



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 223g/2022

privind excepția de neconstituționalitate a articolului II alin. (2) din
Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din
19 iulie 2002 cu privire la avocatură
*(efectul retroactiv al modificărilor legislative privind accederea în
profesia de avocat)*

CHIȘINĂU

26 ianuarie 2023

Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată la 20 decembrie 2022,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 26 ianuarie 2023, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură (în continuare, Legea de modificare), ridicată de dl Iuri Lealin, parte în dosarul nr. 3-3296/2021, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

2. Sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a fost trimisă la Curtea Constituțională de dna judecător Violeta Chisilița, pe baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție.

ÎN FAPT

A. Circumstanțele litigiului principal

3. La 28 septembrie 2021, dl Iuri Lealin a depus la Uniunea Avocaților din Moldova o cerere de admitere în profesia de avocat. Cererea se întemeia pe prevederile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, în redactarea în vigoare la data depunerii cererii. Potrivit acelor prevederi, judecătorii și procurorii care aveau o vechime în muncă de 10 ani, precum și doctorii în drept puteau fi admiși în profesia de avocat fără efectuarea stagiului profesional și fără susținerea vreunui examen. Dat fiind faptul nerecepționării unui răspuns la cererea menționată, la 24 noiembrie 2021, dl Iuri Lealin a depus la Uniunea Avocaților din Moldova o cerere prealabilă.

4. La 10 decembrie 2021, dl Iuri Lealin a intentat o acțiune în contencios administrativ împotriva Uniunii Avocaților din Republica Moldova, prin care a solicitat constatarea neexaminării în termenul legal a cererii depuse la 28 septembrie 2021.

5. La 25 ianuarie 2022 a intrat în vigoare Legea de modificare menționată la § 1. Prin această lege au fost modificate facilitățile de

accedere în profesia de avocat a judecătorilor, a procurorilor și a doctorilor în drept. A fost instituită obligația de a susține examenul de admitere în profesia de avocat pentru judecătorii și procurorii cu o vechime în muncă de 10 ani, iar doctorii în drept au fost lipsiți de orice beneficiu la accesarea în profesia de avocat. În dispozițiile finale, la articolul II alin. (2), Legea de modificare și-a stabilit 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 cererile lor nu fuseseră soluționate încă.

6. Așadar, deși exista un proces pendinte pe rolul instanței de judecată, bazându-se pe articolul II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022, la 8 februarie 2022, Comisia de licențiere a profesiei de avocat i-a respins cererea dlui Iuri Lealin.

7. La 9 martie 2022, dl Iuri Lealin a depus o cerere în instanță, prin care și-a concretizat cerințele inițiale, solicitând și anularea hotărârii Comisiei de licențiere a profesiei de avocat din 8 februarie 2022.

8. La 11 octombrie 2022, dl Iuri Lealin a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolului II alin. (2) din Legea de modificare.

9. Printr-o încheiere din 26 octombrie 2022, Judecătoria Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a trimis sesizarea la Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

10. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

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

Articolul 16 Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

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

Articolul 20 Accesul liber la justiție

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

(2) Nici o lege nu poate îngrădi accesul la justiție.”

Articolul 22 Neretroactivitatea legii

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

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

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 43 Dreptul la muncă și la protecția muncii

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

(2) Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice.

(3) Durata săptămânii de muncă este de cel mult 40 de ore.

(4) Dreptul la negocieri în materie de muncă și caracterul obligatoriu al convențiilor colective sunt garantate.”

Articolul 53 Dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică

„(1) Persoana vătămată într-un drept al său de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

(2) Statul răspunde patrimonial, potrivit legii, pentru prejudiciile cauzate prin erorile săvârșite în procesele penale de către organele de anchetă și instanțele judecătorești.”

Articolul 54 Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității

altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

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

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

11. Prevederile relevante al Codului administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, sunt următoarele:

Articolul 64

Refuzul sau nesoluționarea în termen a unei cereri

„(1) Autoritatea publică este obligată să soluționeze o cerere potrivit competențelor sale și în termenul stabilit de lege.

(2) Refuzul de a primi sau a examina o cerere se consideră drept respingere a cererii. Aceeași regulă se aplică și în cazul nesoluționării unei cereri în termen legal.

[...]”

12. Dispozițiile relevante ale Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură

„Art. I. – Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură (republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2010, nr.159, art.582), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

1. Articolul 10 va avea următorul cuprins:

"Articolul 10. Cerințe pentru exercitarea profesiei de avocat

(1) Profesia de avocat poate fi exercitată de persoana care are cetățenia Republicii Moldova, în privința căreia nu a fost instituită o măsură de ocrotire judiciară sub forma tutelei, are diplomă de licențiat în drept sau echivalentul acesteia, se bucură de o reputație ireproșabilă și a fost admisă în profesia de avocat după efectuarea stagiului profesional și susținerea examenului de calificare.

(2) Sunt scutite de efectuarea stagiului profesional persoanele care au cel puțin 10 ani vechime în muncă în funcția de judecător sau procuror, dacă, în termen de 6 luni de la demisia din funcția respectivă, au solicitat participarea la examenul de calificare.

[...]”

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

(2) Prevederile prezentei legi sunt aplicabile și față de persoanele care au cerut admiterea în profesia de avocat în temeiul art.10 alin.(2) din Legea nr.1260/2002 cu privire la avocatură până la intrarea în vigoare a prezentei legi, dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

13. În opinia autorului, aplicarea retroactivă a Legii nr. 13 din 21 ianuarie 2022 în cazul solicitanților cu litigii pendinte împotriva Uniunii Avocaților, inițiate înainte de intrarea ei în vigoare, încalcă drepturile fundamentale ale subiecților enumerate în articolul 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură (în redactarea de până la intrarea în vigoare a Legii de modificare).

14. În special, autorul sesizării susține că norma contestată discriminează persoanele ale căror cereri de chemare în judecată nu au fost soluționate la data intrării în vigoare a Legii de modificare în raport cu persoanele care au fost admise în profesia de avocat anterior intrării ei în vigoare. De asemenea, potrivit autorului, dispozițiile contestate au ca efect desființarea acțiunilor formulate de persoanele vizate împotriva Uniunii Avocaților. În acest sens, autorul excepției a citat cauze din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului în care au fost constatate încălcări ale articolului 6 din Convenție, din cauza adoptării unor legi retroactive care au influențat rezultatul procesului.

15. Autorul excepției a afirmat incidența articolelor 1, 16, 20, 22, 23, 43, 53 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

16. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea reține următoarele.

17. Excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de o parte în proces, subiect căruia i s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016

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

19. Obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolul II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură. Prevederile în discuție au mai constituit obiectul unor sesizări la Curtea Constituțională (a se vedea DCC nr. 155 din 22 noiembrie 2022). De principiu, această situație nu poate să constituie un impediment pentru a solicita controlul de constituționalitate al unor prevederi din perspectiva altor critici de neconstituționalitate. În asemenea cazuri, Curtea trebuie să verifice dacă sesizarea conține argumente noi sau dacă există circumstanțe de ordin general care să justifice o altă soluție privind admisibilitatea (a se vedea DCC nr. 42 din 1 aprilie 2021, § 18). Curtea observă că, în prezenta sesizare, autorul excepției a afirmat incidența unor articole din Constituție, care nu au fost invocate de autorii sesizărilor care au stat la baza Deciziei

nr. 155 din 22 noiembrie 2022, *i.e.* articolele 1, 22, 23, 43, 53 și 54. De asemenea, deși în sesizările examinate anterior au fost invocate articolele 16 și 20 din Constituție, articole invocate și în prezenta cauză, Curtea a respins sesizările pe aceste capete, dată fiind lipsa motivării lor corespunzătoare (a se vedea DCC nr. 155 din 22 noiembrie 2022, §§ 26-28).

20. Totuși, pentru a putea fi declanșat controlul de constituționalitate, Curtea trebuie să confirme aplicabilitatea prevederilor contestate în cauza examinată în fața instanței care a trimis excepția de neconstituționalitate.

21. Din argumentele sesizării și din încheierea instanței de judecată de admitere a excepției de neconstituționalitate, Curtea observă că litigiul principal își are originea într-o cerere de admitere în profesia de avocat depusă la Uniunea Avocaților din Moldova la 28 septembrie 2021. Cererea se baza pe prevederile articolului 10 alin. (2) din Legea cu privire la avocatură, în redactarea la data depunerii cererii. Având în vedere că Comisia de licențiere a profesiei de avocat nu a adoptat o hotărâre în termenul prevăzut de lege, pretendentul licenței de avocat s-a adresat în instanța de judecată și a solicitat obligarea Comisiei de licențiere a profesiei de avocat să emită actul administrativ individual favorabil, adică hotărârea de admitere în profesia de avocat. Între timp, după intentarea procesului de contencios administrativ, la 25 ianuarie 2022, a intrat în vigoare Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022. Noua lege a exclus doctorii în drept din categoria persoanelor care pot cere admiterea în profesia de avocat. Aceeași Lege a instituit obligația de a susține examenul de admitere în profesia de avocat pentru judecătorii și procurorii cu o vechime în muncă de 10 ani. Dispozițiile ei tranzitorii stabilesc că noile prevederi sunt aplicabile și față de persoanele vizate care au cerut admiterea în profesia de avocat până la intrarea sa în vigoare, „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată”. Aplicând dispozițiile tranzitorii ale legii, la 8 februarie 2022, Comisia de licențiere a activității de avocat a adoptat hotărârea de respingere a cererii din 28 septembrie 2021. Ulterior, reclamantul și-a concretizat cerințele în instanța de fond, solicitând și anularea hotărârii Comisiei de licențiere a activității de avocat din 8 februarie 2022.

22. Așadar, Curtea reține că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată într-o cauză de contencios administrativ în care se solicită: (i) constatarea neexaminării cererii de admitere în profesia de avocat în termenul prevăzut de lege; (ii) obligarea Comisiei de licențiere a activității de avocat să emită o hotărâre de admitere în profesia de avocat; (iii) anularea hotărârii Comisiei de licențiere a activității de avocat din 8 februarie 2022.

23. Având în vedere circumstanțele litigiului principal, inclusiv data depunerii cererii de admitere în profesia de avocat, data contestării în instanța de contencios administrativ precum și data încetării acțiunii legii de care s-a ghidat pretendentul la licența de avocat, rezultă că în privința reclamantului a existat o decizie a Comisiei de licențiere, *i.e.* o decizie de

respingere a cererii. Acțiunea în contencios administrativ a reprezentat o reacție a reclamantului la nesoluționarea în termen legal a cererii de accedea în profesia de avocat. Sub acest aspect, nesoluționarea în termen a unei cereri echivalează cu o decizie de respingere a cererii (a se vedea articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ). De altfel, dispozițiile tranzitorii ale Legii de modificare folosesc formula „dacă o decizie pe marginea acestor cereri nu a fost luată până la intrarea în vigoare a prezentei legi”. Dispozițiile tranzitorii în discuție nu au abrogat articolul 64 alin. (2) din Codul administrativ și nici nu stabilesc vreo regulă derogatorie.

24. În acest context, Curtea reiterează că o dispoziție legală nu poate fi ruptă din sistemul normativ din care face parte și nu poate opera în mod izolat. Dimpotrivă, ea trebuie citită în coroborare cu celelalte dispoziții legale incidente, ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent (a se vedea DCC nr. 138 din 29 septembrie 2022, § 33).

25. Așadar, Curtea nu poate constata aplicabilitatea articolului II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură în cauza în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate.

26. Mai mult, Curtea observă că Legea de modificare a intrat în vigoare după intentarea procesului de contencios administrativ în care a fost ridicată excepția de neconstituționalitate. O interpretare potrivit căreia articolul II alin. (2) din Legea de modificare este aplicabil în litigiile intentate până la intrarea ei în vigoare, care au ca obiect contestarea refuzului Uniunii Avocaților de a admite solicitanții în profesia de avocat, expres sau implicit (prin nesoluționarea cererii în termen), ar constitui o cale liberă pentru ingerința legislativului în procesele pendente. Referitor la ingerințele legislative în procedurile pendente prin intermediul legilor noi aplicate în mod retroactiv de către un tribunal, Curtea Europeană a subliniat că articolul 6 se opune ingerinței legislatorului în administrarea justiției pentru a influența rezultatul unei proceduri pendente în care autoritățile publice sunt părți, cu excepția unor „motive imperioase de interes general”. De asemenea, pentru ca o asemenea aplicare a legii să fie considerată compatibilă cu Convenția, hotărârile judecătorești trebuie să prezinte motive suficiente (*Dimopoulos v. Turcia*, 2 aprilie 2019, §§ 32, 39). Din aceste motive, Curtea subliniază importanța interpretării și aplicării legilor de o manieră care asigură respectarea dreptului la un proces echitabil.

27. Prin urmare, pe baza celor menționate *supra*, Curtea constată că sesizarea privind excepția de neconstituționalitate este inadmisibilă și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Având în vedere cele menționate, pe baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) și g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

DISPUNE

1. *Se declară inadmisibilă* excepția de neconstituționalitate a articolului II alin. (2) din Legea nr. 13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr. 1260 din 19 iulie 2002 cu privire la avocatură, ridicată de dl Iuri Lealin, parte în dosarul nr. 3-3296/2021, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

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 de ședință

Liuba ȘOVA

*Chișinău, 26 ianuarie 2023
DCC nr. 7
Dosarul nr. 223g/2022*