

OPINIE SEPARATĂ,
expusă în temeiul articolului 27 alin. (5) din Legea cu privire la Curtea
Constituțională nr. 317 din 13 decembrie 1994 și al articolului 67 din Codul
jurisdicției constituționale nr. 502 din 16 iunie 1995

1. Prin Hotărârea nr. 24 din 31 octombrie 2024 Curtea Constituțională a confirmat rezultatele referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024.

2. În conformitate cu prevederile articolului 135 alin. (1) lit. d) din Constituție, Curtea Constituțională confirmă rezultatele referendumurilor republicane. În prezenta cauză, Curtea a **examinat confirmarea rezultatelor unui referendum republican constituțional** la care a fost supusă propunerea unui grup de deputați privind **revizuirea Constituției**.

3. În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a statuat că **revizuirea Constituției constă în modificarea acesteia** prin reformularea, abrogarea anumitor norme sau **prin adăugarea unui text nou** (HCC nr. 57 din 3 noiembrie 1999, § 3; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, § 22; ACC nr. 1 din 24 iulie 2015, § 11; ACC nr. 2 din 16 martie 2016, § 13; ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, § 12).

4. Potrivit articolului 72 alin. (2) din Constituție, revizuirea Constituției poate avea loc **prin adoptarea unei legi constituționale**.

5. Procedura de revizuire a Legii Supreme **este expres reglementată doar în Titlul VI „Revizuirea Constituției” (articolele 141-143) din Constituție**.

6. Rețin faptul că **posibilitatea revizuirii Constituției pe cale referendară și-a găsit consacrarea exclusiv pe cale jurisprudențială**, prin interpretarea coroborată a articolelor 2 și 75 din Constituție. **Curtea Constituțională a admis, implicit, modificarea Constituției prin referendum constituțional** (a se vedea ACC nr. 3 din 6 iulie 2010; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, §§ 27, 39; ACC nr. 2 din 10 noiembrie 2015, §§ 16-17; ACC nr. 1 din 16 aprilie 2024, § 9).

7. Curtea a remarcat că, în lipsa unor reglementări constituționale exprese, **regulile care guvernează revizuirea Constituției pe cale referendară urmează a fi deduse din cele aplicabile revizuirii Constituției pe cale parlamentară** (ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, §§ 40-41; ACC nr. 1 din 24 iulie 2015, § 17).

8. Astfel, **pentru a fi constituțională, orice revizuire a Constituției, indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat, trebuie** să se încadreze în ordinea constituțională existentă și **să respecte procedura prevăzută de Titlul VI din Legea Supremă** (a se vedea HCC nr. 17 din 20 septembrie 2011, § 5; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, § 45; ACC nr. 2 din 10 noiembrie 2015, § 19; ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, § 16).

9. Mai mult, Curtea Constituțională a statuat că **în cazul referendumului constituțional este necesară întrunirea cumulativă a condițiilor de validitate inerente revizuirii Constituției și a celor de validitate a referendumului** (ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, § 46; ACC nr. 2 din 10 noiembrie 2015, § 18). Astfel, Curtea a stabilit explicit că **Constituția Republicii Moldova poate fi revizuită numai în condițiile respectării procedurii prevăzute de dispozițiile articolelor 141, 142 și 143 din Constituție** (a se vedea ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, §§ 23, 24; ACC nr. 1 din 24 iulie 2015, §§ 12, 14; ACC nr. 1 din 29 februarie 2016, § 10; ACC nr. 2 din 16 martie 2016, § 14; ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, § 13).

10. **Constituția reprezintă cadrul juridic fundamental**, în ceea ce privește conținutul normativ, dar și **cadrul juridic suprem**, ca forță juridică, pentru

organizarea și funcționarea statului și a societății, ea fiind sursa tuturor reglementărilor juridice (ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, § 10). Potrivit articolului 7 din Constituție, **Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă**. Supremația reprezintă o trăsătură a Constituției care o plasează în vârful instituțiilor politico-juridice dintr-o societate organizată în stat. În acest context, Constituția beneficiază de supremație materială și supremație formală. **Supremația materială** a Constituției pune accentul pe conținutul Legii Supreme, *i.e.* pe normele care reglementează relațiile sociale fundamentale care sunt esențiale pentru instaurarea, menținerea și exercitarea puterii. În același timp, **supremația formală** constă într-o **procedură specială și distinctă de adoptare și revizuire a Constituției**, procedură mai dificilă și mai complexă decât cea utilizată în cazul legilor organice și ordinare.

11. În ceea ce privește **garanțiile de protecție a supremației Constituției**, Curtea Constituțională a statuat că, în calitatea sa de așezământ scris și sistematic, de lege supremă în sistemul juridic normativ, **Constituția Republicii Moldova este relativ rigidă**, în sensul că **ea admite revizuirea, dar numai pentru un sistem prestabilit** vizând cine poate iniția revizuirea (articolul 141), limitele revizuirii (articolul 142) și modul de adoptare a unei legi constituționale (articolul 143). Astfel, **protecția supremației Constituției** se exprimă și prin **rigiditatea procedurilor** prevăzute pentru adoptarea revizuirii (a se vedea HCC nr. 57 din 3 noiembrie 1999; ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, §§ 21, 23, 24; ACC nr. 1 din 24 iulie 2015, §§ 12, 14).

12. În opinia Comisiei de la Veneția, **existența unor proceduri rigide pentru revizuirea Constituției** în raport cu modificarea legislației ordinare este un **principiu important al constituționalismului democratic**, care încurajează stabilitatea politică, eficiența, legitimitatea, calitatea procesului decizional, precum și protecția drepturilor și intereselor non-majorității (a se vedea Raportul privind amendamentele constituționale din 19 ianuarie 2010, CDL-AD(2010)001, § 238, reconfirmat în Compilarea actualizată a opiniilor și rapoartelor Comisiei de la Veneția referitoare la dispozițiile constituționale privind modificarea Constituției din 31 mai 2023, CDL-PI(2023)012).

13. Procedura de revizuire a Constituției este **reglementată în mod clar și detaliat în Titlul VI (articolele 141-143) din Legea Fundamentală**. Astfel, (i) sunt stabiliți subiecții care pot iniția revizuirea Constituției (articolul 141 alin. (1)); (ii) necesitatea obligatorie a avizului Curții Constituționale, adoptat cu votul a cel puțin 4 judecători (articolul 141 alin. (2)); (iii-iv) limitele materiale ale revizuirii Constituției (articolul 142 alin. (1), (2)); (v) interzicerea revizuirii Constituției pe durata stării de urgență, de asediu și de război (articolul 142 alin. (3)); (vi) adoptarea legii cu privire la modificarea Constituției după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei (articolul 143 alin. (1)); (vii) adoptarea legii constituționale cu votul a două treimi din deputați (articolul 143 alin. (1)); (viii) nulitatea inițiativei, dacă legea constituțională corespunzătoare nu a fost adoptată timp de un an de la prezentarea propunerii (articolul 143 alin. (2)).

14. Prevederile constituționale referitoare la revizuirea Constituției sunt determinate de esența, natura și scopul Constituției înseși. În acest sens, **orice revizuire poate fi operată doar cu respectarea principiului supremației Constituției** (a se vedea HCC nr. 7 din 4 martie 2016, § 57; ACC nr. 2 din 16 martie 2016, § 15; ACC nr. 4 din 18 aprilie 2016, § 14).

15. Curtea Constituțională a reținut că modificarea unor dispoziții ale Constituției, eludând prevederile articolelor 141, 142 și 143 din Constituție, ar constitui de fapt **o revizuire implicită** a Legii Supreme, **indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat**, ceea ce **ar fi o încălcare a Constituției** (a se vedea HCC nr. 57 din 3 noiembrie 1999, § 3).

16. Potrivit articolului 134 alin. (3) din Constituție, **Curtea Constituțională garantează supremația Constituției**, ceea ce presupune și garantarea supremației formale a Legii Fundamentale (a se vedea § 10 *supra*). În realizarea competenței sale stabilite la articolul 135 alin. (1) lit. d), Curtea trebuie să verifice întrunirea cumulativă a condițiilor de validitate inerente revizuirii Constituției și a celor de validitate a referendumului (a se vedea § 9 *supra*). Spre exemplu, în jurisprudența sa, în contextul pronunțării Avizului nr. 1 din 22 septembrie 2014 asupra inițiativei de revizuire a unor articole din Constituție prin referendum republican, Curtea a analizat respectarea atât a regulilor specifice revizuirii Constituției (§§ 47-70), cât și a regulilor specifice referendumului (§§ 71-109).

17. Prin urmare, din jurisprudența Curții Constituționale, este cert faptul că, indiferent dacă modificarea Constituției are loc pe cale parlamentară sau dacă este vorba de modificarea Legii Fundamentale prin referendum, **orice intervenție directă în textul Constituției poate avea loc doar cu respectarea strictă a prevederilor articolelor 141, 142 și 143 din Constituție**.

18. În cazul confirmării rezultatelor unui referendum republican constituțional, reieșind din supremația Constituției, Curtea trebuie să verifice, în primul rând, **respectarea exigențelor constituționale ale revizuirii Constituției** stabilite în articolele 141-143.

19. **În prezenta cauză**, constat faptul că în Avizul nr. 1 din 16 aprilie 2024, § 13 și punctul 1 din dispozitiv, Curtea a reținut că inițiativa legislativă de revizuire a Constituției a fost înaintată spre avizare Curții Constituționale de 46 de deputați, adică de mai mult de o treime din numărul deputaților din Parlament. Astfel, **condiția articolului 141 alin. (1) lit. b) din Constituție este respectată**.

20. Proiectul de lege pentru modificarea Constituției a fost prezentat Parlamentului după ce a fost examinat de Curtea Constituțională prin Avizul nr. 1 din 16 aprilie 2024, adoptat cu votul a cel puțin patru judecători. Astfel, **este respectată condiția stabilită de articolul 141 alin. (2) din Constituție**.

21. În Avizul nr. 1 din 16 aprilie 2024, la § 30 și punctul 3 din dispozitiv, Curtea a reținut că textul supus referendumului republican în vederea modificării Constituției nu depășește limitele materiale de revizuire a Constituției. Curtea a constatat că inițiativa de revizuire a Constituției **respectă condițiile impuse de articolul 142 alineatele (1) și (2) din Constituție**.

22. Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență, de asediu și de război. Constat faptul că perioada desfășurării referendumului nu cade sub incidența vreunei asemenea situații. Prin urmare, **interdicția prevăzută de articolul 142 alin. (3) din Constituție este respectată**.

23. Referitor la respectarea termenului de 6 luni prevăzut de articolul 143 alin. (1) din Constituție, în jurisprudența sa, Curtea Constituțională a stabilit că această limitare vizează nu doar procedurile parlamentare, ci și procedurile de revizuire a Constituției, indiferent de procedeul utilizat. Prin urmare, **același termen urmează a fi respectat și în cazul revizuirii Constituției pe cale referendară**. Astfel, în cazul procedurii de revizuire a Constituției prin referendum este necesar să se respecte termenul de 6 luni din momentul inițierii și până în momentul

desfășurării referendumului (a se vedea ACC nr. 1 din 22 septembrie 2014, § 69; ACC nr. 2 din 10 noiembrie 2015, § 25).

24. În prezenta cauză, propunerea de inițiere a referendumului republican constituțional a fost înregistrată la Secretariatul Parlamentului la 18 aprilie 2024. Referendumul s-a desfășurat la 20 octombrie 2024, fapt care corespunde condiției ca legea cu privire la modificarea Constituției să fie adoptată după cel puțin 6 luni de la data prezentării inițiativei corespunzătoare. Prin urmare, **este respectată condiția stabilită de articolul 143 alin. (1) teza I din Constituție**

25. De asemenea, constat **respectarea prevederilor articolului 143 alin. (2) din Constituție**, dat fiind faptul că de la prezentarea inițiativei cu privire la modificarea Constituției și desfășurarea referendumului republican constituțional nu a trecut un an.

26. **Referitor la majoritatea necesară pentru a fi adoptată o lege constituțională (articolul 143 alin. (1) teza II din Constituție).** Supremația Constituției nu este o simplă afirmație, ci o **realitate incontestabilă**, ce reprezintă o obligație opozabilă în egală măsură atât autorităților statului, cât și tuturor celorlalte subiecte de drept. Poziția privilegiată a Constituției în sistemul de drept implică mai multe consecințe. Diferența dintre Constituție și alte legi se manifestă atât în plan material, cât și formal și permite **înțelegerea corectă a dimensiunilor supremației Legii Fundamentale. Procedurile de adoptare și revizuire a Constituției sunt o ilustrare perfectă a trăsăturii sale de a fi supremă¹.**

27. Potrivit articolului 208 alin. (1) din Codul electoral, **hotărârea se consideră adoptată prin referendum republican** dacă pentru ea au votat **majoritatea cetățenilor care au participat la referendum**. În același timp, Codul electoral **nu distinge** în funcție dacă hotărârea a fost adoptată **în cadrul unui referendum republican constituțional, legislativ sau consultativ**.

28. Referendumurile republicane constituționale, legislative și consultative **nu pot fi echivalate nici după conținut, nici după efectele sale** (a se vedea articolul 182 din Codul electoral). În jurisprudența sa, Curtea a menționat că, în conformitate cu prevederile articolelor 75 alin. (2) și 142 alin. (1) din Constituție, **produc efecte juridice obligatorii doar referendumurile constituționale și cele legislative**, nu și cele care au un caracter consultativ. Ca urmare a organizării **referendumului consultativ**, autoritățile pot lua cunoștință de opinia poporului cu privire la o problemă de interes național în care a fost consultat, **fără a avea însă vreo obligație juridică** (a se vedea HCC nr. 24 din 27 iulie 2017, §§ 68-69; HCC nr. 5 din 14 martie 2019, § 29).

29. Reieșind din faptul că referendumurile republicane constituționale, legislative și consultative sunt diferite după conținut și după efectele sale, este **absolut firesc că și hotărârile la aceste referendumuri să fie adoptate în mod diferit**.

30. În acest context, Constituția, în articolele 72, 74 alineatele (1), (2) și 143 alin. (1), stabilește **categoriile de legi și locul lor în ierarhia actelor juridice**. Astfel, în funcție de **criteriul material** (de conținut) și de **cel formal (de procedura de adoptare a legilor)**, **Constituția distinge: (i) legi constituționale** - ce țin de modificarea Constituției; (ii) **legi organice** - ce reglementează relațiile în domeniile sociale expres indicate în Constituție sau în domeniile pentru care

¹ A se vedea Constituția României. Comentariu pe articole. Ediția 3. Coordonatori Ioan Muraru, Elena-Simina Tănăsescu, București: Editura C.H. Beck, 2022, pp. 17-18.

Parlamentul consideră necesară adoptarea legilor organice și (iii) **legi ordinare** - ce intervin în orice domeniu de relații sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice. Constituția prevede **proceduri diferite** pentru modificarea legilor constituționale și a legilor organice sau ordinare. **Forța juridică specială, supremă a Constituției** este una dintre caracteristicile care **diferențiază reglementarea constituțională** de reglementarea legală prevăzută de actele juridice cu forță juridică inferioară. **Legilor organice, în raport cu legile constituționale, le revine un loc secundar** în ierarhia legislativă. **Ele se disting** în funcție de conținut și **de numărul de voturi necesar pentru adoptarea lor** (a se vedea HCC nr. 28 din 1 octombrie 1998, § 1; HCC nr. 9 din 18 februarie 1999, § 4; HCC nr. 7 din 4 martie 2016, §§ 62, 77, 81).

31. Astfel, potrivit articolului 143 alin. (1) din Constituție, legea privind modificarea Constituției se adoptă cu **votul a două treimi din deputați**. În același timp, potrivit articolului 74 din Constituție, legile organice se adoptă cu **votul majorității deputaților aleși** (alin. (1)), iar legile ordinare se adoptă cu **votul majorității deputaților prezenți** (alin. (2)).

32. Reiterez faptul că procedura revizuirii Constituției Republicii Moldova este una specială, diferită de cea utilizată pentru modificarea legilor organice și ordinare. Este cert că **pentru revizuirea dispozițiilor constituționale este necesară o majoritate calificată**.

33. Potrivit Comisiei de la Veneția, **regulile fundamentale** (constituționale) care reglementează exercitarea efectivă a puterii de stat și protecția drepturilor individuale ale omului **trebuie să fie stabile și previzibile și să nu facă obiectul unor schimbări ușoare**. **Acest lucru este crucial pentru legitimitatea sistemului constituțional**. Modificarea Constituției **nu este o formalitate juridică**, dar un set de norme care pot influența sau determina puternic procesele politice fundamentale (a se vedea CDL-AD(2010)001, § 5).

34. În general, pe lângă **garantarea stabilității constituționale și politice**, prevederile privind **procedurile calificate** de modificare a Constituției **urmăresc să asigure un consens larg**, precum și **legitimitatea Constituției** și, prin aceasta, a sistemului politic în ansamblu (CDL-AD(2010)001, § 15).

35. Astfel, scopul și efectul principal al cerinței **majorității calificate de 2/3 pentru a fi adoptată o lege constituțională** este de a asigura **un consens larg** și, prin urmare, **consolidarea legitimității și durabilității amendamentului constituțional** (a se vedea CDL-AD(2010)001, § 94).

36. Aplicarea prevederilor actuale (articolele 208 alin. (1) și 211 din Codul electoral) referitoare la adoptarea unei hotărâri în cadrul referendumului republican constituțional (*i.e.* referendumul este valabil dacă la el au participat cel puțin 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale și hotărârea se consideră adoptată dacă pentru ea au votat majoritatea cetățenilor care au participat la referendum) ar putea, ipotetic, duce la situația că **revizuirea Constituției să fie efectuată și cu votul a 16,67% din numărul cetățenilor înscriși în listele electorale**. În acest context, este dificil de vorbit despre asigurarea supremației Constituției sub aspectul formal al acesteia.

37. Reiterez faptul că pentru a fi constituțională, orice revizuire a Constituției, indiferent de motivele invocate și de procedeul utilizat, inclusiv în cazul revizuirii Constituției pe cale referendară, trebuie să respecte procedura prevăzută de Titlul VI (articolele 141-143) din Legea Supremă (a se vedea §§ 8-9 *supra*). Prin urmare, pentru a fi constituțională, **o hotărâre în cadrul unui referendum republican**

constituțional trebuie să fie adoptată cu o majoritate calificată.

38. Referitor la întrebarea din care număr al alegătorilor trebuie calculată majoritatea calificată, din numărul persoanelor înscrise în listele electorale sau din numărul cetățenilor care au participat la referendum, răspunsul este unul evident - **din numărul cetățenilor care au participat la referendum.**

39. Constituția condiționează adoptarea unei hotărâri în cadrul unui referendum republican constituțional printr-o majoritate calculată din numărul cetățenilor înscrși în listele electorale într-o singură situație. Este vorba de articolul 142 alin. (1), care prevede 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, cu votul majorității cetățenilor înscrși în listele electorale.

40. Acest lucru este firesc atât sub aspectul material al supremației Constituției, reieșind din conținutul dispozițiilor constituționale care se pretind a fi modificate, cât și sub aspectul formal al supremației Legii Fundamentale. În această situație, legea cu privire la modificarea Constituției va fi, în primul rând, adoptată în Parlament cu votul a două treimi din deputați, apoi va fi aprobată la referendum cu votul a cel puțin jumătate din numărul total de persoane înscrise în listele electorale (a se vedea articolele 185 alin. (1) lit. b) și 208 alin. (1) din Codul electoral). În plus, nu poate fi ignorat faptul că atât alegerile parlamentare, cât și referendumul republican constituțional sunt valabile dacă la aceste scrutine au participat nu mai puțin de 1/3 din numărul de persoane înscrise în listele electorale (a se vedea articolele 127 și 211 din Codul electoral).

41. Prin urmare, reieșind din jurisprudența Curții Constituționale, **o hotărâre poate fi adoptată în cadrul unui referendum republican constituțional dacă legea cu privire la revizuirea Constituției a fost adoptată cu o majoritate calificată de 2/3 din numărul cetățenilor care au participat la referendum.**

42. Adățional, este important de menționat că procedura referendară de revizuire a Constituției nu trebuie utilizată pentru a eluda regulile constituționale care guvernează revizuirea Legii Fundamentale. În acest context, Comisia de la Veneția a reținut că principala arenă pentru procedurile de modificare constituțională ar trebui să fie Parlamentul național, ca instituția cea mai în măsură să dezbată și să ia în considerare astfel de probleme. **Recurgerea la un referendum popular pentru a decide cu privire la modificarea Constituției trebuie să se limiteze doar la acele sisteme politice în care acest lucru este cerut de Constituția însăși, care se aplică în conformitate cu procedura stabilită, și nu ar trebui să fie utilizat ca un instrument pentru evitarea procedurilor parlamentare** (a se vedea CDL-AD(2010)001, §§ 240, 242).

43. **Concluzie.** În baza celor menționate, consider că **rezultatele referendumului republican constituțional din 20 octombrie 2024 nu puteau fi confirmate.**

Judecător al Curții Constituționale

Serghei ȚURCAN

31 octombrie 2024