



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 116g/2017

privind excepția de neconstituționalitate a articolului 33
din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006
privind administrația publică locală
(*suspendarea din funcție a primarului*)

CHIȘINĂU

6 septembrie 2017

Curtea Constituțională, statuând în componența:

DI Tudor PANȚÎRU, *președinte*,
DI Aurel BĂIEȘU,
Dna Victoria IFTODI,
DI Veaceslav ZAPOROJAN, *judcători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 29 august 2017,
Înregistrată la aceeași dată,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând la 6 septembrie 2017 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află excepția de neconstituționalitate a articolului 33 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, ridicată de către avocatul Tatiana Iovu, în dosarul nr. 16rj-607/17, aflat pe rolul Curții de Apel Chișinău.

2. Excepția de neconstituționalitate a fost depusă la Curtea Constituțională la 29 august 2017 de către completul de judecată din cadrul Curții de Apel Chișinău (Iurie Iordan, Maria Negru și Ludmila Ursu), în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016, precum și al Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională.

A. Circumstanțele litigiului principal

3. Pe rolul Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, se află cauza penală privind învinuirea lui Dorin Chirtoacă, Primar General al municipiului Chișinău, de comiterea infracțiunilor prevăzute de art. 324 alin. (3) lit. a) și b) [*Coruperea pasivă*] și art. 42 alin. (2), art. 326 alin. (3) lit. a) [*Traficul de influență*] din Codul penal.

4. La 26 iulie 2017, Procuratura Anticorupție a înaintat la Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, un demers, prin care a solicitat suspendarea din funcție a Primarului General al municipiului Chișinău, până la emiterea unei sentințe definitive.

5. La 28 iulie 2017, în cadrul ședinței de judecată în care s-a examinat demersul procurorului, avocatul Tatiana Iovu a solicitat ridicarea excepției de neconstituționalitate a art. 33 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

6. Prin încheierea din 28 iulie 2017, Judecătoria Chișinău, sediul Buiucani, a admis demersul procurorului privind suspendarea din funcție a

Primarului General al municipiului Chișinău. De asemenea, printr-o încheiere din aceeași dată, instanța a restituit cererea avocatului privind ridicarea excepției de neconstituționalitate, deoarece sesizarea nu corespundea cerințelor de formă.

7. Încheierea din 28 iulie 2017 a Judecătoriei Chișinău, sediul Buiucani, prin care a fost admisă suspendarea din funcție a Primarului General al municipiului Chișinău, a fost contestată cu recurs la Curtea de Apel Chișinău.

8. În cadrul procedurii de recurs, avocatul Tatiana Iovu a înaintat în mod repetat o cerere cu privire la ridicarea excepției de neconstituționalitate a art. 33 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală.

9. Prin încheierea din 8 august 2017, Curtea de Apel Chișinău a dispus ridicarea excepției de neconstituționalitate și transmiterea sesizării în adresa Curții Constituționale pentru soluționare.

B. Legislația pertinentă

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

Articolul 21

Prezumția nevinovăției

„Orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public, în cadrul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale.”

Articolul 109

Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

(2) Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă

[...]”

Articolul 112

Autoritățile sătești și orașenești

„(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

(3) Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege.”

11. Prevederile relevante ale Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (M.O., 2007, nr. 32-35, art. 116) sunt următoarele:

Articolul 33 Suspendarea din funcție a primarului

„(1) **În cazul în care a fost deferit justiției pentru săvârșirea unei infracțiuni, primarul poate fi suspendat din funcție până la soluționarea definitivă a cauzei.** Organizarea de noi alegeri pentru funcția de primar nu se admite pe întreaga durată a suspendării.

(2) **Suspendarea poate fi dispusă numai de către instanța de judecată, în condițiile legii.**

(3) Dacă a fost achitat sau dosarul său penal a fost clasat, cu excepția cazurilor de amnistie, primarul suspendat din funcție are dreptul la reparare, în condițiile legii, a prejudiciului cauzat. Primarul este restabilit în funcție pentru perioada până la expirarea mandatului său.

(4) Prevederile prezentului articol se aplică, în modul respectiv, și viceprimarilor.”

12. Prevederile relevante ale Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local (M.O., 2000, nr. 34, art. 232) sunt următoarele:

„**Art.5.** – (1) Mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului consiliului sau primarului respectiv ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen.

[...]”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

13. În motivarea excepției de neconstituționalitate, autorul susține că suspendarea din funcție a primarului de către instanța de judecată constituie o ingerință în organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale, contrar articolelor 2 alin. (1), 4 alin. (2), 8, 54 alin. (2), 109 alin. (2), 112 și 113 alin. (3) din Constituție, precum și art. 3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale. Potrivit autorului, în situația în care primarul este ales de cetățeni, anume aceștia sunt subiecții competenți să decidă suspendarea din funcție a primarului.

14. Totodată, autorul menționează că suspendarea din funcție a primarului de către instanța de judecată contravine art. 38 din Constituție, care garantează dreptul cetățenilor de a alege și revoca primarul. La fel, se susține că prevederea cuprinsă la art. 33 alin. (1) din Legea nr. 436 privind administrația publică locală, potrivit căreia organizarea de noi alegeri pentru funcția de primar nu se admite pe întreaga perioadă a suspendării, subminează garanțiile oferite de art. 38 din Constituție.

15. De asemenea, autorul relevă că prin suspendarea din funcție a primarului se încalcă dispozițiile articolului 39 din Constituție, care prevăd dreptul cetățenilor de a participa la administrarea treburilor publice prin reprezentantul lor și garantează accesul la funcția publică. Or, prin

suspendarea din funcție a primarului, cetățenii nu participă la administrarea treburilor publice prin reprezentantul lor, și nici accesul la funcția publică a persoanei suspendate nu este garantat.

16. În opinia autorului excepției, privarea primarului, prin suspendare, de dreptul de a-și exercita mandatul duce automat la încălcarea prezumției de nevinovăție, consfințită de articolul 21 din Constituție. În acest sens, în excepția de neconstituționalitate se menționează că prezumția nevinovăției presupune posibilitatea continuării reprezentării de către primar pe durata întregului mandat a cetățenilor care l-au ales până la confirmarea de către instanța de judecată, printr-o hotărâre definitivă și irevocabilă, a săvârșirii unei infracțiuni.

17. Autorul excepției susține că prevederile contestate încalcă dreptul de a fi primar, fapt care afectează dispozițiile articolului 53 din Constituție, care garantează persoanei vătămate într-un drept al său de o autoritate publică să obțină recunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei.

18. În final, autorul excepției de neconstituționalitate menționează că suspendarea din funcție a primarului nu poate fi aplicată ca o măsură procesuală de constrângere în procesul penal, întrucât nu este prevăzută de legea procesual-penală.

B. Aprecierea Curții

19. Examinând admisibilitatea sesizării privind excepția de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

20. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în speță a Legii nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, ține de competența Curții Constituționale.

21. Curtea constată că excepția de neconstituționalitate, fiind ridicată de către avocatul Tatiana Iovu, în dosarul nr. 16rj-607/17, aflat pe rolul Curții de Apel Chișinău, este formulată de subiectul abilitat cu acest drept, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituție, astfel cum a fost interpretat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 2 din 9 februarie 2016.

22. Curtea reiterează că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost investită 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.**

23. Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea observă că, deși se solicită controlul constituționalității articolului 33 din Legea privind administrația publică locală, în ansamblul său, totuși autorul excepției invocă doar neconstituționalitatea dispozițiilor alineatelor (1) și (2) din articolul menționat, potrivit cărora:

„(1) În cazul în care a fost deferit justiției pentru săvârșirea unei infracțiuni, primarul poate fi suspendat din funcție până la soluționarea definitivă a cauzei.

Organizarea de noi alegeri pentru funcția de primar nu se admite pe întreaga durată a suspendării.

(2) Suspendarea poate fi dispusă numai de către instanța de judecată, în condițiile legii.”

24. Curtea observă că autorul excepției pretinde că dispozițiile legale criticate contravin prevederilor constituționale ale articolelor 2 alin. (1), 4 alin. (1), 8, 21, 38, 39, 53, 54 alin. (2), 109 alin. (2), 112 și 113 alin. (3).

25. Curtea reține că, potrivit dispozițiilor constituționale cuprinse la articolul 109, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice locale și consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

26. În același timp, articolul 112 alin. (1) din Constituție stabilește că autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

27. Curtea reține că legislația infraconstituțională dezvoltă statutul alesului local și stabilește garanțiile exercitării mandatului de către aleșii locali, inclusiv de către primari. În acest sens, prin prisma prevederilor art. 5 din Legea 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local, **mandatul primarului începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării acestuia ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen.**

28. Articolul 10 alin. (2) din legea enunțată *supra* prevede că alesul local se află încontinuu în exercitarea mandatului pe toată durata acestuia. În acest sens, însăși Curtea a subliniat, în jurisprudența sa, că pe durata mandatului, **alesul local se află continuu în serviciul colectivității** (HCC nr. 19 din 16 iulie 2013, §59).

29. Totodată, Curtea observă că, potrivit dispozițiilor legale contestate, **în cazul săvârșirii unei infracțiuni primarul poate fi suspendat din funcție până la soluționarea definitivă a cauzei de către instanța de judecată.**

30. Curtea constată că suspendarea din funcție a primarului este un mecanism uzual prevăzut de sistemele de drept europene. Astfel, o analiză a statutului alesului local în dreptul european arată că suspendarea mandatului primarului este reglementată de legislația statelor europene.

31. În acest context, Comisia de la Veneția a menționat că **suspendarea din funcție poate fi justificată în cazul săvârșirii unei infracțiuni sau chiar în cazul unei abateri grave de către un ales local, acțiunile căruia ar putea prejudicia unitatea administrativ-teritorială, cu scopul de a preveni sau de a stopa o astfel de prejudiciere** (CDL-AD (2014) 022, pct. 31).

32. În același timp, Comisia de la Veneția a menționat că utilizarea în legislația națională a unor termeni precum „*va fi suspendat provizoriu*” ridică întrebarea dacă suspendarea este sau nu automată, iar în cazul în care nu este automată, cine este împuternicit să dispună o astfel de „*suspendare provizorie*” din funcție (CDL-AD (2014) 022, pct. 32).

33. În acest sens, potrivit Comisiei de la Veneția, **intervenția unei instanțe judecătorești reprezintă un element necesar al acestui sistem**, deoarece astfel se asigură libertatea de exercitare a funcției de ales local, în

conformitate cu prevederile art. 7 alin. (1) din Carta Europeană a Autonomiei Locale (CDL-AD (2009) 049, pct. 11).

34. Revenind la circumstanțele cauzei, Curtea observă că **prerogativa de a suspenda primarul din funcție**, așa cum reiese din dispozițiile art.197 alin. (1) pct. 3) din Codul de procedură penală și art. 33 alin. (2) din Legea privind administrația publică locală, **aparține în exclusivitate instanței de judecată**.

35. Astfel, Curtea menționează că aplicarea în privința primarului a măsurii procesuale de constrângere - suspendarea provizorie din funcție – nu se dispune în mod automat, prin efectul legii (*ope legis*), ci se va supune aprecierii instanței de judecată. Or, acesteia îi revine obligația să constate temeiurile și să justifice oportunitatea suspendării din funcție a primarului, precum și să-și motiveze decizia pronunțată, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz în parte, fără a se limita la formulări generale și abstracte.

36. Mai mult ca atât, Curtea relevă că **suspendarea din funcție a primarului nu poate avea loc în lipsa unei legături intrinseci a presupusei fapte penale comise cu funcția deținută** (a se vedea *mutatis mutandis* HCC nr. 6 din 3 martie 2016).

37. Pentru considerentele menționate, Curtea reține că dispozițiile contestate nu vin în coliziune cu dispozițiile constituționale ale art. 109 alin. (2) și 112 din Constituție. Or, dreptul de a exercita în mod netulburat **funcția dobândită ca urmare a opțiunii electorale nu este un drept absolut**, fiind protejat de prevederile Constituției atât timp cât se realizează cu respectarea condițiilor prevăzute de aceasta și de lege.

38. Cu referire la invocarea articolelor 2 alin. (1), 4 alin. (1) și 8 din Constituție, Curtea subliniază că aceste norme constituționale comportă un caracter generic, constituie imperative de ordin general-obligatoriu, stau la baza oricăror reglementări și nu pot constitui repere individuale și separate.

39. În ceea ce privește alegațiile autorului potrivit cărora dispozițiile contestate contravin articolului 21 din Constituție, Curtea reamintește că, în jurisprudența sa, Curtea a menționat că **prin suspendarea din funcție nu se încalcă per se prezumția de nevinovăție** (a se vedea *mutatis mutandis* HCC nr. 6 din 3 martie 2016). De altfel, instanța de judecată la aplicarea acestei măsuri procesuale de constrângere **nu se pronunță asupra vinovăției sau nevinovăției** primarului și nici asupra răspunderii sale penale.

40. Curtea reține că dispozițiile legale privind suspendarea din funcție pot avea un caracter necesar atunci când sunt determinate de situații cu caracter temporar ce fac imposibilă exercitarea funcției. De fapt, suspendarea din funcție ar putea fi dictată de necesitatea de a asigura protecția instituției publice față de pericolul continuării activității ilicite și al extinderii consecințelor periculoase ale faptei penale.

41. În același sens, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, scopul măsurii de suspendare nu este unul punitiv, ci mai degrabă de precauție și provizoriu, în măsura în care **privește apărarea interesului public prin suspendarea din funcție a unei persoane acuzată de comiterea**

unei infracțiuni de serviciu, și astfel de prevenire a altor posibile acte similare sau consecințe ale unor asemenea acte (a se vedea *mutatis mutandis* cauza *Țehanciuc v. România*, decizie din 22 noiembrie 2011).

42. Cât privește alegațiile autorului potrivit cărora suspendarea din funcție a primarului de către instanța de judecată contravine art. 38 din Constituție, care garantează dreptul cetățenilor de a alege și revoca primarul, Curtea subliniază că, în speță, suspendarea intervine drept consecință a existenței unei cauze penale. În acest sens, Curtea reamintește că, potrivit articolului 114 din Constituție, justiția se înfăptuiește în numele legii numai de instanțele judecătorești. Totodată, subliniem că suspendarea din funcție nu echivalează cu revocarea.

43. Mai mult, prevederea art. 33 alin. (1) din Legea privind administrația publică locală, potrivit căreia „organizarea de noi alegeri pentru funcția de primar nu se admite pe întreaga durată a suspendării”, constituie o garanție a asigurării principiului prezumției nevinovăției.

44. În partea ce ține de prevederile articolelor 39, 53, 54 și 113 din Constituție, Curtea, având în vedere criticile formulate de autorul excepției și conținutul textului de lege criticat, apreciază că aceste prevederi nu au incidență în cauză.

45. În lumina celor expuse, Curtea menționează că excepția de neconstituționalitate nu întrunește condițiile de admisibilitate și nu poate fi acceptată pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în temeiul articolului 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, articolelor 61 alin. (1) și (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale și al pct. 28 lit. d) din Regulamentul privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională, Curtea Constituțională

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 33 din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală, ridicată de către avocatul Tatiana Iovu, în dosarul nr. 16rj-607/17, aflat pe rolul Curții de Apel Chișinău.

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

Președinte

Tudor PANȚÎRU

Chișinău, 6 septembrie 2017

DCC nr. 89

Dosarul nr. 116g/2017