



Parlamentul
Republicii Moldova

VB1 nr. 25

07.07.2025

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

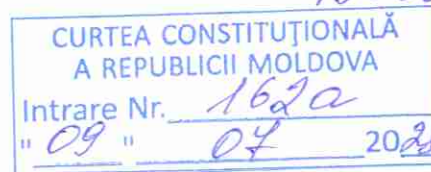
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

*prezentată în conformitate cu articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin. (1) lit. g)
din Legea nr. 74 din 10 aprilie 2025 cu privire la Curtea Constituțională*

**pentru controlul constituționalității unor prevederi
din Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești și
din Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010**



I – AUTORUL SESIZĂRII

Vlad Batrîncea

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfînt 105,

MD-2073 Chișinău

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta Sesizare are drept obiect supunerea controlului constituționalității a prevederilor:

- Art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești;
- Art. I pct. 26 al Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010;
- Art. II pct. 4 al Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010.

În partea în care aceste prevederi instituie o restrângere nejustificată a dreptului de a înființa un birou asociat, prin condiționarea posibilității fondării acestuia de către executori care se află în cadrul circumscripției aceleiași judecătorești.

Deși reglementarea profesiei de executor judecătoresc aparține sferei dreptului public, aceasta interferează în mod direct cu exercitarea unor drepturi și libertăți fundamentale, în special în ceea ce privește libertatea de asociere profesională și libera alegere a unei activități economice. Normele care reglementează accesul și exercitarea acestei profesii trebuie să respecte exigențele constituționale privind proporționalitatea restrângerilor de drepturi conform art. 54 din Constituție. Dispozițiile contestate aduc atingere acestei prevederi, întrucât limitează nejustificat posibilitatea constituirii unui birou asociat de executori judecătorești prin condiționarea apartenenței acestora la circumscripția aceleiași judecătorești. O asemenea măsură contravine principiului preeminenței dreptului, deoarece statului îi este interzis să suprimă sau să restrângă, în mod arbitrar, drepturi recunoscute anterior prin lege, în absența unei justificări conforme exigențelor constituționale. Totodată, aceste prevederi încalcă dreptul de asociere și componente patrimoniale ale dreptului de proprietate, prin restrângerea accesului la oportunități economice și clientelă profesională. În consecință, se încalcă garanțiile constituționale privind libertatea economică și egalitatea de șanse în exercitarea profesiilor liberale.

Art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești:

“(3) Biroul asociat al executorilor judecătorești este fondat de doi și mai mulți executori judecătorești din cadrul circumscripției aceleiași judecătorești (fondatori ai biroului).”

Art. I pct. 26 al Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010:

“(3) Biroul asociat al executorilor judecătorești este fondat de doi și mai mulți executori judecătorești din cadrul circumscripției aceleiași judecătorești (fondatori ai biroului).”

Art. II pct. 4 al Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010:

“(4) În termen de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi, executorii judecătorești vor înregistra în modul stabilit de lege una dintre formele de organizare prevăzute la art. 25¹.”

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

Prin Ordinul Ministrului Justiției nr. 764 din 6 octombrie 2009, a fost instituit grupul de lucru responsabil de elaborarea proiectului de lege cu privire la executorii judecătorești, care a fost elaborat în vederea executării Programului de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2009-2013 “Integrare Europeană: Liberate, Democrație, Bunăstare” care conține drept obiectiv reformarea sistemului de executare a hotărârilor judecătorești prin instituirea sistemului de executori judecătorești privați.

La data de 17 iunie 2010, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 113 privind executorii judecătorești, publicată la 23.07.2010, în Monitorul Oficial Nr. 126-128.

La 17 ianuarie 2024, a fost publicată în Monitorul Oficial Legea nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești. Art. 25 alin. (3) din Legea nr. 367/2023 prevede: „Biroul asociat al executorilor judecătorești este fondat de doi și mai mulți executori judecătorești din cadrul circumscripției aceleiași judecătorii (fondatori ai biroului).” Art. II. Alin. (4) prevede: “În termen de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi, executorii judecătorești vor înregistra în modul stabilit de lege una dintre formele de organizare prevăzute la art. 25¹.”

Ca și urmare, aceste modificări au generat o serie de omisiuni care formează lacune în legislația pertinentă procesului de înregistrare a formelor de organizare a activității executorilor judecătorești.

În opinia autorului sesizării, art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113/2010, art. I pct. 26, art. II pct. 4 din Legea nr. 367/2023 (ambele acte normative în vigoare la data întocmirii prezentei sesizări), contravin prevederilor art. 9, art. 43, art. 46, art. 54, art. 126, art. 127 din Constituția Republicii Moldova și art. 1 Protocolul 1, art. 6, art. 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

Cu privire admisibilitatea cererii de sesizare:

Prezenta sesizare se înaintează în temeiul art. 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională: “Subiecții cu drept de sesizare Dreptul de sesizare îl au: g) deputatul în

Parlament;” și în temeiul art. 38 alin.(1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale: „Subiecții cu drept de sesizare (1) Curtea Constituțională exercită jurisdicția constituțională la sesizarea făcută de: g) deputatul în Parlament;”

Cu privire la neconstituționalitatea art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113/2010, art. I pct. 26, art. II pct. 4 din Legea nr. 367/2023

Prevederile relevante ale Constituției RM:

Articolul 9. Principiile fundamentale privind proprietatea

- “(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.
(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.
(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.”*

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.”

Articolul 46. Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

“(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.”

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 sunt 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.

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

Articolul 126. Economia

“(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.”

Articolul 127. Proprietatea

“(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.”

Prevederile relevante ale Convenției Europene a Drepturilor Omului:

Articolul 1 Protocolul 1. Protecția proprietății

"Orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decât pentru cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional."

Articolul 6. Dreptul la un proces echitabil

"Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în mod public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptate împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în mod public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată absolut necesară de către instanță când, în împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției."

Articolul 11. Libertatea de întrunire și asociere

"Libertatea de întrunire și de asociere 1. Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv a constitui cu alții sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale. 2. Exercițarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei ori a drepturilor și a libertăților altora. Prezentul articol nu interzice ca restrângeri legale să fie impuse exercitării acestor drepturi de către membrii forțelor armate, ai poliției sau ai administrației de stat."

Jurisprudența relevantă a Curții Constituționale a RM:

Hotărârea CC nr. 2 din 20 ianuarie 2015 pentru interpretarea articolului 1 alin. (3) combinat cu articolele 69 și 70 din Constituția Republicii Moldova:

"Legea trebuie interpretată în sensul producerii efectelor ei și nu în sensul neaplicării ei".

Hotărârea CC nr. 2 din 30 ianuarie 2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din art. 10 pct. 4 din Legea nr. 845-XII din 3 ianuarie 1992 cu privire la antreprenoriat și întreprinderi:

"45. Astfel, Curtea subliniază că legea trebuie să reglementeze în mod unitar, să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, ce generează incertitudine și insecuritate juridică."

Hotărârea CC nr. 33 din 07 decembrie 2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolele 327 alin. (1) și 361 alin. (2) lit. d) din Codul penal:

“66. Astfel, în Hotărârea nr. 6 din 16 aprilie 2015 (§§87-88), Curtea a statuat că legiuitorul are dreptul de apreciere a situațiilor ce necesită a fi reglementate prin norme legale. Acest drept semnifică posibilitatea de a decide asupra oportunității la adoptarea actului legislativ în conformitate cu politica penală promovată în interesul general. Totodată, orice reglementare urmează a fi în limitele principiilor statuate în sistemul de drept în vigoare și să se subscrie principiului preeminenței dreptului.”

Hotărârea CC nr. 6 din 10 martie 2022 privind controlul constituționalității textului „și funcționează sub formă de societăți comerciale” din articolul 28 alin. (1) din Codul serviciilor media audiovizuale

“13. Cu privire la incidența articolelor 9 alin. (3) și 126 alin. (1) din Constituție, Curtea a observat că acestea se referă la economia Republicii Moldova, care este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, pe libera inițiativă economică și pe concurența liberă. Altfel spus, aceste articole se referă la obligația statului, inter alia, de a reglementa activitățile economice și proprietatea publică/privată, de a crea un cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție, de a proteja interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară (a se vedea DCC nr. 50 din 8 aprilie 2021, § 17). De asemenea, articolul 127 alin. (2) din Constituție prevede obligația statului de a garanta realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.”

“19. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut că dacă un stat contractant are o lege în vigoare care prevede un beneficiu, acea lege trebuie considerată ca generând un drept de proprietate care intră în domeniul de aplicare al articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție pentru persoanele care îndeplinesc cerințele sale. Mai mult, în cauzele referitoare la o plângere conform căreia reclamantului i s-a refuzat integral/parțial un anumit beneficiu dintr-un motiv discriminatoriu prevăzut de articolul 14 din Convenție, testul relevant este dacă, cu excepția condiției de drept pentru care reclamantul se plânde, acesta ar fi avut dreptul, executoriu în temeiul dreptului intern, de a beneficia de prestația în cauză (a se vedea, mutatis mutandis, Šaltinytė v. Lituania, 26 octombrie 2021, §§ 58-59).”

“20. Așadar, Curtea a reținut incidența articolului 46 din Constituție, care garantează dreptul de proprietate al persoanelor, menționând că măsura contestată intervine în sfera obținerii de venituri de către organizațiile necomerciale pentru realizarea scopurilor lor statutare (a se vedea Raportul cu privire la finanțarea asociațiilor, adoptat la cea de-a 118-a sesiune plenară, Veneția, 15-16 martie 2019, CDL-AD(2019)002, § 136) [HCC nr. 24 din 8 octombrie 2020, § 21].”

“28. Prin urmare, autorul sesizării conchide că prevederile contestate instituie pentru societățile necomerciale interdicția de a funcționa în calitate de furnizori privați de servicii media și, respectiv, de a le fi prelungită valabilitatea licenței de emisie pentru serviciile media audiovizuale. Acest fapt afectează dreptul de proprietate al societăților necomerciale.”

“16. Cu privire la libertatea de asociere, Curtea a reținut că articolul 41 din Constituție garantează libertatea de asociere în partide și alte organizații social-politice, iar articolul 42 din Constituție consfințește doar libertatea de afiliere la sindicate. Totuși, în jurisprudența sa, Curtea a examinat, prin raportare la articolul 4 din Constituție, potrivit căruia dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu tratatele la care Republica Moldova este parte, dreptul la asociere în sensul său deplin, garantat de instrumentele internaționale (Avizul Curții nr. 1 din 24 ianuarie 2017). În

acest context, Curtea a reținut că articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului stabilește că orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire pașnică și la libertatea de asociere.”

- Argumente de neconstituționalitate a art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113/2010, art. I pct. 26, art. II pct. 4 din Legea nr. 367/2023

Prevederile încalcă principiul preeminenței dreptului garantat de art. 54 din Constituție și art. 6 CEDO.

Textul de lege contestat instituie o ingerință în drepturile și libertățile fundamentale ale omului, întrucât, potrivit art. 54 din Constituție, în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. O eventuală restrângere trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății. Pentru a arăta că ingerința este arbitrară și încalcă art. 54 din Constituție și art. 6 CEDO, vom începe argumentarea prin prisma principiului preeminenței dreptului.

Despre încălcarea principiului preeminenței dreptului:

Una din funcțiile de bază ale dreptului este de a ghida conduita umană. Pentru ca dreptul să poată ghida conduita umană, el trebuie să prescrie modurile de conduită în mod prospectiv. Regulile retroactive, și anume regulile care urmăresc să afecteze o conduită care s-a manifestat deja, înainte de promulgarea regulii, nu pot realiza, în realitate, scopul ghidării conduitei umane.¹

În cazul de față se aduce atingere principiului **preeminenței dreptului**, întrucât se modifică în mod arbitrar cadrul legal în care executorii judecătorești își exercită profesia și acest aspect afectează capacitatea acestora de a-și planifica în mod rațional conduita profesională și de a-și organiza activitatea economică în condiții de stabilitate juridică.

Într-un stat de drept, indivizii trebuie să își poată organiza viața și activitatea economică în funcție de un cadru legal previzibil și stabil, iar orice modificare care aduce atingere unor drepturi recunoscute anterior trebuie să fie justificată sub aspectul necesității și al proporționalității. În lipsa acestor justificări, sunt afectate securitatea raporturilor juridice și încrederea legitimă pe care o aveau acești profesioniști în stabilitatea cadrului legal.

Potrivit Raportului privind preeminența dreptului, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41, exigențele preeminenței dreptului presupun, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice. În acest sens, art. 23 alin. (2) din Constituția RM, implică adoptarea de către legiuitor a unor legi accesibile și previzibile.

Prin modificarea Legii nr. 113/2010 în sensul restrângerii dreptului executorilor de a constitui un birou asociat în afara circumscripției aceleiași judecătoreii, legiuitorul a afectat negativ **așteptările legitime** ale profesioniștilor care, anterior acestei modificări, puteau constitui astfel de forme de organizare fără asemenea limitări. La momentul înființării biroului asociat, cadrul

¹ Preeminența dreptului și controlul de constituționalitate între tradiție și modernitate – Coordonatori: Valer Dorneanu, Președintele Curții Constituționale a României și Mihai Poalelungi, Președintele Curții Constituționale a Republicii Moldova

legal permitea libertatea de asociere profesională independent de circumscripția geografică a fiecăruia.

Mai mult ca atât, odată cu introducerea acestei restricții, legea nu a reglementat în mod real care este soarta acelor birouri asociate fondate până la intrarea în vigoare a Legii nr. 367/2023, lăsând un vid care generează interpretări excesive și abuz iminent din partea autorităților statului asupra acestor entități. Autorul sesizării consideră necesar de a remarca că, potrivit HCC nr. 2 din 30.01.2018 § 45, legea trebuie să asigure o legătură logico-juridică între dispozițiile pe care le conține și să evite paralelismele legislative, care generează incertitudine și insecuritate juridică.

Totodată, art. 7 din Codul Civil prevede: *“Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare.”*

Prin analogie cu legislația civilă privind raporturile contractuale, prin restrângerea dreptului executorilor judecătorești de a constitui birouri asociate în afara circumscripției aceleiași judecătorei, legiuitorul intervine direct asupra unor situații juridice deja formate în baza vechii reglementări. Mai exact, executorii care și-au exercitat în mod legal dreptul de a se asocia profesional în condițiile existente anterior modificării legislative se află acum în imposibilitatea de a menține forma de organizare contractuală deja constituită, fără ca legea nouă să prevadă o protecție sau o justificare temeinică.

Mai mult, acest tip de reglementare, care afectează statutul juridic al profesiei în mod brusc și neprevizibil, reprezintă nu doar o problemă de ordin constituțional, ci și o chestiune de echitate și protecție a demnității umane, fapt consacrat în art. 1 din Constituția RM. Orice individ are dreptul să fie tratat în mod rațional de către lege, cu respect pentru autonomia sa decizională.

Potrivit prevederilor regăsite în Hotărârea CtEDO din 13 decembrie 2001 (cererea nr. 45701/99) cauza Mitropolia Basarabiei și Alții c. Moldovei, Înalta Curte reamintește în jurisprudența sa constantă conform căreia expresia *„prevăzută de lege”* din articolele 8-11 ale Convenției nu numai că impune ingerința de a avea o bază în dreptul intern, dar vizează, de asemenea, și calitatea legii în cauză, care trebuie să fie suficient de accesibilă și previzibilă în ceea ce privește efectele ei, adică să fie enunțată cu destulă precizie, astfel încât să permită persoanei - în caz de necesitate, cu o consultare adecvată, să-și determine conduita sa (a se vedea hotărârile Sunday Times v. Royaume Uni (nr. 1), 26 aprilie 1979, seria A nr. 30, p. 31 § 49, Larissis et autres v. Grèce, 24 februarie 1998, Recueil 1998-1, p. 378, § 40, Hashman et Harrupv. Royaume-Uni [GC], nr. 25594/94, § 31, CEDH 1999 VIII, Rota ru v. Roumanie [GC], nr. 28341/95, § 52, CEDH 2000-V).

Pentru a răspunde acestor exigențe dreptul intern trebuie să ofere o anumită protecție împotriva ingerințelor arbitrare ale autorităților publice în drepturile garantate de Convenție. Atunci când este vorba de chestiuni care aduc atingere drepturilor fundamentale, legea este contrară principiului preeminenței dreptului, acesta fiind unul din principiile fundamentale ale unei societăți democratice consacrat de Convenție, dacă marja de discreție prevăzută de lege oferă executivului împuterniciri largi. Legea trebuie să definească cu suficientă precizie scopul oricărei

marje de discreție și modalitățile de exercitare a acesteia (a se vedea *HTchaouch v. Bulgaria* [GC], nr. 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI).

Nivelul de precizie a legislației interne, care nu poate în nici un caz să prevadă toate ipotezele - depinde într-o măsură considerabilă de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care îl reglementează și de numărul și statutul celor cărora li se adresează (a se vedea hotărârile *Hashman et Harrup* citată anterior, § 31 și *Groppera Radio AG et autres v. Suisse*, 28 martie 1990, seria A nr. 173, p. 26, § 68).

În continuare vom analiza încălcarea art. 54 din Constituția RM prin prisma condițiilor prin care norma constituțională admite restrângerea exercitării drepturilor și libertăților fundamentale.

Ingerința nu este prevăzută de lege.

Deși dispozițiile legale stipulate au fost adoptate printr-o lege organică, autorul sesizării atrage atenția Curții Constituționale asupra faptului că art. 72 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova prevede în mod expres și limitativ domeniile care pot fi reglementate prin astfel de legi. Or, organizarea sistemului de executare a hotărârilor civile nu se regăsește printre aceste domenii expres enumerate de norma constituțională, ceea ce relevă în mod clar că reglementarea modului de organizare profesională și de autoadministrare a profesiei de executor judecătoresc nu intră în sfera de aplicare a legii organice.

Aceeași concluzie reiese și din analiza Legii nr. 780 din 27 decembrie 2001 privind actele legislative, care nu include acest domeniu în lista materiilor susceptibile de a fi reglementate prin lege organică.

În susținerea acestei poziții, autorul sesizării face trimitere la **Hotărârea Curții Constituționale nr. 8 din 20 mai 2013**, prin care instanța de jurisdicție constituțională a reiterat că principiul legalității, ca fundament al statului de drept, implică respectarea ierarhiei actelor normative și a condițiilor procedurale impuse pentru adoptarea acestora. Astfel, legalitatea vizează nu doar conținutul normei, ci și forma sa de adoptare, inclusiv respectarea tipului de act normativ corespunzător. Acest principiu se aplică în mod direct și în cazul activității de legiferare a Parlamentului, dar și în procesul de reglementare a normelor interne privind organizarea și funcționarea autorităților ori profesiilor reglementate prin lege.

Ingerința nu corespunde normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional.

Curtea a subliniat în mod constant că statul trebuie să mențină un echilibru just între interesul public și drepturile individuale, inclusiv dreptul la liberă asociere profesională și la exercitarea unei activități economice.

Curtea a reafirmat importanța accesului la forme de asociere profesională fără restricții arbitrare în jurisprudența sa. Curtea a descris statul ca fiind garantul final al principiului pluralismului. Respectul real și efectiv pentru libertatea de asociere și întrunire nu poate fi redus la o simplă obligație negativă a statului de a nu interveni. O astfel de concepție negativă nu ar fi compatibilă nici cu scopul articolului 11 și nici cu scopul general al Convenției. Pot exista astfel obligații pozitive de a asigura exercitarea efectivă a acestor libertăți. (a se vedea **cauzele *Bączkowski și alții c. Poloniei*, 3 mai 2007, §64, *Informationsverein Lentia și alții c. Austriei*, 24 noiembrie**

1993, Seria A nr. 276, p. 16, § 38, *Wilson & Uniunea Națională a Jurnaliștilor și alții c. Regatului Unit*, nr. 30668/96, 30671/96 și 30678/96, § 41, CEDO 2002-V, și *Ouranio Toxo c. Greciei*, nr. 74989/01, 20 octombrie 2005, § 37)

Ingerința nu constituie o măsură necesară într-o societate democratică.

Pentru ca o ingerință în exercitarea unui drept să fie compatibilă cu exigențele CEDO, aceasta trebuie să fie nu doar prevăzută de lege și să urmărească un scop legitim, ci și să fie „necesară într-o societate democratică”, ceea ce presupune, conform jurisprudenței constante a Curții – existența unei „nevoi sociale imperioase”. Așa cum s-a afirmat în repetate rânduri în jurisprudența Curții, democrația nu este doar o trăsătură fundamentală a ordinii publice europene, ci și Convenția a fost concepută pentru a promova și a menține idealurile și valorile unei societăți democratice. (a se vedea *Bączkowski și alții c. Poloniei*, 3 mai 2007, §61-62). Statelor le este recunoscută o anumită marjă de apreciere, însă aceasta este supusă controlului de proporționalitate, pentru a se evita arbitrariul. În speță, impunerea unei restricții privind constituirea birourilor asociate de executori judecătorești doar în raza aceleiași judecătoria nu este însoțită de o justificare pertinentă și suficientă privind necesitatea acesteia într-o societate democratică. Curtea a statuat în *Gillow c. Regatul Unit* (1986) și *James și alții c. Regatul Unit* (1986) că ingerințele trebuie să mențină un „just echilibru” între interesele generale ale societății și cele individuale. În lipsa unei demonstrații concrete privind o disfuncționalitate a sistemului actual sau un risc real pentru interesul public, măsura apare ca fiind disproporționată și arbitrară, încălcând astfel exigențele impuse de art. 1 din Protocolul nr. 1 la Convenție.

Ingerința nu este proporțională scopului urmărit.

Pentru a fi compatibilă cu standardele constituționale și europene privind drepturile omului, o ingerință trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. Principiul proporționalității asigură un **echilibru între interesele statului și drepturile individului**. În temeiul art. 54 din Constituția Republicii Moldova, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților fundamentale trebuie să îndeplinească o serie de condiții: aceasta poate fi realizată doar prin lege, trebuie să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și să fie necesară într-o societate democratică (*“sunt 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.”*). În plus, conform alin. (4), restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu afecteze existența dreptului sau a libertății.

Aplicând aceste exigențe în cazul dispozițiilor legale care condiționează constituirea unui birou asociat de executori judecătorești de apartenența acestora la circumscripția aceleiași judecătoria, se constată că restrângerea nu este proporțională și nici justificată în mod obiectiv și rezonabil.

Mai exact, limitarea dreptului de asociere profesională și a libertății economice nu răspunde unei necesități reale și urgente în sensul interesului public, nu este nici adecvată pentru atingerea unui scop legitim, iar prin caracterul său general și restrictiv, afectează în mod disproporționat exercițiul unor drepturi fundamentale.

În lipsa unei justificări clare din partea legiuitorului cu privire la care ar fi riscurile reale pentru ordinea publică sau buna desfășurare a actului de justiție în cazul birourilor asociate formate de executori din circumscripții diferite, măsura apare ca fiind una arbitrară.

De asemenea, observăm că în Nota Informativă care însoțește Proiectul Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești, la punctul 17 se menționează expres următoarele: „... *Deși potrivit art. 15 alin. (5), birourile individuale și birourile asociate ale executorilor judecătorești urmează a fi înregistrate la Ministerul Justiției, până în prezent doar câteva birouri asociate au fost înregistrate.*” Prin urmare, autorii proiectului recunosc explicit faptul că, până la acel moment, foarte puține birouri asociate au fost înregistrate oficial. Cu toate acestea, proiectul de lege omite să reglementeze în mod clar dacă și în ce măsură noile prevederi se aplică acestor birouri deja existente. Această lipsă de reglementare este și mai vizibilă dacă o comparăm cu situația executorilor judecătorești stagiari, care este tratată distinct în art. II pct. 2 din aceeași lege. Acolo se prevede expres că: „Prevederile art. I pct. 8 nu se aplică persoanelor care, la data intrării în vigoare a prezentei legi, efectuează sau au finalizat stagiul profesional prevăzut la art. 91 din Legea nr. 113/2010 privind executorii judecătorești.” Astfel, deși Legea nr. 367/2023 introduce o restricție privind posibilitatea constituirii de birouri asociate între executori din circumscripții teritoriale diferite, ea nu oferă nicio soluție sau dispoziție tranzitorie cu privire la situația birourilor asociate constituite anterior intrării în vigoare a noii legi. Această omisiune legislativă creează un vid normativ, care deschide calea unor interpretări arbitrare și chiar abuzive din partea autorităților, punând în pericol securitatea juridică a acestor entități juridice deja existente.

- **Prevederile aduc atingere dreptului la liberă asociere, consacrat de art. 11 CEDO și afectează, totodată, și exercitarea dreptului la libera alegere a profesiei, garantat de art. 43 din Constituție, întrucât limitarea nejustificată a posibilității de asociere profesională are consecințe directe asupra accesului la muncă și exercitării unei activități liber alese.**

Libertatea de asociere este o valoare fundamentală într-o societate democratică, fiind direct legată de pluralismul politic, funcționarea statului de drept și dezvoltarea societății civile. Potrivit jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, modul în care legislația națională garantează și aplică libertatea de asociere reflectă starea democrației într-un stat (a se vedea **Gozelik și alții c. Poloniei, 2004, § 88; Sidiropoulos și alții c. Greciei, 1998, § 40**).

În speța analizată, restricționarea posibilității executorilor judecătorești de a constitui un birou asociat cu colegi din afara circumscripției aceleiași judecătorești, impusă prin Legea nr. 367/2023, reprezintă o ingerință în dreptul la libertatea de asociere, astfel cum este consacrat la art. 11 CEDO și art. 43 din Constituția Republicii Moldova. Executorii judecătorești sunt profesioniști ai dreptului care exercită o activitate liberală, organizată autonom și care nu face parte integrantă din structura statului, având, așadar, statut de persoane private ce pot beneficia de protecția art. 11 din Convenție (a se vedea **Chassagnou și alții c. Franței, 1999, § 100; Mytilinaios și Kostakis c. Greciei, 2015, § 35**).

Noțiunea de „asociere”, potrivit Curții, presupune gruparea voluntară a unor persoane pentru atingerea unui scop comun, fie în scop economic, profesional sau social (a se vedea **Young, James și Webster c. Regatului Unit, § 167**). Astfel, asocierea executorilor judecătorești într-un birou comun reprezintă o expresie directă a acestei libertăți, întrucât permite consolidarea

resurselor profesionale, eficiență operațională și, implicit, o mai bună administrare a actului de justiție.

Este adevărat că statele pot restrânge libertatea de asociere în anumite situații, însă numai în condițiile stricte în care ingerința este: prevăzută de lege, urmărește un scop legitim (precum protejarea ordinii publice, a drepturilor altora sau garantarea autorității justiției) sau este necesară într-o societate democratică, adică trebuie să existe o nevoie socială imperioasă, iar măsura să fie proporțională cu scopul urmărit.

În cazul de față, deși ingerința este prevăzută de lege, nu rezultă cu claritate că ar urmări un scop legitim recunoscut de Convenție. Nici securitatea națională, nici buna funcționare a justiției sau protejarea drepturilor altora nu par să fie puse în pericol de posibilitatea ca executorii din circumscripții diferite să își unească resursele într-un birou asociat. Mai mult, nu a fost demonstrată existența unei nevoi sociale imperioase, iar interdicția este una absolută și generală, neexistând o analiză individualizată a cazurilor sau posibilitatea unei derogări în funcție de circumstanțe.

Curtea Europeană a constatat în numeroase cauze că ingerințele asupra libertății de asociere nu trebuie să fie excesive sau arbitrare, ci trebuie să permită asociației sau entității profesionale să își desfășoare activitatea în mod efectiv (**a se vedea Yordanovi c. Bulgariei, 2020, §§ 62–63**). Or, prin limitarea teritorială impusă de Legea nr. 367/2023, se împiedică în mod direct desfășurarea eficientă a activității profesionale a executorilor judecătorești, cu efecte negative inclusiv asupra cetățenilor, care pot fi privați de acces la servicii profesionale în anumite regiuni.

Această ingerință nu este, așadar, proporțională cu niciun interes general clar și concret. În loc să sprijine buna funcționare a sistemului de executare silită, interdicția analizată încalcă libertatea de asociere profesională, contrar valorilor esențiale ale unei societăți democratice.

- Prevederile încalcă dreptul la proprietate garantat de art. 9, art. 46, art. 126, art. 127 din Constituție și art. 1 Protocolul 1 CEDO.

Noțiunea de „bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea unor bunuri corporale, astfel încât alte drepturi și interese care constituie active pot fi considerate „drepturi de proprietate”.

De asemenea, în sensul Convenției noțiunea de „bunuri” cuprinde atât bunurile mobile, bunurile imobile, alte drepturi reale, cât și „speranța legitimă” de a obține un avantaj patrimonial. Astfel, potrivit jurisprudenței degajate de CtEDO licența de a desfășura o anumită activitate a fost în mod constant considerată un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, în măsura în care oferă persoanelor vizate un drept asupra unui interes material și aceasta indiferent de faptul dacă actul este de natură administrativă (**a se vedea Hotărârea Bimer S.A. v. Moldova**), în acest mod, licența eliberată pentru desfășurarea unei activități liberale poate fi considerată un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr.1 la Convenția Europeană, atunci când punerea ei în valoare a condus la formarea unei clientele.

La caz, reieșind din raționamentele expuse supra, se deduce că dreptul pe care îl implică deținerea licenței de executor judecătorec, de a-și forma propria clientelă în procesul exercitării atribuțiilor sale statuate de lege poate fi asimilat dreptului de proprietate, consacrat de articolul 46 din Constituția RM și articolul 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană.

Prin urmare, în analiza noastră privind posibila încălcare a **Articolului 1 din Protocolul nr. 1** la Convenția Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), în contextul **restrângerii dreptului executorilor judecătorești de a constitui birouri asociate** ca urmare a **modificărilor aduse de Legea nr. 367/2023**, trebuie să abordăm această problemă din perspectiva celor trei dimensiuni esențiale: **clientela profesională, licențele comerciale și veniturile viitoare.**

Sub aspectul clientelei profesionale:

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a recunoscut în mod constant faptul că clientela profesională a unei persoane care exercită o profesie liberală constituie un bun în sensul Art. 1 din Protocolul nr. 1 (a se vedea cazurile *Van Marle și alții v. Țările de Jos*, *Lederer v. Germania*, *Buzescu v. România*). Aceste cauze subliniază că relațiile dezvoltate cu clienții prin exercițiul propriei profesii au o valoare economică directă, fiind rezultatul activității și investiției profesionale individuale.

În cauza *Lederer c. Germania*, 22 mai 2006, CEDO a analizat exact o situație în care o persoană a fost împiedicată să continue activitatea de avocat din motive legate de o nouă reglementare privind incompatibilitatea funcției sale. Curtea a recunoscut că pierderile profesionale, respectiv desființarea cabinetului și pierderea clientelei, echivalau cu o ingerință asupra unui bun.

Aplicând acest raționament la caz, modificările aduse de Legea nr. 367/2023, care condiționează constituirea unui birou asociat de apartenența la circumscripția aceleiași judecătoreii, pot avea ca efect limitarea accesului executorilor judecătorești la parteneriate viabile și eficiente, ceea ce afectează în mod direct capacitatea lor de a menține și dezvolta o clientelă profesională solidă. Acest obstacol legislativ determină o afectare indirectă dar semnificativă a valorii economice a activității profesionale, în contradicție cu protecția oferită de art. 1 din Protocolul nr. 1.

Suplimentar, menționăm că cadrul legal care reglementează formele de organizare ale altor profesii liberale precum avocatura (Legea nr. 1260/2002 cu privire la avocatură) și medierea (Legea nr. 137/2015 cu privire la mediere), nu prevăd astfel de restricții, dispunând de libertate în acest sens.

Sub aspectul licențelor comerciale:

Curtea a stabilit în mod clar că autorizațiile și licențele necesare desfășurării unei activități economice sau profesionale sunt considerate „bunuri” în sensul convențional (a se vedea *Megadat.com SRL v. Moldova*, *Capital Bank AD v. Bulgaria*, *Rosenzweig and Bonded Warehouses Ltd. v. Polonia*). Revocarea sau restricționarea acestora, fără o justificare adecvată și proporțională, poate constitui o ingerință nejustificată în dreptul la respectarea bunurilor.

În cauza *Rosenzweig v. Polonia*, 05 iunie 2012, autoritățile poloneze au revocat fără justificare clară o licență vamală și au afectat activitatea economică a reclamantului. CEDO a constatat lipsa unei politici coerente și caracterul disproporționat al măsurii, ceea ce a condus la constatarea unei încălcări.

La caz, putem observa că restrângerea dreptului de asociere profesională pentru executori, în lipsa unei justificări obiective și rezonabile, funcționează ca un obstacol de reglementare care afectează indirect autorizația de funcționare în condiții normale și libere pe piața profesională. Prin urmare, se poate susține că reglementarea adusă de Legea nr. 367/2023 afectează exercitarea

deplină a unei activități licențiate, fără a fi demonstrată o necesitate socială stringentă, astfel cum cere jurisprudența Curții.

Sub aspectul veniturilor viitoare:

Curtea a precizat că veniturile viitoare nu sunt protejate ca atare, decât dacă există o creanță certă și executorie (a se vedea *Denisov v. Ucraina, Anheuser-Busch Inc. v. Portugalia*). Totodată, s-a statuat că simplele speranțe sau potențialul economic viitor, în lipsa unei baze legale și practice solide, nu constituie un bun protejabil (a se vedea *Greek Federation of Customs Officers v. Greece*).

Totuși, în contextul profesiilor liberale, unde veniturile depind de dezvoltarea clientelei și de libera exercitare a profesiei, orice limitare structurală a activității, cum este cazul imposibilității de a constitui birouri asociate în afara unei singure circumscripții devine un factor obiectiv care afectează previzibilitatea veniturilor și reduce capacitatea de a concura liber pe piața profesională.

Executorii care nu pot încheia parteneriate strategice în afara circumscripției se află într-o poziție dezavantajoasă, ceea ce se traduce, indirect, într-o pierdere economică previzibilă, afectând în mod real bunurile acestora.

Necesitatea declarării neconstituționale a art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113/2010, art. I pct. 26, art. II pct. 4 din Legea nr. 367/2023

În baza argumentelor prezentate, se impune declararea neconstituționalității prevederilor art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113/2010, art. I pct. 26, art. II pct. 4 din Legea nr. 367/2023, din următoarele considerente:

- Se încalcă principiul preeminenței dreptului, prin instituirea unei interdicții arbitrare și impredictibile care afectează dreptul executorilor judecătorești de a constitui birouri asociate în afara circumscripției aceleiași judecătorești, fără o justificare proporțională și fără a proteja formele de organizare deja existente la momentul intrării în vigoare a legii
- Se aduce atingere dreptului la liberă asociere, întrucât limitează în mod nejustificat autonomia profesională a executorilor judecătorești, fără a urmări un scop legitim și fără a demonstra existența unei nevoi sociale stringente;
- Este afectat dreptul de proprietate, prin restrângerea posibilității de a constitui parteneriate profesionale viabile, ceea ce are consecințe directe asupra clientelei, recunoscută ca bun cu valoare economică, asupra exercitării unei activități licențiate și asupra perspectivelor de venit într-o piață concurențială.

V – CADRUL CONSTITUȚIONAL

Constituția Republicii Moldova

Articolul 9. Principiile fundamentale privind proprietatea

“(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) *Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.*

(3) *Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.*”

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.”

Articolul 46. Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

“(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.”

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 sunt 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.

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

Articolul 126. Economia

“(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.”

Articolul 127. Proprietatea

“(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.”

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art. 1, 7 și 41 din Constituția Republicii Moldova, articolul 4 alin. (1) lit. a), 24, 25 alin.(1) lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională,

Solicităm Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea neconstituțională a prevederilor:

Art. 32 alin. (3) din Legea nr. 113 din 17 iunie 2010 privind executorii judecătorești:

“(3) Biroul asociat al executorilor judecătorești este fondat de doi și mai mulți executori judecătorești din cadrul circumscripției aceleiași judecătătorii (fondatori ai biroului).”

Art. I pct. 26 al Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010:

“(3) Biroul asociat al executorilor judecătorești este fondat de doi și mai mulți executori judecătorești din cadrul circumscripției aceleiași judecătătorii (fondatori ai biroului).”

Art. II pct. 4 al Legii nr. 367 din 21 decembrie 2023 pentru modificarea Legii nr. 113/2010:

“(4) În termen de un an de la data intrării în vigoare a prezentei legi, executorii judecătorești vor înregistra în modul stabilit de lege una dintre formele de organizare prevăzute la art. 251.”

V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

Obiectul prezentei sesizări nu a fost anterior obiect al constituționalității sau al interpretării Constituției.

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Cu respect,

Vlad BATRÎNCEA