



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea și completarea Constituției
(sistemul judecătoresc [4])

(sesizarea nr. 155c/2020)

CHIȘINĂU

3 decembrie 2020

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

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dlui Nicolae ROȘCA,
nei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 1 octombrie 2020,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Emite următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 1 octombrie 2020 de către Guvern, în baza prevederilor articolelor 135 alin. (1) lit. c) și 141 alin. (1) lit. c) din Constituție, prin care se solicită avizarea proiectului de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 730 din 30 septembrie 2020.

2. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției este prezentat în următoarea redacție:

„**Art. I.** – Constituția Republicii Moldova (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78, articolul 140), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. La articolul 116:

alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.”;

alineatele (3) și (4) se abrogă;

alineatul (5) va avea următorul cuprins:

„(5) Deciziile privind numirea judecătorilor și cariera acestora trebuie să fie adoptate în baza unor criterii obiective, bazate pe merit, și a unei proceduri transparente, în condițiile legii. Promovarea sau transferul judecătorilor se face doar cu acordul acestora.”;

se completează cu alineatul (5¹) cu următorul cuprins:

„(5¹) Judecătorii au doar imunitate funcțională în condițiile legii.”

2. Articolul 121 se completează cu alineatul (1¹) cu următorul cuprins:

„(1¹) În procesul elaborării, aprobării și modificării bugetului instanțelor judecătorești se solicită avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii este în drept să prezinte Parlamentului propuneri la proiectul bugetului instanțelor judecătorești.”

3. Secțiunea a 2-a din capitolul IX se completează cu articolul 121¹ cu următorul cuprins:

„Articolul 121¹
Rolul

Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judecătorești.”

4. Articolul 122 va avea următorul cuprins:

„Articolul 122
Componenta

(1) Consiliul Superior al Magistraturii este format din 12 membri: șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelurile instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic.

(2) Procedura și condițiile de alegere, numire și încetare a mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii sunt stabilite de lege. Membrii Consiliului Superior al Magistraturii pot fi revocați, în condițiile legii.

(3) Candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii care nu fac parte din rândul judecătorilor sunt selectați prin concurs, în baza unei proceduri transparente, în bază de merit, și numiți de Parlament cu votul a trei cincimi din deputații aleși.

(4) Dacă numirea candidaților care nu fac parte din rândul judecătorilor la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii în condițiile alineatului (3) a eșuat, procedura și condițiile de numire a acestora sunt stabilite de lege.

(5) Membrii Consiliului Superior al Magistraturii sunt aleși sau numiți pentru un mandat de 6 ani, fără posibilitatea de a deține două mandate.”

5. La articolul 123, alineatul (1) se completează cu următoarea propoziție: „Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor sale specializate.”

Art. II. – (1) Prezenta lege intră în vigoare la expirarea a 6 luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

(2) Judecătorii al căror termen inițial de numire în funcția de judecător nu a expirat la data intrării în vigoare a prezentei legi se consideră numiți până la atingerea plafonului de vârstă prin efectul prezentei legi.

(3) Membrii Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor în funcție la data intrării în vigoare a prezentei legi își exercită mandatul până la expirarea termenului pentru care au fost aleși. Membrii de drept își încetează mandatul la data intrării în vigoare a prezentei legi. Mandatul profesorilor titulari în exercițiu la data intrării în vigoare a prezentei legi urmează să fie confirmat pentru o perioadă de 6 ani în total, cu votul a trei cincimi din deputații aleși.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA ȘI COMPLETAREA CONSTITUȚIEI (SISTEMUL JUDECĂTORESC [4])

(4) În termen de 3 luni de la data publicării prezentei legi, Guvernul va prezenta Parlamentului propuneri privind aducerea legislației în concordanță cu prezenta lege.”

3. Pe 9 octombrie 2020, Curtea Constituțională i-a solicitat Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (în continuare – „Comisia de la Veneția”) o opinie privind amendarea Constituției în partea referitoare la confirmarea de către Parlament a mandatelor membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul profesorilor titulari.

4. Pe 16 noiembrie 2020, Comisia de la Veneția și Directoratul General pentru Drepturile Omului și Preeminența Dreptului (DGI) al Consiliului Europei au adoptat, în conformitate cu prevederile articolului 14 a) din Regulamentul de procedură al Comisiei de la Veneția, Opinia *amicus curiae* comună urgentă nr. 1003/2020 privind cele trei întrebări cu caracter juridic referitoare la mandatul membrilor autorităților de rang constituțional (CD-PI(2020)014).

5. La pronunțarea dispozitivului Avizului au fost prezenți reprezentantul autorului sesizării, dl Dorin Lișman, și reprezentantul Parlamentului, dl Radu Radu.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

6. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

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 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 63 Durata mandatului

„[...]

(3) Mandatul Parlamentului se prelungește până la întrunirea legală a noii componente. În această perioadă nu poate fi modificată Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice.

[...]”

Articolul 72 Categoriile de legi

- „(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.
(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.
[...]”

Articolul 102 Actele Guvernului

- „[...]”
(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.
[...]”

Articolul 116 Statutul judecătorilor

- „(1) Judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii.
(2) Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii. Judecătorii care au susținut concursul sunt numiți în funcție pentru prima dată pe un termen de 5 ani. După expirarea termenului de 5 ani, judecătorii vor fi numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, stabilit în condițiile legii.
(3) Președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, pe un termen de 4 ani.
(4) Președintele, vicepreședinții și judecătorii Curții Supreme de Justiție sunt numiți în funcție de Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.
(5) Promovarea și transferarea judecătorilor se fac numai cu acordul acestora.
(6) Sancționarea judecătorilor se face în conformitate cu legea.
(7) Funcția de judecător este incompatibilă cu exercitarea oricărei alte funcții retribuite, cu excepția activității didactice și științifice.”

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.
(2) Indemnizațiile și alte drepturi ale judecătorilor sunt stabilite prin lege.
(3) Instanțele judecătorești dispun de poliția pusă în serviciul lor.”

Articolul 122

Componența [Consiliului Superior al Magistraturii]

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din judecători și profesori titulari aleși pentru o durată de 4 ani.

(2) Din Consiliul Superior al Magistraturii fac parte de drept: Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției și Procurorul General.”

Articolul 123

Atribuțiile [Consiliului Superior al Magistraturii]

„(1) Consiliul Superior al Magistraturii asigură numirea, transferarea, detașarea, promovarea în funcție și aplicarea de măsuri disciplinare față de judecători.

(2) Modul de organizare și funcționare al Consiliului Superior al Magistraturii se stabilește prin lege organică.”

Articolul 135

Atribuțiile [Curții Constituționale]

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;

[...]”

Articolul 141

Inițiativa revizuirii

„(1) Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

[...]

c) Guvern.

(2) Proiectele de legi constituționale vor fi prezentate Parlamentului numai împreună cu avizul Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători.”

Articolul 142

Limitele revizuirii

„(1) Dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.

(2) Nici o revizuire nu poate fi făcută, dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

(3) Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război.”

Articolul 143

Legea privind modificarea Constituției

„(1) Parlamentul este în drept să adopte o lege cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Legea se adoptă cu votul a două treimi din deputați.

(2) Dacă, de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției, Parlamentul nu a adoptat timp de un an legea constituțională corespunzătoare, propunerea se consideră nulă.”

ÎN DREPT

Aprecierea Curții

a) Cu privire la propunerea legislativă de modificare și completare a Constituției

7. Curtea observă că prin proiectul de lege constituțională înaintat de Guvern se propune introducerea unor amendamente constituționale cu privire la numirea, cariera și imunitatea judecătorilor, la finanțarea sistemului judecătoresc, la rolul și componența Consiliului Superior al Magistraturii, precum și la desemnarea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii.

8. Cu privire la numirea judecătorilor, proiectul de lege propune excluderea termenului inițial de cinci ani de numire a judecătorilor instanțelor judecătorești prevăzut de articolul 116 alin. (2) din Constituție. Astfel, judecătorii ar urma să fie numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, care poate respinge doar o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii.

9. De asemenea, proiectul de lege propune abrogarea alineatului (3) din articolul 116 din Constituție, potrivit căruia președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți de către Președintele Republicii Moldova pe un termen de patru ani, și a alineatului (4) din articolul 116 din Constituție, care prevede că judecătorii, vicepreședinții și președintele Curții Supreme de Justiție sunt numiți de Parlament și că ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin 10 ani.

10. Cu privire la numirea și la cariera judecătorilor, proiectul de lege propune ca deciziile din această materie să fie adoptate pe baza unor criterii obiective, meritocratice și a unei proceduri transparente, în condițiile legii, și că promovarea sau transferul judecătorilor se face doar cu acordul acestora.

11. Prin introducerea alin. (5¹) la articolul 116 din Constituție se propune reglementarea expresă în Constituție a imunității funcționale a judecătorilor.

12. Cu privire la finanțarea sistemului judecătoresc, se propune completarea articolului 121 din Constituție cu alin. (1¹), care prevede necesitatea solicitării avizului consultativ al Consiliului Superior al

Magistraturii în procesul elaborării, aprobării și modificării bugetului instanțelor judecătorești și atribuția Consiliului Superior al Magistraturii de a prezenta propuneri Parlamentului privind bugetul instanțelor judecătorești.

13. Prin completarea Constituției cu articolul 121¹ se propune reglementarea expresă a rolului Consiliului Superior al Magistraturii de garant al independenței autorității judecătorești.

14. Cu privire la componența Consiliului Superior al Magistraturii, proiectul de lege exclude, printr-o reformulare a articolului 122, membrii de drept, *i.e.* Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției și Procurorul General, și substituie textul „profesori titulari” cu textul „persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate, cu experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic”. Astfel, potrivit proiectului, Consiliul Superior al Magistraturii este format din 12 membri, dintre care șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate, cu experiență în domeniul dreptului sau într-un alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic. Membrii care nu fac parte din rândul judecătorilor sunt selectați prin concurs și numiți de Parlament cu votul a trei cincimi din deputații aleși. Conform proiectului, durata mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este de șase ani, fără posibilitatea de a fi reînnoit.

15. De asemenea, proiectul de lege propune completarea alineatului (1) din articolul 123 din Constituție cu prevederea potrivit căreia Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor sale specializate.

16. Conform Guvernului, proiectul de lege constituțională a fost elaborat în vederea realizării unor prevederi din Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2017-2019, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1472 din 30 decembrie 2016, și din Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei de reformă a sectorului justiției pentru anii 2011-2016, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr. 6 din 16 februarie 2012. De asemenea, Guvernul susține că aprobarea proiectului de lege constituțională reprezintă una din condiționalitățile Memorandumului de Înțelegere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană privind asistența macrofinanciară pentru Republica Moldova, semnat la Chișinău la 21 iulie 2020 și la Bruxelles la 23 iulie 2020 și ratificat de Parlamentul Republicii Moldova la 10 septembrie 2020.

b) Cu privire la respectarea procedurii de inițiere a revizuirii Constituției

17. Curtea reține că, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, ea este competentă să se pronunțe cu privire la inițiativele de revizuire a Constituției. Prin urmare, soluționarea acestei sesizări ține de competența sa *ratione materiae*.

18. De asemenea, conform articolului 141 alin. (1) din Constituție, revizuirea Constituției poate fi inițiată: a) de un număr de cel puțin 200000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...]; b) de un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament sau c) de Guvern. În această cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției a fost înaintată spre avizare Curții Constituționale de către Guvern, în acest sens fiind adoptată Hotărârea Guvernului nr. 730 din 30 septembrie 2020 privind aprobarea proiectului de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova.

19. Curtea observă că Hotărârea în discuție, proiectul legii pentru modificarea Constituției Republicii Moldova și Nota informativă la proiectul de lege sunt publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, așa cum o impune articolul 102 alin. (4) din Constituție, care prevede că hotărârile adoptate de Guvern se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și că nepublicarea atrage inexistența hotărârii.

20. Prin urmare, Curtea reține că Guvernul a respectat procedura de inițiere a revizuirii Constituției, prevăzută de dispozițiile articolelor 102 alin. (4) și 141 alin. (1) lit. c) din Constituție.

21. Cu privire la limitele revizuirii Constituției, Curtea a observat că articolele 63 alin. (3) și 142 din Constituție stabilesc condiții temporale și materiale de revizuire a Constituției. Condițiile temporale presupun că pe durata stării de urgență, de asediu și de război, precum și în perioada prelungirii mandatului Parlamentului, până la întrunirea legală a noii componente, Constituția nu poate fi revizuită [a se vedea articolele 63 alin. (3) și 142 alin. (3) din Constituție]. Limitele materiale presupun că dispozițiile privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului pot fi revizuite numai cu aprobarea lor prin referendum. De asemenea, este interzisă suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora prin modificările propuse [a se vedea articolul 142 alineatele (1) și (2) din Constituție].

c) Cu privire la respectarea condițiilor temporale ale revizuirii Constituției (constituționalitatea extrinsecă)

22. Curtea a observat că revizuirea Constituției inițiată de Guvern nu cade sub incidența vreunei interdicții temporale prevăzute de Constituție. Prin urmare, condițiile formale prevăzute de articolele 63 alin. (3) și 142 alin. (3) din Constituție sunt îndeplinite.

**d) Cu privire la respectarea condițiilor materiale ale revizuirii
Constituției (constituționalitatea intrinsecă)**

23. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că analiza constituționalității intrinseci (analiza respectării condițiilor materiale) impune o verificare a modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile articolului 142 alin. (1) și (2) din Constituție, pentru a stabili dacă obiectul revizuirii îl constituie caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și cele referitoare la neutralitatea permanentă a statului, precum și dacă modificările propuse nu au ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Curtea a notat că la această etapă ea examinează dacă modificările constituționale propuse nu contravin altor prevederi constituționale și dacă este posibilă aplicarea coerentă a acestora, fără ca ele să se contrazică. De asemenea, Curtea a reținut că orice revizuire poate fi operată doar cu respectarea principiilor supremației Constituției, stabilității acesteia, unității materiei și echilibrului valorilor consacrate prin Legea Supremă. Nu poate fi adoptată nici o modificare a Constituției care ar afecta armonia prevederilor Constituției sau armonia valorilor consacrate prin acestea (a se vedea ACC nr. 1 din 29 februarie 2016, §§ 20-21; ACC nr. 2 din 16 martie 2016, §§ 28-29; ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, §§ 28-29; ACC nr. 6 din 19 aprilie 2016, §§ 22-24; ACC nr. 7 din 6 decembrie 2016, §§ 20-22; ACC nr. 4 din 5 decembrie 2017, §§ 23-25; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 26).

24. Pentru a vedea dacă inițiativa de revizuire a Constituției corespunde limitelor materiale ale revizuirii stabilite de Legea fundamentală, Curtea va examina în mod separat fiecare propunere din proiectul de lege elaborat de Guvern.

***I. Cu privire la excluderea termenului inițial de cinci ani de numire a
judecătorilor [articolul 116 alin. (2)]***

25. Curtea observă că, în prezent, articolul 116 alin. (2) din Constituție prevede că „judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, în condițiile legii. Judecătorii care au susținut concursul sunt numiți în funcție pentru prima dată pe un termen de cinci ani. După expirarea termenului de cinci ani, judecătorii vor fi numiți în funcție până la atingerea plafonului de vârstă, stabilit în condițiile legii”.

26. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune abrogarea termenului inițial de cinci ani de numire a judecătorilor în funcție reformulând articolul 116 alin. (2): „Judecătorii instanțelor judecătorești se numesc în funcție, în condițiile legii, până la atingerea plafonului de vârstă, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii”.

27. În motivarea inițiativei de revizuire a articolului 116 alin. (2) din Constituție, Guvernul a notat că numirea judecătorilor în funcție pentru prima dată pe un termen de cinci ani afectează securitatea mandatului judecătorilor nou-numiți și independența acestora.

28. Cu privire la acest aspect al sesizării, Curtea constată că a fost sesizată anterior să avizeze modificarea Constituției cu referire la abrogarea termenului inițial de cinci ani de numire a judecătorilor.

29. Astfel, în Avizul nr. 6 din 19 aprilie 2016, Curtea a reținut că prin excluderea termenului inițial de cinci ani de numire a judecătorilor de la alin. (2) al articolului 116 din Constituție se urmărește asigurarea stabilității mandatului judecătorilor până la vârsta obligatorie de pensionare. Potrivit standardelor internaționale, judecătorilor trebuie să li se garanteze perioada de exercitare a funcției până la vârsta obligatorie de pensionare sau, dacă sunt numiți pe o perioadă determinată, până la finalul mandatului. Judecătorii numiți cu titlu permanent nu pot fi revocați fără un motiv just atât timp cât nu au atins vârsta pensionării obligatorii. Aceste motive trebuie să fie definite în mod precis de lege. Curtea a observat că instrumentele internaționale în această materie stabilesc că judecătorii de drept comun trebuie să fie numiți în funcție, cu titlu permanent, până la pensionare. Instituirea unor perioade de probă pentru judecătorii în funcție ar ridica probleme din punctul de vedere al independenței lor. În fine, Curtea a notat că siguranța mandatului reprezintă un element fundamental al independenței judecătorilor, iar numirea judecătorului până la o vârstă obligatorie de pensionare reprezintă garanția mandatului acestora (a se vedea §§ 27-33 din Avizul citat). Prin urmare, Curtea a reținut că inițiativa de revizuire a Constituției nu depășește limitele de revizuire stabilite de articolul 142 alin. (2) din Constituție.

30. Prin avizele sale ulterioare, *i.e.* Avizul nr. 4 din 5 decembrie 2017, §§ 28-34, și Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 28-36, Curtea a reiterat considerentele din Avizul nr. 6 din 19 aprilie 2016.

31. În prezent, Guvernul propune excluderea termenului inițial de cinci ani de numire a judecătorilor, aprobând în acest sens Hotărârea nr. 730 din 30 septembrie 2020 cu privire la proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova.

32. Curtea reiterează concluziile din avizele sale anterioare menționate *supra* cu privire la acest subiect, potrivit cărora inițiativa de revizuire a Constituției referitoare la abrogarea prevederii privind numirea judecătorilor în funcție pentru prima dată pe un termen de cinci ani corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

II. Cu privire la atribuția Președintelui Republicii de a respinge o singură dată candidatura propusă de Consiliul Superior al Magistraturii [articolul 116 alin. (2)]

33. Curtea observă că Guvernul propune o redacție nouă a articolului 116 alin. (2) din Constituție. Teza a II-a a acestui articol ar stabili că

„Președintele Republicii Moldova poate respinge o singură dată candidatura propusă de către Consiliul Superior al Magistraturii”.

34. În motivarea acestei propuneri, Guvernul menționează că, în prezent, această prevedere se regăsește la articolul 11 alin. (3) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, iar introducerea ei în Constituție este necesară pentru a se garanta, la nivel constituțional, că numirea judecătorilor nu poate fi influențată în mod decisiv de către puterea executivă.

35. Examinând acest aspect al sesizării, Curtea observă că atât în Avizul nr. 6 din 19 aprilie 2016, la § 36, cât și în Avizul nr. 4 din 5 decembrie 2017, la § 37, ea a reținut că reglementarea constituțională a acestui aspect va constitui una din garanțiile autorității judecătorești și va exclude interferența altei puteri în procesul decizional de numire a judecătorilor.

36. De asemenea, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, Curtea a notat că reglementarea în Constituție a dreptului de veto al Președintelui Republicii, care poate fi exercitat doar o singură dată la numirea judecătorilor, consolidează rolul decizional al Consiliului Superior al Magistraturii la numirea judecătorilor și previne situațiile în care competența Președintelui țării în această materie ar putea fi supusă modificărilor frecvente de către Parlament, prin legi organice. Curtea a observat că amendamentul propus asigură un echilibru corect între competențele Consiliului Superior al Magistraturii și ale Președintelui Republicii în procedura de numire a judecătorilor, așa cum acesta a fost stabilit în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, Curtea a reținut că Consiliul Superior al Magistraturii are rolul primar în procedurile privind numirea, promovarea, transferarea, demisia sau eliberarea din funcția de judecător și orice abatere de la această regulă contravine articolului 123 alin. (1) din Constituție (a se vedea §§ 41-42).

37. În același timp, Curtea a observat că propunerea de modificare a articolului 116 alin. (2) din Constituție nu stabilește o soluție pentru situația în care Președintele Republicii ar refuza numirea repetată a judecătorului propus de Consiliul Superior al Magistraturii (ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 44). În acest sens, pentru a consolida rolul decizional al Consiliului Superior al Magistraturii în procedura de numire a judecătorilor stabilit prin articolul 123 alin. (1) din Constituție (a se vedea HCC nr. 11 din 27 aprilie 2010, § 5; HCC nr. 21 din 25 iulie 2013, § 78) și, totodată, reieșind din jurisprudența Curții referitoare la neexecutarea obligațiilor constituționale de către Președintele Republicii (e.g. HCC nr. 2 din 24 ianuarie 2017; HCC nr. 23 din 9 iulie 1998), Curtea consideră că ar fi necesară reglementarea unui mecanism care ar evita crearea unor blocaje instituționale.

38. În acest sens, Parlamentul are o marjă discreționară largă în alegerea mecanismelor capabile să evite blocajele instituționale în domeniul numirii judecătorilor propuși de Consiliul Superior al Magistraturii. Este important ca mecanismul ales să asigure un echilibru

corect între rolul Consiliului Superior al Magistraturii și rolul Președintelui Republicii în acest domeniu. De exemplu, în opinia Comisiei de la Veneția, propunerile repetate ale Consiliului Superior al Magistraturii ar putea intra în vigoare direct, fără intervenția Președintelui Republicii, dacă Președintele nu va emite un decret cu privire la numirea judecătorului în termenul prevăzut de lege (a se vedea, *mutatis mutandis*, Opinia cu privire la propunerile de modificare a proiectului de lege privind modificarea Constituției pentru consolidarea independenței judecătorilor din Ucraina, aprobată la cea de-a 97-a sesiune plenară (Veneția, 6-7 decembrie 2013), CDL-AD(2013)034-e, § 16).

39. Așadar, Curtea reține că inițiativa de revizuire a Constituției referitoare la atribuția Președintelui Republicii de a respinge o singură dată candidatura propusă de Consiliul Superior al Magistraturii corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

III. Cu privire la procedura de numire a președinților și a vicepreședinților instanțelor judecătorești [articolul 116 alin. (3)]

40. Curtea observă că, în prezent, procedura de numire a președinților și a vicepreședinților instanțelor judecătorești este reglementată de articolul 116 alin. (3) din Constituție. Ei sunt numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii, pe un termen de patru ani.

41. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune abrogarea acestei prevederi.

42. Curtea notează că prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 50, ea s-a pronunțat cu privire la modificarea Constituției în partea ce ține de numirea președinților și a vicepreședinților instanțelor judecătorești. Sub acest aspect, Curtea a reținut că prin excluderea din Constituție a procedurii de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești nu are loc o diminuare a protecției independenței judecătorilor. În același timp, funcțiile de președinte și de vicepreședinte al instanței judecătorești implică responsabilități administrative, iar articolul 115 alin. (4) din Constituție îi permite legislatorului să reglementeze, printr-o lege organică, organizarea instanțelor judecătorești.

43. De asemenea, la paragraful 51 din Avizul citat, Curtea a notat că în reglementarea prin lege organică a procedurii de numire a președinților și a vicepreședinților instanțelor judecătorești este important să fie respectate exigențele principiului independenței interne a judecătorilor. Pentru ca aceste exigențe să fie respectate, legislatorul ar putea aplica, reglementând procedura în discuție, bunele practici internaționale, care prevăd selectarea candidatului pentru funcția de președinte sau de vicepreședinte al instanței judecătorești de către judecătorii din aceeași instanță. Astfel, potrivit Comisiei de la Veneția, alegerea prin vot secret a președinților de instanță de către judecătorii aceleiași instanțe asigură o garanție mai mare pentru independența judecătorilor în comparație cu sistemul în care președinții

instanței sunt numiți de Consiliul Superior al Justiției (a se vedea Opinia comună a Comisiei de la Veneția și a Direcției Drepturile Omului (DHR) din cadrul Direcției generale a drepturilor omului și statului de drept (DG-I) al Consiliului Europei privind proiectul de lege pentru modificările aduse Legii organice a instanțelor judecătorești din Georgia, adoptat la cea de-a 100-a sesiune plenară, Roma, 10-11 octombrie 2014, CDL-AD(2014)031, §§ 84, 90).

44. În concluzie, Curtea reiterează că inițiativa de revizuire a Constituției referitoare la excluderea din Constituție a procedurii de numire a președinților și vicepreședinților instanțelor judecătorești nu diminuează nivelul de protecție a independenței judecătorilor și, prin urmare, corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

IV. Cu privire la procedura de numire în funcție a judecătorilor Curții Supreme de Justiție [articolul 116 alin. (4)]

45. Curtea observă că, în prezent, articolul 116 alin. (4) din Constituție prevede că președintele, vicepreședinții și judecătorii Curții Supreme de Justiție sunt numiți în funcție de Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Ei trebuie să aibă o vechime în funcția de judecător de cel puțin zece ani.

46. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune abrogarea acestei prevederi. În motivarea acestei decizii, Guvernul menționează că este necesară uniformizarea procedurilor de numire a judecătorilor din toate instanțele judecătorești, indiferent de nivelul acestora. În acest mod, Guvernul propune numirea judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Președintele Republicii Moldova în baza propunerii Consiliului Superior al Magistraturii. Prin această modificare se urmărește reducerea influenței factorilor politici în procedura de numire a judecătorilor. Totodată, Guvernul propune abrogarea cerinței cu privire la vechimea în funcția de judecător de cel puțin zece ani. Scopul acestei propuneri constă în excluderea corporatismului în cadrul Curții Supreme de Justiție și accesarea în funcția de judecător al Curții Supreme și a persoanelor care au o vechime în muncă în alte profesii juridice.

47. Curtea observă că acest capăt al sesizării comportă două aspecte: 1) conformitatea cu Constituția a abrogării procedurii de numire în funcție a judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Parlament și 2) conformitatea cu Constituția a excluderii cerinței cu privire la experiența de zece ani în funcția de judecător necesară pentru a accede în funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție.

48. Cu privire la primul aspect, Curtea observă că prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 57-58, ea a reținut că modalitatea actuală de numire în funcție a judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Parlament poate fi puternic politizată. În același timp, modul de numire a judecătorilor instanței supreme propus de Guvern consolidează rolul

Consiliului Superior al Magistraturii în acest proces și, în mod prezumtiv, independența judecătorilor instanței supreme.

49. Prin urmare, Curtea reiterează că acest amendament corespunde limitelor de revizuire a Constituției.

50. Cu privire la abrogarea cerinței referitoare la experiența de zece ani în funcția de judecător necesară pentru a accede în funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, Curtea notează că în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 62 și 64, ea a reținut că abrogarea acestei prevederi constituționale cu scopul de a le permite accesul la funcția de judecător al instanței supreme persoanelor din alte profesii juridice, inclusiv din sfera universitară, nu afectează nicio valoare protejată de Constituție. Curtea a admis că accesul persoanelor din alte profesii juridice la funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție poate evita corporatismul și poate îmbunătăți calitatea actului justiției. De asemenea, Curtea a reținut că din perspectiva Constituției este important ca procedura de selectare a candidaților pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție să fie reglementată într-un mod care va asigura accesul în această funcție a persoanelor cu o înaltă pregătire juridică, independente și imparțiale. Deși aceste standarde sunt aplicabile pentru toate numirile în funcția de judecător, Curtea a reținut că, atunci când este în discuție funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție, ele au o importanță mai pregnantă și intervine o mai mare exigență.

51. Comisia de la Veneția a considerat că pentru funcția de judecător al Curții Supreme de Justiție cerințele ca experiența de cinci ani în funcția de judecător sau experiența de cinci ani în calitate de specialist de o înaltă calificare în domeniul dreptului reprezintă un standard scăzut (a se vedea Opinia urgentă nr. 949/2019 din 16 aprilie 2019 cu privire la selecția și numirea judecătorilor Curții Supreme a Georgiei, CDL-PI(2019)002-e, § 31).

52. Așadar, Curtea reține că, la modul abstract, propunerea de abrogare a articolului 116 alin. (4) din Constituție nu diminuează nivelul de protecție a independenței judecătorilor și se încadrează, așadar, în limitele de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

V. Cu privire la criteriile privind numirea și transferul judecătorilor [articolul 116 alin. (5)]

53. Curtea observă că acest capăt al sesizării are două aspecte: 1) conformitatea cu Constituția a criteriilor privind numirea și cariera judecătorilor și 2) conformitatea cu Constituția a condiției obținerii acordului judecătorului pentru promovarea și transferul acestuia.

54. Cu privire la primul aspect, Curtea notează că, în prezent, Constituția nu conține prevederi care ar reglementa criteriile privind numirea și cariera judecătorilor. Acestea sunt reglementate de Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului. Astfel, articolul 10 din Legea citată stabilește că procesul de selectare a candidaților la

funcția de judecător se desfășoară potrivit unor criterii obiective bazate pe merit, în funcție de pregătirea profesională, de integritatea, de capacitatea și de eficiența candidaților. Candidații la funcția de judecător sunt selectați de colegiul pentru selecția și cariera judecătorilor în baza legii menționate și a Legii nr. 154 din 5 iulie 2012 privind selecția, evaluarea performanțelor și cariera judecătorilor.

55. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune o nouă formulare a articolului 116 alin. (5) din Constituție, în sensul în care „deciziile privind numirea judecătorilor și cariera acestora trebuie să fie adoptate în baza unor criterii obiective, bazate pe merit, și a unei proceduri transparente, în condițiile legii. Promovarea și transferul judecătorilor se fac numai cu acordul acestora”.

56. Curtea constată că în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 72, ea a reținut că reglementarea în Constituție a criteriilor pentru numirea și cariera judecătorilor nu aduce atingere vreunei valori protejate de Constituție. Dimpotrivă, în acest mod, criteriile în discuție vor dobândi un caracter rigid, obligatoriu, cu o aplicabilitate îndelungată, contribuind astfel la dezideratul numirii în funcție a unor judecători necesari într-o societate democratică.

57. Cu privire la reglementarea în Constituție a condiției obținerii acordului judecătorului pentru promovarea și transferul acestuia, Curtea observă că în prezent acest text este conținut la articolul 116 alin. (5) din Constituție.

58. Prin urmare, Curtea reține că propunerea de modificare a articolului 116 alin. (5) din Constituție corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

VI. Cu privire la imunitatea judecătorilor [articolul 116 alin. (5¹)]

59. Curtea observă că Constituția nu conține prevederi exprese referitoare la imunitatea judecătorilor, însă aceasta era dedusă din prevederile articolului 116 alin. (1) din Constituție. De asemenea, acest aspect este tratat de articolul 19 alin. (3) din Legea nr. 544 din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului, care prevede că judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal.

60. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune completarea articolului 116 din Constituție cu alineatul (5¹), care prevede că judecătorii beneficiază doar de imunitate funcțională în condițiile legii. În motivarea acestei propuneri, Guvernul face referință la opiniile Comisiei de la Veneția, potrivit cărora judecătorii nu trebuie să beneficieze de imunitate generală, ci doar de imunitate funcțională.

61. Curtea subliniază că, prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, Avizul nr. 6 din 19 aprilie 2016 și prin Avizul nr. 4 din 5 decembrie 2017,

s-a pronunțat cu privire la includerea în Constituție a unei prevederi referitoare la imunitatea funcțională a judecătorilor.

62. În acest sens, Curtea a reținut că noțiunea de „imunitate judecătorească” face parte din conceptul de independență judecătorească. Stabilind că „judecătorii instanțelor judecătorești sunt independenți, imparțiali și inamovibili, potrivit legii”, constituanta a consacrat independența judecătorului pentru a asigura excluderea oricărei influențe din partea altor autorități. Această garanție nu poate fi însă interpretată ca determinând lipsa responsabilității judecătorului. Curtea a menționat că imunitatea nu trebuie să obstrucționeze principalele funcții și atribuții ale justiției și nici să împiedice funcționarea principiilor democratice într-un stat de drept. Principiul constituțional al independenței judecătorilor implică principiul responsabilității. Independența judecătorului nu constituie și nu poate fi interpretată ca o putere discreționară a acestuia sau ca o piedică în calea angajării răspunderii sale penale, contravenționale sau disciplinare în condițiile legii. Curtea a observat că în Opinia *amicus curiae* nr. 698/2012 din 11 martie 2013 Comisia de la Veneția menționează că judecătorii trebuie să beneficieze doar de imunitate funcțională, *i.e.* imunitate în caz de urmărire penală numai pentru actele legale efectuate în exercitarea funcțiilor lor. Standardele internaționale susțin principiul potrivit căruia, atunci când nu își exercită funcția, judecătorii sunt răspunzători în baza dreptului civil, penal și administrativ ca orice alt cetățean. Într-adevăr, inviolabilitatea penală a judecătorului nu există în majoritatea statelor europene. Însă toate statele acordă o pondere deosebită independenței judecătorilor, ca o condiție obligatorie pentru realizarea valorii preeminenței dreptului. Curtea a subliniat că imunitatea funcțională a judecătorilor nu este un scop în sine, ci servește independenței acestuia, care ar trebui să fie în măsură să examineze cazurile, fără să se teamă de răspundere civilă sau penală pentru examinarea cu bună-credință a cauzei (a se vedea ACC nr. 6 din 19 aprilie 2016, §§ 37-38 și 41-43; ACC nr. 4 din 5 decembrie 2017, §§ 39-40 și 43-45; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 83).

63. De asemenea, Curtea a reținut că judecătorilor nu trebuie să li se acorde o imunitate generală, ci doar o imunitate funcțională, deoarece, în principiu, un judecător trebuie să beneficieze de imunitate doar în exercițiul funcțiilor sale legale. Imunitatea funcțională („imunitatea fără răspundere”) urmărește protejarea judecătorului de incriminarea opiniei sale juridice. Beneficiarul nu este persoana judecătorului, ci independența instanței. Este o exigență importantă care derivă din însăși natura și calitatea independenței, imparțialității și transparenței judiciare. Imunitatea funcțională nu-i asigură judecătorului impunitatea pentru o infracțiune pe care a comis-o. Imunitatea protejează pronunțarea hotărârilor în mod independent, fapt care presupune că un judecător nu poate fi pedepsit pentru opinia juridică sau pentru concluzia la care a ajuns în procesul de luare a deciziei. Dacă imunitatea funcțională este aplicată corect, aceasta trebuie să asigure rezultatul urmărit al protecției

independenței judecătorilor de efectul negativ al sancțiunilor penale și administrative pentru exprimarea opiniei juridice sau pentru pronunțarea unei hotărâri privind o problemă specială. Totuși, judecătorul poate fi pedepsit dacă se demonstrează că a comis o infracțiune, *e.g.* dacă a votat pentru soluția unei hotărâri în favoarea unei persoane de la care a luat mită (infracțiunea de luare de mită) (a se vedea Hotărârea nr. 9 din 26 martie 2020, §§ 46, 52; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 84).

64. De asemenea, în Hotărârea nr. 12 din 28 martie 2017, Curtea a reținut că imunitatea li se acordă, de regulă, judecătorilor pentru asigurarea exercitării atribuțiilor lor de serviciu. Independența judiciară nu este o prerogativă sau un privilegiu acordat în interesul propriu al judecătorului, ci este un principiu fundamental, un element esențial al oricărui stat democratic, o condiție prealabilă a statului de drept și garanția fundamentală a procesului echitabil. Independența judecătorilor trebuie considerată o garanție a libertății, a respectării drepturilor omului și a aplicării imparțiale a legii. Puterea judecătorească trebuie să fie independentă pentru a-și îndeplini rolul în raport cu celelalte puteri ale statului. Astfel, Curtea a reținut că simpla interpretare a legii, stabilirea faptelor sau aprecierea probelor de către judecători pentru a soluționa cauzele nu trebuie să genereze răspunderea civilă, penală sau disciplinară, chiar și în caz de neglijență ordinară. Doar erorile săvârșite în mod intenționat, cu abuz deliberat sau, fără îndoială, cu neglijență repetată sau gravă ar trebui să se soldeze cu acțiuni disciplinare și sancțiuni, răspundere penală sau răspundere civilă. Interpretarea legii pe care o poate oferi un judecător și care poate să nu fie conformă cu jurisprudența consacrată nu trebuie să devină, în sine, un motiv pentru aplicarea sancțiunilor disciplinare, cu excepția cazului în care această interpretare se face cu rea-credință, cu intenția de a obține un beneficiu sau de a prejudicia o parte la proces sau ca urmare a unei neglijențe grave. Simplul fapt că o hotărâre judecătorească este casată de instanța superioară nu presupune că judecătorul din instanța inferioară a încălcat standardele profesionale sau a încălcat legea. Pot fi excepții doar cazurile în care, în procesul de luare a deciziilor, judecătorii au acționat cu rea-voință sau au comis o omisiune gravă. Aplicarea actelor normative prin încălcarea drepturilor fundamentale ale persoanei îi devine imputabilă judecătorului doar dacă acesta și-a exercitat atribuțiile cu rea-credință sau neglijență la efectuarea actului de justiție (a se vedea §§ 57, 68, 71, 76, 79 și 86 din Hotărârea citată; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 85).

65. Totodată, potrivit Comisiei de la Veneția, justificarea imunității procedurale a judecătorilor – în cazul în care există – nu poate avea loc pentru a proteja judecătorul de urmărire penală, ci doar pentru a-l proteja împotriva unor acuzații false care sunt formulate împotriva sa, în scopul exercitării de presiuni asupra acestuia. În toate celelalte cazuri, imunitatea procedurală trebuie ridicată de o autoritate competentă din cadrul sistemului judecătorec. Judecătorii – ca orice altă persoană – trebuie pedepsiți pentru orice infracțiune pe care o comit, fie că este o infracțiune

generală, de exemplu, provocarea unui accident în stare de ebrietate, sau o infracțiune specifică, legată de funcția de judecător, cum ar fi luarea de mită pentru pronunțarea unei hotărâri în favoarea unei părți. Nicio acțiune cu caracter penal nu trebuie acoperită prin imunitatea fără răspundere și, evident, judecătorii trebuie urmăriți penal pentru toate infracțiunile. Ridicarea imunității funcționale la nivelul Constituției este binevenită (a se vedea Opinia nr. 916/2018 referitoare la Legea privind modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova (Judiciarul), adoptată la cea de-a 114-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2018), CDL-AD(2018)003-e, §§ 37, 38, 40).

66. Mai mult, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 87-88, Curtea a menționat că prin introducerea în Constituție a imunității funcționale a judecătorilor se stabilește întinderea imunității de care beneficiază judecătorii în exercitarea atribuțiilor jurisdicționale. Această noțiune reflectă echilibrul necesar între imunitate, ca mijloc de protecție a independenței judecătorului împotriva presiunii excesive și a abuzului din partea puterilor statului, pe de o parte, și faptul că judecătorul nu este mai presus de lege, pe de altă parte. De asemenea, Curtea a notat că introducerea în Constituție a imunității funcționale a judecătorilor nu produce vreo ingerință în valorile protejate de Constituție. Dimpotrivă, ridicarea imunității funcționale la nivelul Constituției consolidează independența judecătorilor.

67. Prin urmare, Curtea reține că propunerea de completare a Constituției cu articolul 116 alin. (5¹) corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

VII. Cu privire la bugetul instanțelor judecătorești [articolul 121 alin. (1¹)]

68. Curtea observă că, în prezent, procedura de aprobare a bugetului instanțelor judecătorești este reglementată de articolul 121 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia resursele financiare ale instanțelor judecătorești sunt aprobate de Parlament și sunt incluse în bugetul de stat.

69. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune completarea articolului 121 din Constituție cu alineatul (1¹), care prevede că în procesul elaborării, aprobării și modificării bugetului instanțelor judecătorești se solicită avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Consiliul Superior al Magistraturii este în drept să prezinte Parlamentului propuneri la proiectul bugetului instanțelor judecătorești.

70. În Nota informativă prezentată, Guvernul menționează că prin această prevedere Consiliul Superior al Magistraturii trebuie să fie consultat obligatoriu la orice etapă de examinare a propunerilor de buget pentru sistemul judecătoresc, fiind în drept să prezinte amendamente la actele remise pentru consultare.

71. Examinând acest aspect al sesizării, Curtea observă că în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 95, 101 și 102, ea a reținut că, în general,

implicarea Consiliului Superior al Magistraturii în procesul elaborării, aprobării și modificării bugetului instanțelor judecătorești trebuie considerată o punere în valoare a independenței judecătorilor. De altfel, finanțarea instanțelor judecătorești se află în strânsă legătură cu independența judecătorilor, prin faptul că determină condițiile în care instanțele își îndeplinesc atribuțiile. Curtea a observat că cuvântul „consultativ” sugerează forța juridică a avizului Consiliului Superior al Magistraturii privind bugetul instanțelor judecătorești. Curtea a considerat că termenul „consultativ” a fost utilizat de către Guvern, pe de o parte, pentru a evita confuziile cu privire la forța juridică a avizului Consiliului, iar pe de altă parte, pentru a recunoaște marja discreționară largă a Guvernului și a Parlamentului în procedura de elaborare și adoptare a bugetului de stat. Avizul Consiliului Superior al Magistraturii nu poate fi obligatoriu pentru autorități, deoarece proiectul bugetului instanțelor judecătorești elaborat de Consiliu se aprobă în baza consultărilor care au loc cu Guvernul și Parlamentul. Curtea a observat că articolul 121 alin. (1¹) prevede obligația de a solicita avizul consultativ al Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, pentru a fi îndeplinită condiția participării Consiliului Superior al Magistraturii la elaborarea și aprobarea bugetului instanțelor judecătorești, avizul Consiliului trebuie să fie examinat de Guvern. Dacă propunerile Consiliului Superior al Magistraturii sunt respinse integral sau parțial de către Guvern, Consiliul trebuie să poată prezenta poziția sa în fața Parlamentului. Curtea a reținut că doar în aceste condiții articolul 121 alin. (1¹) este de natură să asigure independența judecătorilor.

72. Așadar, Curtea reiterează concluziile din Avizul său anterior menționat *supra* cu privire la acest subiect, potrivit cărora propunerea de completare a articolului 121 din Constituție cu alin. (1¹) corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

VIII. Cu privire la rolul Consiliului Superior al Magistraturii [articolul 121¹]

73. Curtea observă că, în prezent, rolul Consiliului Superior al Magistraturii este stabilit de Legea nr. 947 din 19 iulie 1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii. Articolul 1 alin. (1) din această Lege prevede că Consiliul Superior al Magistraturii este un organ independent, format în vederea organizării și funcționării sistemului judecătoreesc, și este garantul independenței autorității judecătorești. De asemenea, alineatul (2) din același articol prevede că Consiliul Superior al Magistraturii exercită autoadministrarea judecătorească. Totodată, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că prin natura sa juridică Consiliul Superior al Magistraturii are rolul de a garanta independența autorității judecătorești (a se vedea HCC nr. 10 din 4 martie 1997 și HCC nr. 23 din 27 iunie 2017, § 56).

74. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune completarea Secțiunii a 2-a din capitolul IX din Constituție cu articolul

121¹, care prevede că Consiliul Superior al Magistraturii este garantul independenței autorității judecătorești.

75. Examinând acest aspect al sesizării, Curtea notează că în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 107, ea a reținut că prin stabilirea la nivelul Constituției a rolului Consiliului Superior al Magistraturii nu se produce vreo ingerință în valorile protejate de Legea Supremă. Prin prevederea în discuție se reiterează rolul Consiliului stabilit în jurisprudența Curții, fără a se prelua din atribuțiile sau din rolul altor autorități publice.

76. Prin urmare, Curtea reține că propunerea de completare a Constituției cu articolul 121¹ corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

IX. Cu privire la componența Consiliului Superior al Magistraturii [articolul 122 alin. (1)]

77. Curtea observă că, în prezent, articolul 122 din Constituție stabilește că Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din judecători și profesori titulari aleși pentru o durată de patru ani [alin. (1)]. Din Consiliul Superior al Magistraturii fac parte, de drept, Președintele Curții Supreme de Justiție, ministrul justiției și Procurorul General [alin. (2)].

78. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune o nouă redacție a articolului 122 din Constituție. Potrivit alineatului (1) al acestui articol, Consiliul Superior al Magistraturii este format din 12 membri: șase judecători aleși de Adunarea Generală a Judecătorilor, reprezentând toate nivelele instanțelor judecătorești, și șase persoane care se bucură de o înaltă reputație profesională și integritate personală, cu experiență în domeniul dreptului sau într-un alt domeniu relevant, care nu activează în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și nu sunt afiliate politic.

79. Curtea observă că acest capăt al sesizării trebuie examinat sub două aspecte: a) dacă distribuția numerică a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii între judecători și non-judecători, în formula propusă de Guvern, corespunde exigențelor Constituției și b) dacă cerințele față de candidații la funcția de membru non-judecător al Consiliului corespunde exigențelor Constituției.

80. Cu privire la primul aspect, Curtea notează că în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 116, ea a reținut că stabilirea unui număr fix al membrilor Consiliului Superior al Magistraturii reprezintă o abordare care aduce mai multă certitudine, spre deosebire de textul actual din Constituție, care prevede că Consiliul este alcătuit din judecători și profesori titulari aleși. Astfel, textul propus de Guvern limitează marja de discreție a Parlamentului în posibilitatea modificării frecvențe a cotei de reprezentare a judecătorilor și a non-judecătorilor în Consiliul Superior al Magistraturii, fapt care reprezintă o consolidare a independenței autorității în discuție.

81. De asemenea, Curtea a concluzionat că excluderea Președintelui Curții Supreme de Justiție, a ministrului justiției și a Procurorului General

din componența Consiliului Superior al Magistraturii nu afectează, în vreun fel, valorile constituționale, dar dimpotrivă consolidează independența Consiliului (a se vedea din ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 118-120).

82. Cu referire la distribuirea membrilor Consiliului Superior al Magistraturii între judecători și non-judecători (*i.e.* câte șase membri), Curtea a reținut că proiectul respectă un echilibru între condiția asigurării independenței judecătorilor și condiția evitării autoguvernării corporatiste în cadrul Consiliului Superior al Magistraturii. În concluzie, Curtea reține că această prevedere din proiectul de lege propus nu încalcă limitele revizuirii prevăzute de articolul 142 din Constituție (a se vedea ACC nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 125).

83. Cu privire la cel de-al doilea aspect, Curtea observă că Guvernul propune următoarele cerințe pentru candidații la funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii: a) înaltă reputație profesională și integritate personală; b) experiență în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant; c) nu trebuie să activeze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești și d) lipsa afilierii politice.

84. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 127, Curtea a menționat că înalta reputație profesională și integritatea personală reflectă atât calificarea profesională recunoscută a candidatului, cât și calitățile morale ale acestuia. Impunerea acestei condiții pentru candidații la funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii este justificată prin rolul constituțional și prin prestigiul acestei instituții. Condiția în discuție nu produce vreo ingerință în valorile protejate de Constituție. Dimpotrivă, ea consolidează, prin calitățile personale și profesionale impuse candidaților, independența Consiliului.

85. Cu privire la cerința referitoare la experiența în domeniul dreptului sau într-un alt domeniu relevant, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 129, Curtea a notat că proiectul de lege nu stabilește durata experienței. Durata experienței este importantă atât din perspectiva atribuțiilor funcționale ale membrilor Consiliului, cât și din perspectiva prestigiului acestei instituții. Examinând pragul acestei cerințe, Curtea a observat că, spre deosebire de nivelul celorlalte cerințe impuse candidaților, ca înalta reputație profesională, termenul „experiență” de la articolul 122 alin. (1) din proiectul de lege creează, pe de o parte, un dezechilibru sub aspectul nivelului cerințelor impuse candidaților, iar pe de altă parte, permite aplicarea discreționară a acestui criteriu față de candidați. Din acest motiv, Parlamentul trebuie să fixeze, prin lege organică, durata experienței în domeniile menționate.

86. La § 130 din Avizul menționat *supra*, Curtea a reținut că formularea „în domeniul dreptului” se referă în mod clar la profesioniștii dreptului (*i.e.* avocați, notari, profesori de drept etc.).

87. Cu referire la textul „în alt domeniu relevant”, la §§ 131-132 din Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, Curtea a constatat că Guvernul propune o formulare deschisă interpretării, fapt care permite ca experții din

alte profesii să acceadă la funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii, în baza experienței lor. În acest context, Curtea a reținut că, deși este clar că o parte importantă din componența Consiliului trebuie ocupată de judecători, Constituția nu conține nicio prevedere care ar interzice ca cealaltă componentă a Consiliului sau anumite mandate ale acestuia să fie deținute de profesioniști în alte domenii decât dreptul (*e.g.* sociologie, științe politice etc.). Constituția nu le garantează juriștilor deținerea monopolului în privința mandatelor Consiliului Superior al Magistraturii. Chiar dacă atribuțiile Consiliului țin de domeniul juridic, acesta prestează un serviciu public, iar deciziile sale au repercusiuni nu doar asupra juriștilor, ci și asupra întregii societăți. Totodată, pentru a evita aplicarea discreționară a acestui criteriu, Curtea consideră că Parlamentul trebuie să descrie, printr-o lege organică, care sunt domeniile relevante pentru ocuparea funcției de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii.

88. Cu referire la cea de-a treia condiție, care prevede că candidatul nu trebuie să activeze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești, la § 133 din Avizul menționat *supra*, Curtea a reținut că aceasta se bazează pe faptul că membrii Consiliului Superior al Magistraturii trebuie să facă dovada independenței și imparțialității lor, obiectiv compatibil cu prevederile Constituției. Pe de altă parte, având în vedere faptul că nu există niciun scop legitim ca condiția în discuție să fie aplicată față de toți angajații autorităților menționate, Curtea a considerat că este necesar ca legislatorul să reglementeze la nivelul legii organice care funcții cad sub incidența acestei condiții. Totodată, pentru a evita posibilitatea eludării acestei condiții de către Parlament, prin numirea unor foști judecători în calitate de membri ai Consiliului pe pozițiile non-judecătorilor, creând în acest fel un monopol al judecătorilor în Consiliu, Curtea a considerat necesar ca legislatorul să nu se limiteze la activitatea prezentă a candidaților, dar să extindă această condiție și la trecutul profesional al candidaților. Spre exemplu, pentru a fi eficientă această condiție, legislatorul ar putea stabili interdicția candidării la funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii dacă în trecut candidatul a activat în cadrul organelor puterii legislative, celor executive sau judecătorești. În acest mod, Parlamentul s-ar putea asigura că activitatea membrului non-judecător al Consiliului nu este influențată de faptul că acesta a activat anterior în una din cele trei puteri ale statului.

89. În partea privind perioada care trebuie cuprinsă de această condiție, la § 134 din Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, Curtea a reținut că această chestiune ține de marja discreționară a Parlamentului. Totuși, Parlamentul trebuie să aibă în vedere că perioada în discuție trebuie să fie rezonabilă pentru a-i permite unui observator obiectiv să considere că este puțin probabil ca activitatea membrului Consiliului Superior al Magistraturii să mai fie influențată de faptul că a activat anterior în cadrul unei autorități legislative, executive sau judecătorești.

90. Cu privire la condiția neafilierii politice a candidaților la funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii, Curtea observă că în nota informativă la proiectul de lege Guvernul menționează că Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii va stabili în detaliu sensul acestei noțiuni. Astfel, Guvernul consideră că aplicarea interdicției de a fi membru al unui partid politic în privința membrilor non-judecători ai Consiliului nu este în măsură să asigure caracterul apolitic al candidatului. Limitarea acestei condiții doar la calitatea de membru de partid reprezintă o abordare formalistă și nu corespunde cu scopul proiectului de lege, care urmărește să nu admită intervenția politicului în activitatea puterii judecătorești prin intermediul Consiliului.

91. Sub acest aspect, Curtea reține că condiția neafilierii politice a candidaților la funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii are ca obiectiv depolitizarea activității Consiliului, obiectiv care este compatibil cu Constituția. Curtea observă că textul „nu sunt afiliate politic” este deschis interpretărilor. Totuși, având în vedere angajamentul Guvernului de a detalia noțiunea în discuție în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, Curtea reține că acest aspect al sesizării corespunde limitelor de revizuire a Constituției. Totodată, Curtea menționează că la descrierea acestei noțiuni este important ca Parlamentul să evite utilizarea formulărilor care ar permite aplicarea excesivă a acestei condiții față de acțiuni politice nesemnificative ale candidaților.

92. Prin urmare, Curtea reține că propunerea de a stabili o nouă redacție a articolului 122 alin. (1) din Constituție corespunde limitelor de revizuire a Constituției stabilite de articolul 142. În același timp, pentru a asigura aplicarea efectivă a acestor prevederi constituționale, Parlamentul va reglementa prin lege organică: a) durata experienței în domeniul dreptului sau în alt domeniu relevant; b) domeniile care sunt relevante pentru ocuparea funcției de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii; c) funcțiile publice din cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești deținerea cărora constituie un impediment în accesarea la funcția de membru non-judecător al Consiliului; d) condiția care prevede că candidatul nu trebuie să activeze în cadrul organelor puterii legislative, executive sau judecătorești trebuie aplicată atât în cazul în care candidatul activează la momentul participării la concurs, cât și în cazul în care candidatul a activat o perioadă relevantă în cadrul acestor autorități până la desfășurarea concursului; e) criteriile care pot fi utilizate pentru a se stabili dacă candidatul la funcția de membru non-judecător al Consiliului este afiliat politic sau acțiunile care cad sub incidența acestei noțiuni.

X. Cu privire la procedura de alegere/numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii [articolul 122 alineatele (2), (3) și (4)]

93. Cu titlu preliminar, Curtea observă că articolul 122 alin. (2) din proiect prevede că procedura și condițiile de alegere, numire și încetare a mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii sunt stabilite de lege. Membrii Consiliului Superior al Magistraturii pot fi revocați, în condițiile legii.

94. În motivarea acestei propuneri, Guvernul menționează că, având în vedere caracterul rigid al modificării Constituției, este necesară stabilirea printr-o lege specială a procedurii și a condițiilor de alegere, numire, încetare și revocare a mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii. Astfel, Guvernul notează că motivele de revocare, precum încălcările disciplinare grave, pronunțarea unei sentințe de condamnare definitive sau existența altor motive obiective care fac imposibilă exercitarea funcției de membru al Consiliului, vor fi stabilite în Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii.

95. Cu privire la acest aspect al sesizării, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 143, Curtea a reținut că deși articolul 122 alin. (2) din proiect poate fi formulat printr-o singură propoziție, pentru că revocarea reprezintă o modalitate de încetare a mandatului membrului Consiliului Superior al Magistraturii, sub aspect constituțional el nu prezintă vreo ingerință în valorile protejate de Constituție.

96. Curtea constată că articolul 122 alin. (3) din proiect prevede că candidații la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii care nu fac parte din rândul judecătorilor sunt selectați prin concurs, în baza unei proceduri transparente, în bază de merit, și numiți de Parlament cu votul a trei cincimi din deputații aleși.

97. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 149, Curtea a reținut că selectarea prin concurs și în baza unor criterii prestabilite a candidaților pentru funcția de membru non-judecător al Consiliului Superior al Magistraturii este în măsură să evite numirile de către Parlament doar în baza criteriilor politice. Aceste condiții sunt compatibile cu exigențele Constituției. În același timp, Curtea a notat că pentru selectarea celor mai calificați candidați pentru funcția de membru non-judecător al Consiliului și pentru a se evita numirile politice este necesar ca Parlamentul să reglementeze la nivelul legii organice componența comisiei de concurs, care, pentru realizarea obiectivului stabilit prin acest amendament, trebuie să fie compusă din membri care inspiră încredere publicului.

98. Cu privire la numărul de voturi necesar pentru desemnarea membrilor non-judecători la funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii [articolul 122 alin. (3) din proiect], Guvernul a menționat că raționamentul necesității unui număr mare de voturi din partea Parlamentului (trei cincimi din deputații aleși) rezidă în faptul importanței conlucrării majorității și opoziției parlamentare în vederea selectării și numirii celor mai potrivite persoane și, în același timp, excluderii

factorului politic în procedura de numire a membrilor Consiliului Superior al Magistraturii de către Parlament.

99. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 150, Curtea a reținut că acest aspect al sesizării nu produce vreo ingerință în valorile protejate de Constituție.

100. În acest sens, Comisia de la Veneția a menționat că pentru asigurarea legitimității democratice, dar și pentru evitarea politizării, atunci când sunt numiți membrii non-judecătorești de către parlament, aceștia trebuie votați cu o majoritate calificată în scopul asigurării că se va ajunge la un consens larg, cu majoritatea care urmărește un compromis cu minoritatea. Pentru a se evita impasurile, trebuie create mecanisme de deblocare (Opinia nr. 928/2018 din 25 iunie 2018 cu privire la proiectul de lege privind modificarea legii Consiliului Judiciar și a Judecătorilor din Muntenegru, CDL-AD(2018)015, § 38; Opinia Comună nr. 983/2020 privind proiectul revizuit al legii de modificare și completare a Constituției în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii, adoptată de Comisia de la Veneția și Directoratul general al drepturilor omului și statului de drept (DGI) al Consiliului Europei la 19 iunie 2020, CDL-AD(2020)007, § 25).

101. Cu privire la mecanismul de evitare a blocajelor la numirea membrilor non-judecătorești ai Consiliului Superior al Magistraturii, Curtea observă că articolul 122 alin. (4) din proiectul de lege stabilește că acesta va fi reglementat prin lege.

102. Potrivit Comisiei de la Veneția, mecanismele de evitare a blocajelor sunt importante pentru a asigura funcționarea instituțiilor statului. Funcția principală a mecanismului de evitare a blocajelor este tocmai aceea de a face ca procedura ordinară să funcționeze, forțând atât majoritatea, cât și minoritatea să găsească un compromis pentru a evita aplicarea mecanismului în discuție. Într-adevăr, majoritățile calificate consolidează poziția minorității parlamentare, în timp ce mecanismele de evitare a blocajelor corectează echilibrul. Evident, astfel de mecanisme nu ar trebui să acționeze ca un factor care descurajează părțile să ajungă la un acord în baza unei majorități calificate din prima încercare. Dacă mecanismul de evitare a blocajelor nu este atractiv atât pentru majoritate, cât și pentru minoritate, acesta poate sprijini procesul de încurajare a părților să ajungă la un acord (a se vedea Opinia nr. 677/2012 din 15 octombrie 2013 cu privire la proiectul de amendamente la trei prevederi constituționale referitoare la Curtea Constituțională, procurorul suprem de stat și Consiliul judiciar din Muntenegru, CDL-AD(2013)028-e, §§ 6-7; Opinia comună, CDL-AD(2020)007, § 25).

103. Curtea reține că Parlamentul are o marjă discreționară largă în alegerea mecanismelor capabile să evite blocajele în numirea membrilor non-judecătorești ai Consiliului Superior al Magistraturii. În același timp, este important ca mecanismul ales să nu fie supus modificărilor frecvente de conjunctură și să nu eludeze procedura stabilită prin Constituție pentru alegerea membrilor non-judecătorești ai Consiliului. Stabilirea unui număr

mai mic de voturi necesare pentru alegerea membrilor non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, decât cel propus de Guvern pentru procedura obișnuită (trei cincimi din numărul deputaților aleși potrivit articolului 122 alin. (3) din proiectul de lege), va descuraja majoritatea parlamentară să ajungă la un acord cu opoziția parlamentară la numirea membrilor non-judecători ai Consiliului, preferând mai curând să eludeze procedura stabilită prin Constituție și să recurgă la mecanismul prevăzut de lege. În acest sens, procedura de numire a membrilor non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, propusă de Guvern în proiectul de lege constituțională, poate deveni inaplicabilă atât timp cât majoritatea parlamentară va utiliza în mod regulat mecanismul stabilit printr-o lege organică.

104. Comisia de la Veneția a menționat că la reglementarea mecanismelor de evitare a blocajului numirii membrilor non-judecători ai Consiliului pot fi prescrise majorități diferite, în scădere, în încercările de votare ulterioare, dar dezavantajul constă în faptul că majoritatea poate să nu urmărească un consens în prima încercare, fiind conștientă că în încercările ulterioare candidatul său va prevala. Alte soluții, probabil preferabile, includ utilizarea metodelor de vot proporționale, recurgerea la implicarea diferiților actori instituționali sau stabilirea de noi relații între instituțiile statului. Fiecare stat trebuie să-și elaboreze propria formulă (Opinia CDL-AD(2013)028, §§ 7-8; Opinia comună, CDL-AD(2020)007, § 30).

105. Prin urmare, Curtea reține că propunerea de a stabili o nouă redacție a articolului 122 din Constituție în partea ce ține de alineatele (2), (3) și (4) corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

XI. Cu privire la durata mandatului membrului Consiliului Superior al Magistraturii și la imposibilitatea acestuia de a fi ales/numit pentru două mandate [articolul 122 alin. (5)]

106. Curtea observă că, în prezent, durata mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii este stabilită de articolul 122 alin. (1) din Constituție. Astfel, durata mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii este de patru ani.

107. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune, la articolul 122 alin. (5) din proiect, ca membrii Consiliului să fie aleși sau numiți pentru un mandat de șase ani.

108. Cu privire la acest aspect al sesizării, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 161-162, Curtea a reținut că, spre deosebire de reglementarea actuală a duratei mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, mandatul de șase ani, propus de Guvern, nu echivalează cu durata mandatului Parlamentului. Acest fapt împiedică, pe de o parte, fiecare nouă componentă a Parlamentului să reînnoiască componenta Consiliului odată cu venirea la guvernare, iar pe de altă parte,

le permite membrilor Consiliului Superior al Magistraturii numiți de Parlament să fie independenți de autoritatea care i-a numit. În al doilea rând, Curtea a considerat că reglementarea în Constituție a duratei mandatului de membru al Consiliului face ca acest mandat să se bucure de o mai mare stabilitate.

109. Așadar, Curtea consideră că mărirea duratei mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii contribuie la consolidarea independenței membrilor Consiliului, obiectiv care este compatibil cu exigențele Constituției.

110. Cu referire la numărul de mandate care pot fi deținute de către membrii Consiliului Superior al Magistraturii, Curtea observă că în prezent Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii stabilește, la articolul 9 alin. (1) teza a II-a, că membrii Consiliului nu pot fi aleși pentru două mandate consecutiv.

111. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune ca interdicția de a deține două mandate să fie reglementată la nivelul Constituției. Curtea notează că în proiectul legii nu este indicat că se au în vedere două mandate consecutive. Prin urmare, o persoană care a deținut calitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii nu mai poate fi ales/numit în această funcție.

112. Cu privire la acest aspect al sesizării, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 166, Curtea a reținut că interdicția de a deține două mandate în funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii elimină riscul că membrul ales își va direcționa întreaga activitate în Consiliu spre a fi reale. De asemenea, ea elimină eventuala părtinire în luarea deciziilor în vederea unei realegeri în funcție, determină membrii Consiliului să acționeze independent și consolidează obligația de ingratitudine față de autoritatea care i-a numit în această funcție. Reglementarea la nivelul Constituției a acestei interdicții limitează marja discreționară a legislativului.

113. Prin urmare, Curtea consideră că interdicția de a deține două mandate în funcția de membru al Consiliului Superior al Magistraturii este în măsură să consolideze independența membrilor Consiliului, obiectiv care este compatibil cu exigențele Constituției.

114. Așadar, propunerea de a stabili o nouă redacție a articolului 122 din Constituție în partea ce ține de alin. (5) corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

XII. Cu privire la exercitarea atribuțiilor de către Consiliul Superior al Magistraturii [articolul 123 alin. (1)]

115. Curtea observă că, în prezent, Constituția nu reglementează expres posibilitatea constituirii organelor specializate ale Consiliului Superior al Magistraturii. Acest aspect este reglementat de articolul 7 alin. (1) din Legea cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii, care prevede că organele specializate ale Consiliului sunt Colegiul pentru selecția și cariera

judecătorilor, Colegiul de evaluare a performanțelor judecătorilor, Colegiul disciplinar și Inspekția judiciară.

116. Prin inițiativa de revizuire a Constituției, Guvernul propune ca articolul 123 alin. (1) din Constituție să fie completat cu textul „Consiliul Superior al Magistraturii își exercită atribuțiile în mod direct sau prin intermediul organelor sale specializate”.

117. Cu privire la acest aspect al sesizării, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 172, Curtea a reținut că nicio prevedere din Constituție nu-i interzice legislatorului să reglementeze posibilitatea constituirii organelor specializate ale Consiliului Superior al Magistraturii, organe concepute să asigure eficiența activității Consiliului. Prin urmare, Curtea a considerat că includerea în Constituție a unei prevederi care permite crearea unor organe specializate ale Consiliului nu produce vreo ingerință în valorile Constituției.

118. Așadar, Curtea reține că completarea articolului 123 alin. (1) din Constituție cu textul propus în proiectul de lege corespunde limitelor de revizuire stabilite de articolul 142 din Constituție.

XIII. Cu privire la intrarea în vigoare a legii [articolul II alin. (1)]

119. Curtea observă că articolul II alin. (1) din proiectul de lege prevede că legea intră în vigoare la expirarea a șase luni de la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Guvernul nu a motivat necesitatea amânării cu șase luni a intrării în vigoare a amendamentelor la Constituție.

120. Cu privire la acest aspect al sesizării, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, §§ 177-178, Curtea a reținut că articolul 76 din Constituție, care stabilește condițiile de intrare în vigoare a legilor, prevede că legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. În baza acestui articol, Parlamentul deține o marjă discreționară în materia stabilirii termenului intrării în vigoare a legilor. Totuși, chiar și în acest domeniu, marja sa este delimitată. Astfel, la stabilirea momentului intrării în vigoare a legilor, legislatorul trebuie să aibă în vedere dacă prin amânarea efectelor legii sau prin retroactivitatea ei pot fi încălcate valorile constituționale. Curtea a observat că termenul de șase luni pentru intrarea în vigoare a amendamentelor la Constituție ar putea fi necesar pentru armonizarea legilor organice cu amendamentele constituționale. Totuși, în vederea sporirii independenței puterii judecătorești, care este o valoare constituțională, Curtea a considerat că termenul de intrare în vigoare a legii de modificare a Constituției, stabilit de articolul II alin. (1), în partea ce ține de abrogarea termenului inițial de cinci ani de numire a judecătorilor (*i.e.* articolul 116 alin. (2) din proiectul de lege), ar putea fi redus.

XIV. Cu privire la situația judecătorilor cu termenul inițial de numire în funcție neexpirat [articolul II alin. (2)]

121. Curtea observă că articolul II alin. (2) din proiectul de lege prevede că judecătorii în privința cărora la data intrării în vigoare a legii de revizuire nu a expirat termenul inițial de numire în funcția de judecător, prin efectul legii, se consideră numiți până la atingerea plafonului de vârstă.

122. În Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 181, Curtea a reținut că aceste prevederi nu afectează în vreun fel valorile Constituției. Dimpotrivă, ea asigură o trecere, prin efectul legii, de la termenul inițial de numire în funcție neexpirat la numirea până la atingerea plafonului de vârstă, fără a fi necesară parcurgerea altor proceduri suplimentare de către judecătorii în discuție. În acest mod, judecătorii cu termenul inițial de numire în funcție neexpirat vor beneficia de stabilitatea mandatului lor imediat cu intrarea în vigoare a amendamentelor la Constituție.

123. Așadar, Curtea reține că articolul II alin. (2) din proiectul de lege corespunde exigențelor stabilite de Constituție.

XV. Cu privire la situația membrilor Consiliului Superior al Magistraturii [articolul II alin. (3)]

124. Curtea observă că articolul II alin. (3) din proiectul de lege prevede că membrii Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor își exercită mandatul până la expirarea termenului pentru care au fost aleși, membrii de drept își încetează mandatul la data intrării în vigoare a legii de revizuire a Constituției, iar mandatul profesorilor titulari urmează să fie confirmat pentru o perioadă de șase ani în total, cu votul a trei cincimi din deputații aleși.

125. Curtea reține că această prevedere reglementează trei aspecte: a) situația membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul judecătorilor; b) situația membrilor de drept ai Consiliului și c) situația membrilor Consiliului din rândul profesorilor titulari.

126. Cu titlu preliminar, Curtea reține că durata mandatului membrilor judecători și non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii este protejată de Constituție. Astfel, articolul 122 alin. (1) din Constituție prevede că Consiliul Superior al Magistraturii este alcătuit din judecători și profesori titulari aleși pentru o durată de patru ani.

127. Cu privire la situația membrilor Consiliului din rândul judecătorilor, în Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, § 189, Curtea a notat că aceștia nu vor fi afectați în vreun fel de intrarea în vigoare a amendamentelor la Constituție, ei urmând să-și exercite mandatul până la expirarea termenului pentru care au fost aleși. Așadar, dispozițiile articolului II alin. (3) din proiectul de lege nu afectează durata mandatului membrilor judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, fapt care le face compatibile cu prevederile constituționale.

128. De asemenea, cu privire la situația membrilor de drept ai Consiliului, la § 190 din Avizul menționat *supra*, Curtea a notat că, din momentul intrării în vigoare a amendamentelor la Constituție, mandatul lor va înceta prin efectul legii. Curtea a considerat că, în acest caz, încetarea mandatului reprezintă o consecință firească a excluderii membrilor de drept, prin dispozițiile articolului 122 alin. (1) din proiectul de lege, din componența Consiliului Superior al Magistraturii. Încetarea, prin efectul legii, a mandatelor membrilor de drept ai Consiliului nu încalcă prevederile Constituției. În primul rând, Constituția stabilește, la articolul 122 alin. (1), că doar membrii judecători și membrii profesori titulari ai Consiliului sunt aleși pentru o durată de patru ani, fără a face referire la membrii de drept. În al doilea rând, Procurorul General și Președintele Curții Supreme de Justiție beneficiază de securitatea mandatului sau în cazul ministrului justiției de privilegiile mandatului, garantate de prevederile legilor speciale care le reglementează activitatea, iar calitatea de membru de drept al Consiliului Superior al Magistraturii o dețin în virtutea obligațiilor funcționale, nu pentru că au fost aleși în această funcție.

129. Prin urmare, Curtea reține că încetarea, *ope legis*, a mandatului membrilor de drept, la fel ca și excluderea lor din componența Consiliului Superior al Magistraturii, este de natură să consolideze independența acestei autorități.

130. Cu referire la situația membrilor Consiliului din rândul profesorilor titulari, Curtea observă că versiunea anterioară a proiectului de lege prevedea înlăturarea automată din funcție a membrilor non-judecători la data intrării în vigoare a amendamentelor constituționale (cu posibilitatea înscrierii în concurs în baza noilor reguli). Prin Avizul nr. 1 din 22 septembrie 2020, Curtea a reținut că înlăturarea automată din funcție a membrilor non-judecători ai Consiliului reprezintă o măsură disproporționată și, prin urmare, contravine Constituției. Spre deosebire de proiectul anterior, proiectul actual prevede că, la data intrării în vigoare a legii constituționale, ei urmează să fie confirmați pentru o perioadă de șase ani în total, cu votul a trei cincimi din deputații aleși [a se vedea articolul II alin. (3) teza a III-a din proiectul de lege].

131. Examinând acest aspect al sesizării, Curtea observă că necesitatea confirmării în funcție, din momentul intrării în vigoare a proiectului de lege, afectează securitatea mandatului membrilor Consiliului Superior al Magistraturii din rândul profesorilor titulari, care au fost aleși în funcție pentru o durată de patru ani, așa cum prevede articolul 122 alin. (1) din Constituție.

132. În Nota informativă la amendamentele Constituției, Guvernul nu a prezentat argumente cu privire la scopul legitim al confirmării în funcție de către Parlament a membrilor aleși din rândul profesorilor titulari. Pe de altă parte, Curtea observă că la adoptarea acestei măsuri Guvernul a avut în vedere opiniile Comisiei de la Veneția, care a stabilit că numirea celor patru membri non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, prin

Hotărârea Parlamentului nr. 53 din 17 martie 2020, este controversată și neconsensuală. În particular, Comisia de la Veneția a notat că numirea în funcție a membrilor non-judecători ai Consiliului a avut loc fără participarea opoziției parlamentare și că în acea perioadă noile reguli privind alegerea membrilor non-judecători erau discutate în societate în cadrul amendamentelor constituționale (a se vedea Opinia comună nr.983/2020 privind proiectul legii de modificare și completare a Constituției în ceea ce privește Consiliul Superior al Magistraturii, adoptată de Comisia de la Veneția și Directoratul general al drepturilor omului și statului de drept (DGI) al Consiliului Europei la 20 martie 2020, CDL-AD(2020)001, §§ 57-60; Opinia comună, CDL-AD(2020)007, § 38, 40 și 41).

133. Astfel, Curtea observă că prin măsura confirmării în funcție a membrilor non-judecători de către Parlament Guvernul acceptă, pe de o parte, faptul că desemnarea celor patru membri non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, prin Hotărârea Parlamentului nr. 53 din 17 martie 2020, este controversată și lipsită de consens și propune, pe de altă parte, redresarea acestui viciu. Prin urmare, Curtea conchide că prin această măsură Guvernul urmărește să consolideze legitimitatea și independența membrilor non-judecători ai Consiliului care au fost aleși recent de către Parlament. Curtea admite că obiectivul urmărit de Guvern este compatibil cu asigurarea „ordinii publice”, care reprezintă un scop legitim, în sensul articolului 54 alin. (2) din Constituție.

134. Cu privire la proporționalitatea măsurii, Curtea reține că esența acestui caz constă în asigurarea unui echilibru corect între securitatea mandatului de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, pe de o parte, și ordinea publică, pe de altă parte, la adoptarea măsurii cu privire la confirmarea mandatului membrilor non-judecători din cadrul Consiliului de către Parlament.

135. Curtea observă că, în opinia sa recentă, Comisia de la Veneția a menționat că dacă în versiunea anterioară articolul II alin. (3) prevedea înlăturarea automată din funcție a membrilor non-judecători la data intrării în vigoare a amendamentelor constituționale (cu posibilitatea unei noi înscrieri în concurs în baza noilor reguli), proiectul actual nu prevede o asemenea încetare automată, ci prevede, în schimb, că mandatul trebuie reconfirmat de o majoritate de trei cincimi din deputații aleși. Chiar dacă ambele proceduri din cele două versiuni diferite ale proiectului de articol II alin. (3) pot conduce, de fapt, la înlăturarea lor din funcție, șansele că acest rezultat se va produce sunt diferite în mod clar. Conceptul confirmării pe baza unui sprijin mai mare poate contribui la continuitatea exercițiului mandatului de către profesorii titulari, la asigurarea tranziției spre o autoritate cu un mandat mai influent și spre o independență mai mare față de politic, în viitor. Procesul de confirmare poate fi, așadar, justificat de context și de schimbarea rolului, în special așa cum este prevăzut în proiectul de amendare, că în viitor Consiliul Superior al Magistraturii va avea rolul precis de „garant al independenței autorității judecătorești”. Mai

mult, rolul membrilor non-judecători constă în aducerea unei perspective non-judecătorești independente în Consiliu. În acest sens, ei au nevoie de un mandat public. Un mandat reînnoit și o confirmare politică reînnoită pentru membrii non-judecători poate restabili o independență afectată. De asemenea, modificarea componenței Consiliului Superior al Magistraturii nu va conduce la înlocuirea membrilor aleși de majoritatea anterioară, ci a membrilor aleși acum câteva luni de această majoritate, fără participarea opoziției. În acest sens, Comisia de la Veneția a considerat că măsura confirmării în funcție a membrilor non-judecători ai Consiliului de către Parlament nu pare disproporționată, în sensul în care se poate considera în mod rezonabil că asigură un echilibru corect între cele două interese care vin în conflict – securitatea mandatului membrilor non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii și nevoia de a menține ordinea publică. Principiul proporționalității permite și justifică norma de tranziție, având în vedere interesul public care prevalează pentru consolidarea legitimității și a independenței membrilor non-judecători, în comparație cu securitatea mandatului membrilor Consiliului. În fine, Comisia a notat că măsura confirmării în funcție, în contextul viciilor admise de către Parlament la alegerea recentă a membrilor non-judecători, face posibilă asigurarea independenței Consiliului Superior al Magistraturii de politic, iar acest fapt este conform cu bunele-practici europene (a se vedea *Opinia amicus curiae* comună urgentă nr. 1003/2020 privind cele trei întrebări cu caracter juridic referitoare la mandatul membrilor autorităților de rang constituțional, CD-PI(2020)014, §§ 24-25, 30-31, 41-42).

136. Curtea reține că în cazul în care autoritățile consideră că procedura de alegere a membrilor non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii a fost viciată, ele dețin o marjă discreționară în alegerea măsurilor care pot conduce la redresarea situației. Rolul Curții în acest caz este să verifice dacă măsura de redresare a situației are vreo legătură cu obiectivul urmărit de autorități. Revenind la această cauză, Curtea reține că, potrivit Guvernului, prin confirmarea în funcție de către Parlament cu participarea opoziției parlamentare poate fi consolidată legitimitatea și independența membrilor non-judecători ai Consiliului Superior al Magistraturii, care anterior au fost aleși fără participarea opoziției parlamentare. Curtea admite că măsura confirmării în funcție a membrilor non-judecători este capabilă să realizeze obiectivul urmărit de către autorități, obiectiv care este compatibil cu Constituția.

137. Așadar, Curtea consideră că articolul II alin. (3) din proiectul de lege corespunde exigențelor stabilite de Constituție.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. c), 140 alin. (2) și 141 alin. (2) din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 63 lit. a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova înaintată de Guvern este prezentată de subiectul autorizat și corespunde procedurii stabilite de articolele 102 alin. (4) și 141 alin. (1) lit. c) din Constituție.
2. Inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova corespunde limitelor temporale de revizuire stabilite de articolele 63 alin. (3) și 142 alin. (3) din Constituție.
3. Inițiativa de revizuire a Constituției Republicii Moldova corespunde limitelor materiale de revizuire stabilite de articolul 142 alin. (2) din Constituție.
4. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 730 din 30 septembrie 2020, respectă condițiile de revizuire a Constituției și poate fi prezentat spre examinare Parlamentului.
5. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova poate fi adoptat de Parlament după cel puțin șase luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.
6. Prezentul Aviz este definitiv, nu poate fi supus niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 3 decembrie 2020

ACC nr. 2

Dosarul nr. 155c/2020