cu metodologia de planificare a bugetului elaborată de către Ministerul Finanțelor (articolele 51¹ alin. (1) și 51 alin. (5) din Lege). Propunerile de buget ale autorităților bugetare independente sunt avizate, cu caracter de consultație, de către Ministerul Finanțelor (articolele 51¹ alin. (2) și 52 alin.(1) din Lege). Astfel, potrivit articolului 51¹ alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, proiectul bugetului autorității bugetare independente se aprobă, prin avizul consultativ de către Ministerul Finanțelor și se înaintează Guvernului, în termenul prevăzut de calendarul bugetar, pentru a fi inclus în proiectul bugetului de stat care va fi prezentat Parlamentului spre adoptare.

59. Dacă Guvernul, fără să soluționeze divergențele cu autoritatea publică independentă, prezintă legislativului proiectul bugetului de stat spre adoptare, autoritatea respectivă va fi îndreptățită să prezinte Parlamentului obiecțiile pentru soluționarea divergențelor (articolul 51¹ alin. (3) din Lege) în cadrul examinării proiectului legii bugetare anuale (articolul 52 alin. (5) din Lege). Așadar, prevederile articolului 51¹ alin. (2) din Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale au scopul de a preveni eventuala ingerință a Ministerului Finanțelor în procesul de formare a bugetului de către autoritățile publice independente, iar nerespectarea acestei prevederi ar încălca principiul separării puterilor în stat și ar face independența iluzorie.

60. Curtea reține că, potrivit articolului 131 alin. (2) din Constituție, elaborarea proiectului bugetului de stat ține de competența exclusivă a Guvernului. În procesul de elaborare a bugetului de stat, sarcina principală a Guvernului constă în comasarea și coordonarea bugetelor autorităților publice finanțate de la bugetul de stat, astfel încât să echilibreze cheltuielile statului cu veniturile lui. Mecanismul realizării acestei sarcini este stabilit în Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale, autoritățile publice bugetare, inclusiv cele independente, fiind ținute să-și prezinte proiectul de buget spre coordonare și includere în bugetul de stat.

61. Totodată, textul legal contestat, care stabilește că autoritatea constituțională (instanțele judecătorești, Curtea Supremă de Justiție și Curtea Constituțională) este finanțată de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală, creează incertitudine și imprevizibilitate în comparație cu reglementările anterioare, carențe de natură să afecteze independența acestor autorități.

62. Independența autorităților statuate de Constituție nu presupune o interdicție absolută în privința intervențiilor organului executiv și celui legislativ în materia asigurării financiare a acestor organe. Guvernul este îndreptățit să reducă resursele financiare destinate acestor autorități, însă o astfel de măsură trebuie să fie proporțională și să aibă o fundamentare obiectivă. Guvernul nu este îndreptățit să intervină în bugetele autorităților respective, astfel încât modificările să le pericliteze capacitatea de a-și exercita eficient funcțiile reglementate de Constituție și actele normative. Chiar în condiții de criză economică, statul este obligat să asigure

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

independența funcțională și financiară a activității acestor autorități constituționale.

I. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A INDEPENDENȚEI INSTANȚELOR
JUDECĂTOREȘTI

63. Cu titlu preliminar, Curtea menționează că își va fundamenta analiza din prezenta cauză pe diferite instrumente juridice ale Consiliului Europei, în care este abordată problema independenței judecătorilor. Astfel, articolul 6 din Carta europeană privind statutul judecătorilor prevede că nivelul protecției financiare a judecătorilor ar trebui stabilit astfel încât să nu îi expună unui risc de presiuni susceptibile să le afecteze independența. Acest nivel poate varia de la un judecător la altul, în funcție de factori obiectivi, cum ar fi sarcinile profesionale suportate. De asemenea, în recomandările Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei se menționează, pe de o parte, că protecția financiară a judecătorilor trebuie să fie pe măsura rolului și a responsabilităților acestora și trebuie să aibă un nivel suficient pentru a-i pune la adăpost de orice presiuni exterioare care urmăresc influențarea deciziilor lor. Pe de altă parte, trebuie introduse dispoziții legale precise care să împiedice reducerea acestei protecții (a se vedea, în acest sens, Recomandarea nr. R(94)12 privind independența, eficiența și rolul judecătorilor).

64. Curtea Europeană a stabilit în jurisprudența sa referitoare la articolul 6 § 1 din Convenție că tribunalele trebuie să se bucure de independență, în special, în relația lor cu executivul, cu legislativul și cu părțile procesului. Pentru a stabili dacă un tribunal se bucură de independență, Curtea Europeană are în vedere factori ca modalitatea de desemnare și durata mandatului membrilor săi, existența protecției împotriva presiunilor externe și aspectul stabilirii independenței aparente a entității (a se vedea, spre exemplu, *Campbell și Fell v. Regatul Unit*, 28 iunie 1984, § 78; și *Brudnicka și alții v. Polonia*, 3 martie 2005, § 38).

65. Având în vedere aceste elemente, Curtea consideră că principiul independenței justiției, așa cum decurge acesta din textele articolelor 1 alin.(3), 6, 116 alin. (1) și 121 alin. (1) din Constituție, le impune autorităților statului obligația de a garanta independența financiară a judecătorilor pentru a-i proteja împotriva riscului eventualelor intervenții sau presiuni exterioare și pentru a nu le afecta imparțialitatea la adoptarea hotărârilor.

66. Totodată, Curtea a menționat că garanția independenței financiare a judecătorilor, pe lângă respectarea unui coraport rezonabil între cuantumul prestațiilor bănești și responsabilitatea funcțiilor publice asumate, impune faptul ca acestea să corespundă cu realitățile economice și sociale. De asemenea, ea presupune și o anumită stabilitate, astfel încât cuantumul lor să nu varieze în timp într-un mod care ar putea pune în pericol independența judecătorilor. Totuși, nici în jurisprudența Curții Constituționale, nici în cea a Curții Europene principiul independenței financiare a judecătorilor nu a fost interpretat ca interzicând moderarea sumelor bănești achitate judecătorilor,

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

spre exemplu, în cazul unor situații de criză economică de mare amploare recunoscută la nivel oficial (a se vedea HCC nr. 25 din 6 noiembrie 2014, §109). Astfel, o asemenea operațiune ar fi permisă, cu condiția ca ea să respecte o relație de proporționalitate rezonabilă între interesul general al colectivității și interesul specific al judecătorilor, cărora le revine sarcina de a asigura respectarea drepturilor părților la proces. Această relație presupune eliminarea riscurilor de vulnerabilitate a judecătorilor.

67. Curtea observă că eliminarea textului „mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor de judecată sunt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, și sunt incluse în bugetul de stat” din articolul 22 alin. (1) din Legea privind organizarea judecătorească nr. 514 din 6 iunie 1995 și introducerea textului „cheltuielile pentru înfăptuirea justiției se efectuează de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate Consiliului Superior al Magistraturii prin legea bugetară anuală” dezavantajează autoritatea judecătorească și pot restrânge capacitatea acesteia de a obține mijloacele necesare bunei sale funcționări.

68. În acest caz, Curtea constată că restrângerea autonomiei financiare pentru instanțele judecătorești nu a fost motivată în mod obiectiv și rezonabil de către legislator. Deși legislatorul a invocat ca motiv necesitatea uniformizării regulilor raportării financiare în sfera publică, Curtea menționează că acest motiv nu poate fi reținut în vederea diminuării standardelor de protecție financiară garantat judecătorilor. În primul rând, o vastă jurisprudență a Curții Europene pledează în favoarea stabilirii unor standarde ridicate de protecție a judiciarului împotriva imixtiunilor executivului și legislativului (a se vedea, spre exemplu, *Miroshnik v. Ucraina*, 27 noiembrie 2008, §§ 61-64, jurisprudență reafirmată ulterior în cauza *Mikhno v. Ucraina*, 1 septembrie 2016, §§ 160-162). În al doilea rând, Curtea observă că, în afară de motivele relevate, legislatorul nu a precizat în nota de fundamentare ce alte motive justifică amendamentele la Legea privind organizarea judecătorească și Legea privind Curtea Supremă de Justiție, precum și nu a precizat care sunt riscurile neadoptării acestor amendamente pentru sistemul finanțelor publice.

69. În consecință, Curtea consideră că articolele 22 alin. (1) din Legea privind organizarea judecătorească și 27 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Supremă de Justiție, în redacția Legii nr. 172 din 27 iulie 2018 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, nu respectă exigențele constituționale din perspectiva principiului independenței justiției și urmează a fi declarate neconstituționale.

II. CU PRIVIRE LA PRETINSA ÎNCĂLCARE A INDEPENDENȚEI CURȚII CONSTITUȚIONALE

70. Dată fiind concluzia referitoare la încălcarea independenței instanțelor judecătorești, Curtea menționează că în analiza sa referitoare la respectarea

exigențelor constituționale privind independența Curții Constituționale se va baza inclusiv pe raționamentele prezentate mai sus (a se vedea, în acest sens, §§ 64-69). Curtea precizează că această tehnică are la bază argumentul *a maiore ad minus*, argument înrudit cu argumentul *a fortiori*, fiind aplicabil în situațiile în care există o analogie suficientă. Curtea menționează că în favoarea aplicabilității acestui raționament operează faptul că atât instanțele judecătorești, cât și Curtea Constituțională sunt garanți ai preeminenței dreptului, ai drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și, în consecință, celor două tipuri de autorități trebuie să li se garanteze un grad mai înalt de protecție, inclusiv din perspectiva independenței lor. În jurisprudența sa Curtea a constatat că caracterul jurisdicțional al Curții Constituționale face aplicabile principiile independenței judecătorești, în pofida faptului că autoritatea de jurisdicție constituțională nu face parte din sistemul judiciar (HCC nr. 6 din 16 mai 2013, § 50). Mai mult, recunoașterea unui rol fundamental pentru Curtea Constituțională în materie de protecție a principiilor și valorilor în discuție consolidează concluzia incidenței acestei tehnici de argumentare.

71. Curtea Constituțională reprezintă un pilon al democrației și al preeminenței dreptului, contribuie la buna-funcționare a autorităților publice în cadrul raporturilor constituționale de separație, echilibru, colaborare și control al puterilor statului. Fiind o autoritate publică politico-jurisdicțională, ea se situează în afara sferei puterii legislative, executive sau judecătorești și are sarcina fundamentală de a asigura respectarea Constituției de toate puterile statului (a se vedea HCC nr. 6 din 16 mai 2013, § 63-64).

72. Pentru a asigura supremația Constituției și separația puterilor este imperios pentru Curtea Constituțională să-și exercite funcția în mod independent față de orice altă autoritate publică. Una din garanțiile independenței instituționale a Curții, implicit a judecătorilor ei, este asigurarea independenței funcționale și financiare a activității de jurisdicție constituțională. Cu referire la această dimensiune, Curtea a stabilit că, „în virtutea statutului său special, a independenței sale constituționale față de orice altă autoritate, Curtea Constituțională își soluționează problemele financiare, tehnico-materiale, informaționale, de personal și alte probleme ale asigurării condițiilor necesare pentru activitatea sa” și că „stabilește în mod independent volumul cheltuielilor pentru asigurarea funcționării sale în procesul elaborării bugetului pentru anul bugetar corespunzător” (HCC nr.19 din 29 aprilie 1999).

73. Curtea observă că textul „Curtea Constituțională este finanțată de la bugetul de stat în limita alocațiilor bugetare aprobate prin legea bugetară anuală” din articolul 37 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională schimbă modul de aprobare a bugetului, iar limita alocațiilor este de natură să defavorizeze autoritatea publică independentă și poate afecta independența sa funcțională. Curtea consideră că redacția anterioară a acestui alineat, care prevedea că „Curtea Constituțională are un buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat”, prezintă un grad mai ridicat de protecție din

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

perspectiva independenței financiare a acestei autorități.

74. Așadar, având în vedere cele menționate *supra*, Curtea constată că nu poate reține niciun argument în favoarea justificării ingerinței în valorile constituționale care garantează independența Curții Constituționale, de vreme ce aceleași argumente au fost analizate și au fost respinse ca nejustificate în analiza Curții privind respectarea independenței judecătorilor din instanțele judecătorești. Astfel, aplicând *mutatis mutandis* raționamentele de la paragrafele relevante *supra*, Curtea reține că independența Curții Constituționale a fost afectată. Prin urmare, articolul 37 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională este neconstituțional. El contravine dispozițiilor articolelor 1 alin. (3), 6, 134 alin. (2) și 137 din Constituție, care garantează protecția Curții Constituționale împotriva ingerințelor puterii legislative sau celei executive.

III. SOLUȚIA CURȚII CONSTITUȚIONALE

75. În acest context, urmărind să evite vidul, care poate fi creat prin soluția de neconstituționalitate a prevederilor contestate, Curtea consideră necesar să dispună revigorarea prevederilor articolului 37 alin. (1) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și a articolului 22 alin.(1) teza I din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească, în forma anterioară abrogării.

76. Curtea menționează că această soluție își găsește fundament în dispozițiile constituționale ale articolului 134 alin. (3) privind rolul Curții Constituționale de garant al supremației Constituției și în articolul 140 alin.(2) din Constituție, care stabilește că hotărârile Curții Constituționale sunt general obligatorii. De altfel, în jurisprudența sa, Curtea a procedat de o manieră similară și în alte cazuri care au vizat controlul constituționalității unor dispoziții abrogative, stabilind că soluția neconstituționalității conduce la revigorarea prevederilor legale în redacția anterioară abrogării lor (HCC nr. 7 din 4 martie 2016).

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 60, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admite parțial* sesizarea Curții Supreme de Justiție pentru controlul constituționalității articolelor 37 din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, 27 din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție, 22 din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească și 4 din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ARTICOLELOR 37 DIN
LEGEA CU PRIVIRE LA CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, 27 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA
CURTEA SUPREMĂ DE JUSTIȚIE ȘI 4 DIN LEGEA CU PRIVIRE LA ORGANIZAREA ȘI
FUNCȚIONAREA CURȚII DE CONTURI

2. *Se sistează procesul privind controlul constituționalității articolului 4 din Legea nr. 260 din 7 decembrie 2017 privind organizarea și funcționarea Curții de Conturi a Republicii Moldova.*

3. *Se declară neconstituționale articolele 37 alin. (1) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, 27 alin. (1) din Legea nr. 789 din 26 martie 1996 cu privire la Curtea Supremă de Justiție și 22 alin.(1) din Legea nr.514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească.*

4. *Se revigorează prevederile articolului 37 alin. (1) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională în redacția: „Curtea Constituțională are un buget propriu, care face parte integrantă din bugetul de stat”.*

5. *Se revigorează teza I din articol 22 alin. (1) din Legea nr. 514 din 6 iulie 1995 privind organizarea judecătorească în redacția: „Mijloacele financiare necesare bunei funcționări a instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, și sunt incluse la bugetul de stat”.*

6. 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

Vladimir ȚURCAN

*Chișinău, 31 octombrie 2019
HCC nr. 27
Dosarul nr. 46a/2019*