



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

referitoare la cererea de suspendare a acțiunii Legii nr. 13 din 21 ianuarie
2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la
avocatură
(*sesizarea nr. 12a/2022*)

CHIȘINĂU

7 februarie 2022

Curtea Constituțională, judecând în persoana:

nei Domnica MANOLE, *Președinte*,

Având în vedere sesizarea nr. 12a, înregistrată pe 1 februarie 2022,
Examinând *prima facie* sesizarea menționată,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află o sesizare depusă la Curtea Constituțională pe 1 februarie 2022 de dnii Vasile Bolea și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995.

2. Autorii sesizării îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură.

3. La 3 februarie 2022, în baza articolelor 25¹ alin. (2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 7¹ alin. (2) din Codul jurisdicției constituționale, autorii sesizării i-au solicitat Curții să suspende acțiunea legii contestate.

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizării

4. În susținerea cererii privind suspendarea acțiunii legii contestate, autorii sesizării au susținut că Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii cu privire la avocatură a început să producă efecte juridice începând cu 25 ianuarie 2022. Ca urmare a intrării ei în vigoare, articolul 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură are un alt conținut. Potrivit acestei modificări, a fost exclusă posibilitatea doctorilor în drept de a obține licența de avocat în lipsa stagiului profesional și a examenului de calificare. De asemenea, pentru judecătorii și procurorii cu o vechime de 10 ani de stagiul a fost instituită obligația de a susține examenul de admitere în profesia de avocat, deși anterior nu exista vreo condiționalitate în acest sens. În dispozițiile finale, legea contestată își prevede aplicabilitatea față de persoanele care au cerut admiterea în profesia de avocat pe baza articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură până la intrarea ei în vigoare, dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la această dată.

5. Potrivit autorilor sesizării, Comisia de licențiere din cadrul Uniunii Avocaților a fost aleasă abia în decembrie 2021 (având cereri în examinare din anul 2020) și există riscul iminent ca prin aplicarea retroactivă a Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 să se încalce drepturile fundamentale garantate de articolele 28 și 46 din Constituție ale subiectelor enumerate în articolul 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrare în vigoare a Legii nr.13 din 21 ianuarie 2022).

6. Cu privire la riscul încălcării dreptului de proprietate, autorii sesizării au susținut că persoanele indicate la articolul 10 lin. (2) din Legea cu privire la avocatură au avut speranța legitimă de a obține un bun, în sensul autonom atribuit acestuia în jurisprudența Curții Europene.

7. Referitor la riscul încălcării dreptului la viață privată, autorii sesizării au menționat că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, restricțiile impuse la înregistrarea ca membru al anumitor profesii, care pot afecta, într-o anumită măsură, capacitatea reclamantului de a dezvolta relații cu lumea exterioară, vor intra, inevitabil, în sfera vieții sale private. Așadar, în opinia autorilor, excluderea posibilității de a obține licența de avocat pe baza titlului științific de doctor în drept și pe baza vechimii în muncă pentru judecători și procurori presupune o imixtiune în dreptul la viață privată garantat de articolele 28 din Constituție și, respectiv, 8 din Convenția Europeană. De asemenea, autorii sesizării au susținut că prin aplicarea legii contestate există riscul încălcării articolului 28 din Constituție, pentru că vor fi efectuate percheziții la birourile avocaților.

8. De asemenea, autorii sesizării consideră că prin legea contestată s-ar putea afecta democrația și pluralismul politic. Autorii susțin că Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 a fost votată în lectura a II-a în sesiune extraordinară contrar articolului 67 din Constituție. Parlamentul a fost convocat pentru un alt scop, și anume pentru aprobarea unor acte în contextul creșterii prețului la gaze naturale. Potrivit autorilor, Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 a fost votată cu abateri, nefiind inclusă în ordinea de zi pentru aprobare în cadrul ședinței Biroului Permanent din 19 ianuarie 2022.

B. Constatările Președintelui Curții Constituționale

9. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor ține de competența Curții Constituționale.

10. Examinând cererea de suspendare, Președintele subliniază că rațiunea măsurii suspendării acțiunii unor acte contestate constă în evitarea unor prejudicii și consecințe negative iminente (DCC nr. 161 din 29 decembrie 2020, § 10; DCC nr. 1 din 4 ianuarie 2021, § 9; DCC nr. 88 din 9 iunie 2021, § 4).

11. Președintele notează că Curtea Constituțională poate suspenda, sesizată fiind, acțiunea actelor prevăzute la articolele 135 alin. (1) lit. a)

din Constituție, 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 4 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, dacă aceste acte afectează sau se referă la domeniile stabilite la articolul 25¹ alin. (2) din Legea citată și articolul 7¹ alin. (2) din Codul menționat (DCC nr. 161 din 29 decembrie 2020, § 7). Totodată, potrivit articolelor 25¹ alin. (4) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 7¹ alin. (4) din Codul jurisdicției constituționale, în caz de imposibilitate a convocării plenului Curții, decizia de suspendare se emite printr-o dispoziție a Președintelui Curții Constituționale, cu confirmarea ulterioară obligatorie de către plenul Curții Constituționale.

12. În acest sens, Președintele precizează că, potrivit articolelor 25¹ alin. (4) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 7¹ alin. (4) din Codul jurisdicției constituționale, este competentă să examineze cererea de suspendare a acțiunii actelor contestate, dată fiind imposibilitatea convocării plenului Curții Constituționale și supunerii problemei ridicate în cerere analizei sale.

13. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că în cazul în care autorul unei sesizări invocă riscul afectării unui domeniu prevăzut de articolul 25¹ alin. (2) pct. 1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și de articolul 7¹ alin. (2) pct. 1) din Codul jurisdicției constituționale trebuie aduse argumente privind intensitatea și posibilele prejudicii și consecințe negative iminente și ireparabile ale riscului (a se vedea DCC nr. 159 din 23 decembrie 2020, § 7; DCC nr. 31 din 19 martie 2021, § 5).

14. Analizând cererea de suspendare, Președintele observă că autorii sesizării au susținut riscul încălcării dreptului de proprietate al persoanelor care au solicitat eliberarea licenței de avocat pe baza articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor).

15. Sub acest aspect, Președintele constată că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, la care fac trimitere și autorii cererii de suspendare, în măsura în care se referă la pierderea unui venit viitor, plângerea reclamantului iese din sfera de protecție prevăzută de articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție, care privește numai bunurile existente sau speranțele legitime privind proprietatea. Cu toate acestea, aplicabilitatea articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție se extinde la exercitarea profesiei de avocat și la clientela aferentă, avându-se în vedere că acestea sunt chestiuni de o anumită valoare care au, în multe privințe, natura drepturilor private și astfel constituie beneficii, reprezentând bunuri în sensul primului enunț din această prevedere (*Buzescu v. România*, 24 mai 2005, § 81). Așadar, Curtea Europeană a recunoscut existența unor drepturi similare drepturilor de proprietate în cauzele care vizau practicile profesionale în care, în virtutea propriei activități, reclamantii își creaseră o clientelă și aveau un profit ca urmare a desfășurării activității (a se vedea *Könyv-Tár Kft și alții v. Ungaria*, 16 octombrie 2018, §§ 31-32; *Rola v. Slovenia*, 4 iunie 2019, §§ 71-71).

16. Cu alte cuvinte, Președintele notează că în privința solicitanților de licențe de avocat pe baza articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor) nu se poate susține riscul încălcării dreptului de proprietate, pentru că acest drept nu garantează, *per se*, obținerea unei licențe de activitate într-o profesie. Se poate afirma, eventual, că dreptul de proprietate se naște odată ce solicitanții au dobândit deja licența de avocat și au o activitate producătoare de venit și/sau o clientelă. Dreptul de proprietate se extinde în privința activelor care ar putea rezulta dintr-o activitate profesională. Autorii sesizării afirmă, de fapt, protecția unor bunuri care pot fi dobândite în viitor, după obținerea licenței de avocat, o posibilitate care nu este protejată de acest drept.

17. Cu privire la riscul încălcării dreptului la viață privată, Președintele notează că, potrivit jurisprudenței Curții Europene, noțiunea de viață privată nu exclude, în principiu, activitățile de natură profesională sau comercială. Curtea Europeană a susținut că restricțiile privind înregistrarea ca membru al anumitor profesii (de exemplu, avocat sau notar), care ar putea afecta, într-o anumită măsură, posibilitatea reclamantului de a-și dezvolta relațiile cu lumea înconjurătoare, intră sub incidența vieții sale private (*Mateescu v. România*, 14 ianuarie 2014, § 20). Există câteva aspecte tipice vieții private care ar putea fi afectate în astfel de cauze. Aceste aspecte vizează „cercul intim” al reclamantului, oportunitatea reclamantului de a stabili și de a dezvolta relații cu ceilalți și reputația socială și profesională a reclamantului (*Denisov v. Ucraina*, 25 septembrie 2018, §§ 95-101).

18. Potrivit Curții Europene, există două moduri în care se poate naște o problemă ce ține de viața privată într-o cauză care vizează relațiile de muncă: fie din cauza motivelor care au stat la baza măsurii contestate, fie din cauza consecințelor pentru viața privată. Atunci când se pun în discuție motivele care au stat la baza adoptării măsurii, Curtea analizează dacă motivele care stau la baza măsurii care afectează viața profesională sunt legate de viața privată a persoanei. Acesta este, de exemplu, cazul în care o persoană a fost retrogradată din cauza convingerilor religioase (*Denisov v. Ucraina*, §§ 102-106). Dacă este în joc abordarea ghidată de consecințe, pragul gravității în privința aspectelor tipice ale vieții private presupune o importanță crucială. Reclamantul trebuie să demonstreze în mod convingător faptul că pragul a fost atins. Reclamantul trebuie să prezinte dovezi care să justifice consecințele măsurii contestate. Curtea acceptă faptul că articolul 8 este aplicabil doar în cazul în care aceste consecințe sunt foarte grave și i-ar fi afectat viața privată în mod semnificativ. Suferința unui reclamant trebuie să fie evaluată prin compararea vieții sale dinaintea și de după implementarea măsurii în discuție (*Denisov v. Ucraina*, §§ 107-114).

19. Având în vedere această jurisprudență europeană, Președintele menționează că stabilirea unei încălcări a dreptului la respectarea vieții

private prin excluderea dreptului a accede în profesia de avocat în baza articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a modificărilor) depinde de o analiză de la caz la caz, analiză care are un caracter concret, nu abstract. Curtea Constituțională nu analizează cazuri concrete. Ea admite că în unele cazuri ar putea fi incident și încălcat dreptul în discuție; în altele ar putea fi doar incident, însă nu și încălcat dreptul; în altele nu ar fi incident și, prin urmare, nu ar fi încălcat acest drept. Ține de competența instanțelor de drept comun să evalueze dacă, într-un caz particular, se poate vorbi despre incidența dreptului la viață privată al vreunui solicitant de licență de avocat și de o încălcare a acestui drept ca urmare a refuzului de a-l primi în profesie, inclusiv prin aplicarea retroactivă a legii. În Hotărârea nr. 26 din 23 mai 2002, Curtea a menționat că principiul neretroactivității legii nu este un principiu cu caracter absolut. Teoria dreptului admite ca excepții de la principiul neretroactivității legii, cum ar fi legile interpretative, precum și normele juridice în care legislatorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv. În acest context, deși pentru certitudinea juridică este dezirabil ca legile să nu retroactiveze, Constituția nu interzice, *per se*, adoptarea unor legi civile retroactive. În acest sens, Președintele notează că, în baza principiului subsidiarității, judecătorii naționali au rolul de protectori principali ai drepturilor garantate de Convenția Europeană și, prin urmare, ei dețin competența aplicării directe a Convenției într-un caz concret în care printr-o lege retroactivă ar putea fi încălcat vreun drept fundamental. Caracterul retroactiv al unei legi care interferează cu un drept fundamental constituie doar un element al analizei efectuate la punerea în balanță a principiilor concurente. Judecătorii de drept comun sunt cei care dau pondere acestui element și stabilesc dacă prin retroactivitatea unei legi a fost încălcat sau nu vreun drept fundamental al unei persoane concrete.

20. Președintele nu poate reține riscul încălcării dreptului la viața privată a avocaților prin faptul că la birourile acestora ar putea fi efectuate percheziții. Protecția inviolabilității domiciliului, ca aspect al dreptului la respectarea vieții private, este asigurată de garanțiile reglementate de Codul de procedură penală și, eventual, de Codul contravențional.

21. Cu privire la riscul prejudicierii democrației și a pluralismul politic, Președintele reține că, în această parte, nu există o argumentare suficientă a eventualelor prejudicii și consecințe negative iminente care pot pune în pericol valorile menționate. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că în cazul invocării riscului afectării unui domeniu prevăzut de articolul 251 alin. (2) pct. 1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și de articolul 71 alin. (2) pct. 1) din Codul jurisdicției constituționale, autorul cererii de suspendare trebuie să demonstreze intensitatea și posibilele prejudicii și consecințe negative iminente și ireparabile ale riscului invocat. Chiar dacă riscul are un caracter abstract, cererile cu privire la suspendarea acțiunii actelor sesizate trebuie motivate în mod convingător. Doar invocarea riscului și enumerarea unor valori fundamentale nu reprezintă o motivare

DECIZIE REFERITOARE LA CEREREA DE SUSPENDARE A ACȚIUNII LEGII NR. 13
DIN 21 IANUARIE 2022 PENTRU MODIFICAREA LEGII NR. 1260 DIN 19 IULIE 2002 CU
PRIVIRE LA AVOCATURĂ

suficientă și convingătoare în vederea suspendării acțiunii actului sesizat (a se vedea DCC nr. 161 din 29 decembrie 2020, § 15; DCC nr. 20 din 16 februarie 2021, § 4; DCC nr. 21 din 16 februarie 2021, § 6; DCC nr. 31 din 19 martie 2021, § 7).

22. Având în vedere cele menționate *supra*, Președintele conchide că nu există motive suficiente pentru a se dispune suspendarea acțiunii dispozițiilor legale contestate.

Din aceste considerente, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și 140 alin. (2) din Constituție, 4, 25¹, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 7¹, 61 și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Președintele

DISPUNE

1. *Se respinge* cererea de suspendare a acțiunii Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, depusă la Curtea Constituțională de dnii Vasile Bolea și Grigore Novac, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica Manole

Chișinău, 7 februarie 2022
DCC nr. 14
Dosarul nr. 12a/2022