



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

AVIZ

la proiectul de lege pentru modificarea
Constituției Republicii Moldova
(competența și structura Curții Constituționale)

(Sesizarea nr. 142c/2016)

CHIȘINĂU

6 decembrie 2016

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

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

DI Alexandru TĂNASE, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
DI Igor DOLEA,
DI Victor POPA,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 28 noiembrie 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în camera de consiliu,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Adoptă următorul aviz:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 28 noiembrie 2016 de către Guvernul Republicii Moldova, în temeiul prevederilor art. 135 alin. (1) lit. c) și art. 141 alin. (1) lit. c) din Constituția Republicii Moldova, art. 4 alin. (1) lit. c) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și art. 4 alin. (1) lit. c), art. 38 alin. (2), art. 63 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, prin care se solicită avizarea proiectului de lege pentru modificarea Constituției Republicii Moldova.

2. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției are următorul cuprins:

„**Articolul I** – Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, nr. 78, art.140), se modifică după cum urmează:

1. La articolul 135 alineatul (1) litera g), cuvintele „Curtea Supremă de Justiție” se substituie cu cuvintele „instanțele judecătorești”.

2. Articolul 136:

la alineatul (1), textul „6 judecători” se substituie cu textul „7 judecători”, iar textul „6 ani” se substituie cu textul „9 ani, care nu poate fi reînnoit”;

alineatul (2) va avea următorul cuprins:

„(2) Doi judecători sînt numiți de Parlament, doi – de Guvern, doi – de Consiliul Superior al Magistraturii, iar un judecător este numit de Președintele Republicii Moldova.”

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

Articolul II. – Mandatul judecătorilor Curții Constituționale aflați în exercițiul funcției la data intrării în vigoare a prezentei legi se prelungește cu 3 ani.”

3. Proiectul de lege constituțională a fost aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1265 din 21 noiembrie 2016.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

4. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M.O., 2016, nr. 78, art.140) sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]

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

Articolul 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 72 Categorii de legi

„(1) **Parlamentul adoptă legi constituționale**, legi organice și legi ordinare.

(2) Legile constituționale sunt cele de revizuire a Constituției.

[...]”

Articolul 135 Atribuțiile Curții Constituționale

„(1) Curtea Constituțională:

[...]

c) **se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției;**

[...]

g) rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

[...]”

Articolul 136 Structura [Curții Constituționale]

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

„(1) Curtea Constituțională se compune din 6 judecători, numiți pentru un mandat de 6 ani.

(2) Doi judecători sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii.”

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 înscriși 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

5. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează revizuirea Constituției, prin modificarea articolelor 135 (Atribuțiile Curții Constituționale) și 136 (Structura Curții Constituționale).

6. Competența Curții Constituționale de a soluționa prezenta cauză este prevăzută de dispozițiile articolului 135 alin. (1) lit. c) din Constituție, potrivit cărora Curtea Constituțională se pronunță asupra inițiativelor de revizuire a Constituției.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

I. CU PRIVIRE LA PROPUNEREA LEGISLATIVĂ

7. Prin proiectul de lege înaintat se propune operarea modificărilor constituționale ce vizează: (1) atribuțiile Curții Constituționale în partea soluționării excepțiilor de neconstituționalitate; (2) structura Curții Constituționale și durata mandatului judecătorilor constituționali.

8. Astfel, proiectul legii reglementează dreptul instanțelor judecătorești de toate nivelele de a sesiza Curtea Constituțională pentru soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate. Propunerea se fundamentează pe jurisprudența Curții Constituționale (Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016), care a reținut că prevederile lit. g) de la alin. (1) al art. 135 din Constituție nu pot fi interpretate în sensul restrângerii dreptului altor instanțe judecătorești ordinare de a sesiza instanța de jurisdicție constituțională.

9. De asemenea, potrivit proiectului legii constituționale, numărul judecătorilor constituționali urmează a fi modificat de la 6 la 7, cel de-al șaptelea judecător fiind numit de Președintele Republicii Moldova

10. Cu referire la mandatul judecătorilor, se propune desemnarea judecătorilor pentru un singur mandat cu o durată de 9 ani.

11. La fel, potrivit dispozițiilor finale ale proiectului, mandatul judecătorilor Curții Constituționale (numiți pentru un mandat de 6 ani) aflați în exercițiul funcției la data intrării în vigoare a prezentei legi se prelungește cu 3 ani.

III. REGULI SPECIFICE REVIZUIRII CONSTITUȚIEI

1. Inițiativa de revizuire a Constituției

12. Potrivit articolului 141 din Constituție:

„Revizuirea Constituției poate fi inițiată de:

- a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot [...];
- b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament;
- c) Guvern.”

13. În prezenta cauză, propunerea legislativă de revizuire a Constituției este înaintată spre avizare Curții Constituționale de către Guvern, fiind aprobată prin Hotărârea nr. 1265 din 21 noiembrie 2016. Prin urmare, dreptul de inițiativă legislativă privind revizuirea Constituției a fost exercitat cu respectarea prevederilor art.141 alin.(1) lit. c) din Constituție.

2. Limitele revizuirii Constituției

14. În ceea ce privește limitele revizuirii, articolul 142 din Constituție prevede următoarele:

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

„(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 înscriși 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.”

15. Textul citat reglementează condiții de constituționalitate intrinsecă a inițiativei de revizuire [alin.(1) și (2) ale art.142] și de constituționalitate extrinsecă a acesteia [alin.(3) al art.142].

a) Constituționalitatea extrinsecă (limitele temporale)

16. Sub aspectul constituționalității extrinseci, cu privire la împrejurările revizuirii Constituției, textul articolului 142 alin.(3) din Legea fundamentală, care interzice revizuirea Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război, coroborează cu cel al articolului 63 alin.(3) teza a doua din Constituție, potrivit căruia Parlamentul nu poate revizui Constituția în perioada în care mandatul se prelungește până la întrunirea legală a noii componente.

17. De asemenea, limitele temporale includ termenul de adoptare a inițiativei de revizuire a Constituției.

18. În conformitate cu articolul 143 din Constituție, care reglementează modificarea Constituției, o lege cu privire la modificarea Constituției poate fi adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare.

19. Curtea constată că, în momentul inițierii revizuirii Constituției în prezenta cauză, nu subzistă niciuna dintre situațiile la care fac referire textele constituționale menționate, fiind întrunite condițiile de constituționalitate extrinsecă a inițiativei de revizuire.

b) Constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale)

1.1. Considerații generale

20. Pronunțarea cu privire la constituționalitatea intrinsecă (limitele materiale) impune analiza modificărilor propuse prin raportare la dispozițiile art.142 alin.(1) și alin. (2) din Constituție, pentru a determina 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 au ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

21. De asemenea, Curtea va examina dacă modificările constituționale propuse nu contravin altor prevederi constituționale și dacă vor asigura aplicabilitatea în ansamblu a acestora fără a se exclude reciproc.

22. În acest sens, în Hotărârea nr. 7 din 4 martie 2016, privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova, Curtea a menționat că prevederile constituționale referitoare la revizuirea Constituției sunt determinate de noțiunea, natura și scopul Constituției înseși. În acest sens, orice revizuire poate fi operată doar cu respectarea principiilor supremației Constituției, stabilității acesteia, unității materiei și echilibrului valorilor consacrate prin Legea Supremă, precum și a atribuției Curții Constituționale de a se pronunța în privința inițiativelor de revizuire a Constituției în cadrul competenței partajate a Parlamentului și a Curții în procesul de modificare a Constituției. Nu poate fi adoptată nici o modificare a Constituției care ar afecta armonia prevederilor Constituției sau armonia valorilor consacrate prin acestea. Or, natura Constituției de act cu forță juridică supremă și ideea de constituționalitate implică faptul că nu există și nici nu pot exista lacune sau contradicții interne ale Constituției.

1.2. Cu referire la atribuția Curții Constituționale de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate

23. În vederea asigurării respectării drepturilor și libertăților fundamentale garantate de Constituție în procesul soluționării litigiilor de către instanțele judecătorești de drept comun, legiuitorul constituant, la art.135 alin. (1) lit. g) din Constituție, a stabilit că Curtea Constituțională **rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate**.

24. Excepția de neconstituționalitate reprezintă o acțiune procesuală de apărare, prin care Curtea Constituțională este sesizată asupra neconcordanței cu prevederile Constituției a unor dispoziții legale aplicabile în cauza dedusă instanței de judecată.

25. Prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost investită Curtea Constituțională prin articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de relevanța prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.

26. Rațiunea instituirii acestui control are la bază cenzurarea și intervenția instanței constituționale în procesul aplicării de către instanța de judecată ordinară a unei norme în privința căreia există incertitudini de constituționalitate.

27. Curtea menționează că în prezent, potrivit 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, Curtea Constituțională *„rezolvă cazurile excepționale de*

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție”.

28. Potrivit proiectului de lege, se propune substituirea cuvintelor „*Curtea Supremă de Justiție*” cu cuvintele „*instanțele judecătorești*”.

29. În acest sens, în Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016 pentru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit.a) și g) din Constituția Republicii Moldova, Curtea a stabilit că sesizarea privind controlul constituționalității unor norme ce urmează a fi aplicate la soluționarea unei cauze se prezintă direct Curții Constituționale atât de către *Curtea Supremă de Justiție*, cât și de către *Curțile de Apel și judecătorii*.

30. Pornind de la esența instituției excepției de neconstituționalitate, în Hotărârea nr. 2 din 9 februarie 2016 Curtea a menționat că, în timp ce dreptul de a ridica excepția de neconstituționalitate aparține judecătorilor din cadrul instanțelor judecătorești de toate nivelele, precum și având în vedere caracterul formal al rolului Curții Supreme de Justiție și lipsa competenței acesteia de a se pronunța asupra excepțiilor de neconstituționalitate ridicate de instanțele judecătorești ierarhic inferioare, prevederile literei g) de la alin. (1) al articolului 135 din Constituție **nu pot fi interpretate în sensul restrângerii dreptului altor instanțe judecătorești ordinare de a sesiza instanța de jurisdicție constituțională.**

31. Totodată, Curtea menționează că, la adoptarea Constituției, în cuprinsul articolului 135 alin. (1) lit.g) a fost utilizată sintagma „**rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate**”, însă în prezent se operează cu noțiunea unanim acceptată de „**excepție de neconstituționalitate**”. Astfel, în vederea ajustării redacționale a acestui text, la adoptarea proiectului de lege constituțională de către Parlament, sintagma „**rezolvă cazurile excepționale de neconstituționalitate**” de la articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție urmează a fi substituită cu sintagma „**rezolvă excepțiile de neconstituționalitate**”. Curtea subliniază că aceste ajustări redacționale nu implică modificarea de concept a respectivei instituții.

1.2. Cu referire la structura Curții Constituționale

32. În jurisprudența sa Curtea a subliniat că, în cadrul bunei organizări a autorității statului, rolul Curților Constituționale este unul esențial și definitoriu, reprezentând un adevărat pilon de susținere a statului și a democrației, garantând egalitatea în fața legii, libertățile fundamentale și drepturile omului.

33. Potrivit actualelor prevederi ale art. 136 din Constituție, Curtea Constituțională se compune din 6 judecători. Doi judecători sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii.

34. Curtea Constituțională a reținut că procedura de desemnare a judecătorilor constituționali „este de natură să asigure o componență cât mai reprezentativă și democratică, întrucât exprimă opțiunile autorităților

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

publice din toate cele trei puteri ale statului: legislativă, executivă și judecătorească. Separația puterilor conferă garanții semnificative pentru imparțialitatea și independența instituțională a judecătorilor Curții Constituționale (Hotărârea nr.6/2013).

35. În același timp, potrivit proiectului de lege constituțională, Curtea Constituțională urmează a fi compusă din 7 judecători, cel de-al șaptelea judecător fiind numit de Președintele Republicii Moldova.

36. În acest sens, Curtea menționează că, **potrivit bunelor practici, numărul judecătorilor constituționali urmează a fi impar în vederea excluderii blocajelor în procesul decizional, și anume pentru a evita situația parității votului.**

37. Cu referire la stabilirea mandatului pentru o durată de 9 ani, fără posibilitatea de a fi reînnoit, Curtea reține că această modificare constituțională **are drept obiectiv garantarea independenței judecătorului constituțional în exercitarea mandatului.** Astfel, în jurisprudența sa Curtea a menționat că judecătorii trebuie să beneficieze de libertate neîngrădită pentru a soluționa cauzele imparțial, potrivit convingerilor lor și propriului mod de interpretare a faptelor și în conformitate cu prevederile legale în vigoare.

38. În ceea ce privește de durata mandatului și posibilitatea reînnoirii mandatului judecătorilor Curții Constituționale, Comisia de la Veneția în opinia privind structura Curții Constituționale (CDL-STD(1997)020) a subliniat:

„4.2. Durata mandatului judecătorului constituțional, în combinație cu aspectul privind realegerea judecătorului, este foarte importantă pentru structura Curții. Aceste criterii pot influența așa aspecte, cum ar fi randamentul, posibilitatea unor schimbări de ordin politic în cadrul Curții, independența judecătorilor și stabilitatea instituțională. [...]”

4.4. Posibilitatea reînnoirii mandatului poate submina în mare măsură independența judecătorului. Pentru a evita acest risc, poate fi recomandată opțiunea unui termen mai lung al mandatului sau numirea până la atingerea vârstei de pensionare. [...]”

39. În același timp, Curtea constată că, potrivit proiectului de lege, mandatul judecătorilor Curții Constituționale aflați în exercițiul funcției la data intrării în vigoare a legii se prelungește, cu acordul acestora, cu 3 ani. Curtea subliniază că judecătorii aflați în funcție **au fost numiți pentru un mandat de 6 ani.** Astfel, în cazul în care ulterior judecătorul nu își continuă activitatea jurisdicțională, **mandatul de 6 ani, pentru care a fost numit, se consideră a fi exercitat deplin.**

1.3. Concluzii

40. Analizând proiectul de lege care i-a fost prezentat, Curtea nu remarcă neconcordanțe cu Constituția sau inexactități de ordin juridic. Acest proiect

AVIZ LA PROIECTUL DE LEGE PENTRU
MODIFICAREA CONSTITUȚIEI REPUBLICII MOLDOVA
(COMPETENȚA ȘI STRUCTURA CURȚII CONSTITUȚIONALE)

de lege respectă limitele impuse de articolul 142 alin. (2) din Constituție, în sensul că nu are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora. Curtea subliniază că completările propuse au drept obiectiv consolidarea activității Curții Constituționale, în calitate de unica autoritate de jurisdicție constituțională în Republica Moldova.

41. În același timp, Curtea menționează că, în sensul articolului 135 alin. (1) lit. c) coroborat cu prevederile articolului 141 alin.(2) din Constituție, după pronunțarea avizului de către Curtea Constituțională, nu se admit intervenții în textul proiectului legii de revizuire a Constituției.

Pentru considerentele expuse, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.c), articolului 141 alin.(2) din Constituție, articolului 26 alin.(1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolului 61 alin.(1) și articolului 63 lit.a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională adoptă următorul

AVIZ:

1. Inițiativa de modificare a Constituției, provenind de la Guvern, este prezentată de subiectul autorizat și, în acest sens, este conformă prevederilor articolului 141 alin.(1) lit. c) din Constituție.

2. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției nu încalcă limitele revizuirii impuse de dispozițiile constituționale ale articolului 142 alin.(2) și poate fi înaintat spre examinare Parlamentului.

3. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției poate fi adoptat după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei de modificare a Constituției.

4. Acest aviz este definitiv, nu poate fi supus nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în „*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*”.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 6 decembrie 2016
ACC nr. 7
Dosarul nr. 142c/2016