

## HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE

cu privire la controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală"\* și a Legii nr.295-XIV din 19 februarie 1999 "Cu privire la prelungirea mandatelor consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale) și ale primarilor satelor, orașelor (municipiilor)\*\*"

Nr.71 din 21.12.1999

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.5-7/2 din 13.01.2000

\* \* \*

-----  
\* M.O., 1999, nr. 14-15, art. 60.

\*\* M.O., 1999, nr. 26, art. 115.

În numele Republicii Moldova,

Curtea Constituțională în componența:

Gheorghe SUSARENCO	- președinte, judecător- raportor
Mihai COTOROBAI	- judecător-raportor
Constantin LOZOVANU	- judecător
Ion VASILATI	- judecător-raportor

cu participarea grefierului Aliona Balaban, deputatului în Parlament Victor Cecan, autorul sesizărilor, reprezentantului permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională Ion Creangă, șef al sectorului relații cu autoritățile publice în Direcția juridică a Parlamentului, călăuzindu-se de art.135 alin.(1) lit.a) din Constituție, art. 4 alin.(1) lit.a) și art.16 alin.(1) din Codul jurisdicției constituționale, a examinat în ședință plenară deschisă dosarul privind controlul constituționalității prevederilor art.19 alin.(1) parțial, art.33 alin.(1) și (2), art.36 alin.(1), art.37 alin.(2), art. 40, art.41 alin.(1) și (2), art.44 alin.(1) și (2), noțiunilor "primărie" , "consiliul județean" și "prefect", unor prevederi din capitolul X din Legea nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală" (în continuare - Legea nr.186-XIV) și a Legii nr.295-XIV din 19 februarie 1999 "Cu privire la prelungirea mandatelor consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale) și ale primarilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)" (în continuare - Legea nr. 295-XIV).

Temei pentru examinarea dosarului au servit sesizările deputatului în Parlament Victor Cecan, depuse la 16 martie, 4 mai, 25 iunie, 28 iunie, 1 iulie și 21 iulie 1999, în conformitate cu art.24 și 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art.38 și 39 din Codul jurisdicției constituționale.

Examinînd în prealabil sesizările, constatînd că ele se referă la o problemă de drept și vizează același obiect - administrația publică locală, Curtea Constituțională, prin decizia din 9 august 1999, le-a conexas într-un singur dosar.

Examinînd materialele dosarului, punctele de vedere comunicate de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern, Ministerul Justiției Primăria mun.Chișinău, audiind în ședință informația prezentată de judecătorii-raportori, argumentele expuse de autorul sesizărilor și reprezentantul Parlamentului, Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t :

1. La 6 noiembrie 1998 Parlamentul a adoptat Legea nr. 186-XIV "Privind administrația publică locală", care stabilește și reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale (art. 2 alin. (1)).

Autorul sesizărilor solicită exercitarea controlului constituționalității următoarelor prevederi din Legea menționată:

- art. 19 alin. (1) în partea ce prevede că "mandatul consiliului poate fi prelungit în cazuri excepționale prin lege organică";

- art. 33 alin. (1) - Satele (comunele) și orașele (municipiile) au câte un primar și un viceprimar; municipiile reședință de județ au câte un primar și 2 viceprimari; municipiile Bălți, Bender și Tiraspol au câte un primar și 3 viceprimari; municipiul Chișinău are un primar general și 4 viceprimari aleși sau, respectiv, numiți în condițiile legii;

- art. 33 alin. (2) - Viceprimarii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) cu o populație sub 7000 de locuitori, de regulă, își exercită funcțiile pe baze obștești;

- art. 36 alin. (1) - Mandatul primarului poate fi prelungit în cazuri excepționale prin lege organică;

- art. 37 alin. (2) - În cazuri excepționale, când primarul este în imposibilitatea de exercitare a unora din atribuțiile prevăzute la alin.(1) și de alte legi, aceste atribuții se exercită de către viceprimar sau secretarul consiliului;

- art. 40 - Primarul poate delega viceprimarilor și secretarului consiliului local, prin dispoziție, exercitarea unora din atribuțiile ce-i revin;

- art. 41 alin.(1) - Viceprimarii sînt numiți prin decizie adoptată cu votul majorității consilierilor aleși. Mandatul viceprimarilor expiră odată cu mandatul primarului;

- art. 41 alin. (2) - Demiterea viceprimarului se face de către consiliul local, la propunerea primarului sau a unei treimi din numărul consilierilor aleși, prin decizie adoptată cu votul majorității consilierilor aleși;

- art. 44 alin. (1) - În caz de vacanță a funcției de primar, precum și în caz de suspendare din funcție a acestuia, atribuțiile lui vor fi exercitate, de drept, de către un viceprimar, pînă la validarea mandatului noului primar sau, după caz, pînă la anularea deciziei de suspendare din funcție;

- art. 44 alin. (2) - În situația în care sînt suspendați din funcție, în același timp, atît primarul, cît și viceprimarul sau, din anumite cauze, aceste funcții devin vacante, consiliul local, în termen de 5 zile, împuternicește secretarul să exercite temporar funcțiile respective, pînă la încetarea suspendării din funcție a primarului și a viceprimarului sau pînă la alegerea unui nou primar, în condițiile Codului electoral;

- a noțiunilor "primărie", "consiliul județean" și "prefect", precum și a prevederilor cap. X în partea referitoare la administrarea finanțelor publice de către consiliile județene.

Autorul sesizărilor consideră că la adoptarea normelor menționate legislatorul a neglijat dispozițiile exprese cuprinse în art. 2, art. 38 art. 54, art. 72, art. 109-113 și art.131 din Constituție.

2. În conformitate cu prevederile art. 19 alin. (1) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 186-XIV, la 19 februarie 1999, Parlamentul a adoptat Legea nr. 295-XIV, prin care a prelungit mandatele consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale) pînă la declararea ca legal constituite a noilor consilii alese, iar ale primarilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) - pînă la validarea mandatelor primarilor nou aleși. Considerînd că prin prelungirea mandatelor autorităților locale prin acest act legislativ se restrînge exercițiul dreptului poporului la exprimarea voinței sale față de puterea de stat, autorul sesizărilor solicită, de asemenea, controlul constituționalității Legii nr. 295-XIV.

3. Analizînd fondul sesizărilor, Curtea Constituțională observă că acesta vizează statutele, instituțiile, funcțiile, drepturile și atribuțiile organelor administrației publice locale, reglementate prin Legea nr. 186-XIV.

Curtea Constituțională constată că pentru exercitarea controlului constituționalității obiectului sesizărilor este necesar să opereze cu principiile fundamentale ale autonomiei locale, consacrate atît în Legea Supremă a Republicii Moldova, cît și în actele internaționale în materie.

Carta Europeană a Autonomiei Locale (în continuare - Carta

Europeană), adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, intrată în vigoare pentru Republica Moldova la 1 februarie 1998\* , definește și precizează o serie de principii indispensabile organizării oricărui stat democratic. În preambulul Cartei Europene se menționează că existența de colectivități locale împuternicite cu responsabilități efective permite o administrație în același timp eficace și apropiată de cetățean și că apărarea și întărirea puterii locale în diferitele țări ale Europei reprezintă o contribuție importantă la edificarea unei Europe fondate pe principiile democrației și ale descentralizării puterii. De asemenea, se subliniază că întărirea autonomiei locale presupune existența de colectivități locale dotate cu organe decizionale constituite democratic și beneficiind de o largă autonomie în ceea ce privește competențele, modalitățile de a le exercita și mijloacele necesare pentru îndeplinirea misiunii lor.

-----  
\* Tratatul internațional, Chișinău, 1999, vol. 14.

Potrivit art. 2 din Carta Europeană, fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale înseamnă că principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cât e posibil, în Constituție. Această posibilitate își găsește reflectare în capitolul VIII din Constituția Republicii Moldova intitulat "Administrația publică", consacându-se astfel natura juridică și principiile care stau la baza administrației publice locale.

Conform art. 109 alin. (1) din Constituție, 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.

Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației locale, o parte importantă din treburile publice.

Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială - sat (comună), oraș (municipiu), județ, formațiune teritorială cu statut special de autonomie acordat prin lege organică, - având caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuțiile acesteia: dreptul de a poseda patrimoniu distinct de cel al statului, buget autonom, exercitarea prerogativelor de autoritate publică.

Descentralizarea serviciilor publice, fiind o parte a conceptului de autonomie locală, semnifică transferarea unor atribuții ale puterii statului în competențele altor subiecți de drept public, care beneficiază de autonomie față de puterea centrală.

Descentralizarea este un factor important pentru buna funcționare a administrației publice locale, întrucât realizarea treburilor locale se face prin luarea unor decizii operative, adaptate la circumstanțele locale. Constituția reglementează condițiile de respectare a autonomiei autorităților administrației publice locale și stabilește schema generală a autorităților, organelor, instituțiilor, unităților locale. Curtea Constituțională reține că prevederile constituționale nu conțin reguli detaliate aplicabile diferentiat autorităților administrației publice locale. Esențial este ca, potrivit art. 113 alin. (3) din Constituție, raporturile dintre autoritățile publice locale să aibă la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

În dezvoltarea dispozițiilor constituționale, Legea nr. 186-XIV reglementează modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale.

4. În lumina dispozițiilor constituționale și a actelor internaționale, Curtea consideră neconcludentă afirmația autorului sesizării, potrivit căreia funcțiile primarului nu pot fi exercitate de viceprimar și secretarul consiliului, iar primarul nu este în drept să delege acestora atribuțiile sale.

Normele constituționale cuprinse în art. 112 alin. (2) și (3) consfințesc instituția primarului ca autoritate administrativă autonomă, precizînd că primarul rezolvă treburile publice din sate și orașe. Instituția primarului reprezintă o modalitate de realizare a principiului autonomiei locale. Primarul are atribuții de autonomie publică, garantate de prevederile legale privind alegerea și validarea sa.

În contextul celor menționate, Curtea Constituțională constată că, în temeiul art. 72 alin. (1) și (3) lit. f) din Constituție, Parlamentului îi aparține dreptul de a reglementa prin lege organică organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, care include atît condițiile, modul și particularitățile de accesare la funcții în organele administrației publice locale, cît și competența autorităților publice locale.

**Art. 5** din Legea nr. 186-XIV stipulează că autorități ale administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii), sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, și primarii, ca autorități executive, iar art. 52 alin. (1) prevede că primarul împreună cu aparatul de lucru formează primăria - organul executiv al consiliului local.

Legea nr. 186-XIV definește următoarele noțiuni:

**c o n s i l i u l l o c a l** - autoritate colegială deliberativă din administrația publică locală, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local;

**p r i m a r** - autoritate executivă aleasă prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat;

**p r i m ă r i e** - instituție condusă de primar; clădirea în care își are sediul această instituție.

Astfel, calitatea de autoritate este atribuită doar consiliilor locale și primarilor. Dispunînd de dreptul acordat de legiuitor de a emite dispoziții cu caracter obligatoriu, consiliul local și primarul își exercită prin serviciile publice atribuțiile pe care le au la nivel local. Aparatul administrativ în legea organică este denumit "primărie".

Principiile autonomiei locale, enumerate în art. 109 din Constituție pot fi realizate cu condiția că în comunitățile locale - sate (comune), orașe (municipii), județe - există organe proprii, alese în mod liber. Potrivit art. 7 alin. (1) din Legea nr. 186-XIV, în fiecare județ și în municipiul Chișinău se alege un consiliu, ca autoritate a administrației publice, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes județean sau, respectiv, municipal.

Noțiunea de județ, potrivit art. 10 din Legea nr. 191-XIV din 12 noiembrie 1998 "Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova"\* , este identică cu cea de raion, prevăzută de art. 110 din Constituție, și reprezintă denumirea unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Constatînd că folosirea noțiunilor de comună, municipiu, județ, în contextul normelor constituționale, nu aduce atingere principiilor autonomiei locale, descentralizării, statuate de art. 109 din Constituție, și principiilor constituționale de organizare a teritoriului, Curtea Constituțională, prin Hotărîrea nr. 50 din 5 octombrie 1999\*\*, a recunoscut constituțională folosirea în paralel pentru identificarea noțiunilor de sat, oraș, raion a noțiunilor de comună, municipiu, județ. Avînd în vedere că, potrivit art. 8 și 9 din Legea nr. 186-XIV, raporturile dintre autoritățile publice județene și cele locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune, iar în exercitarea atribuțiilor lor, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie consfințită și garantată prin Constituție și alte legi, Curtea Constituțională consideră că nu există temeiuri legale pentru a declara neconstituțională noțiunea "consiliul județean".

\* M.O., 1998, nr. 116-118, art. 705.

\*\* M.O., 1999, nr. 112-114, art. 59.

De asemenea, Curtea consideră neconcludente argumentele autorului sesizărilor, prin care se contestă constituționalitatea prevederilor capitolului X din Legea nr. 186-XIV în partea care reglementează raporturile privind administrarea finanțelor publice de către consiliile județene, și subliniază că atribuțiile cu caracter financiar ale autorităților locale sînt hotărîtoare pentru asigurarea unei autonomii reale a acestora.

Potrivit art. 12 și art. 107 din Legea nr. 186-XIV, Guvernul, prin hotărîre, numește în fiecare județ, în unitatea teritorială autonomă cu statut special și în municipiul Chișinău cîte un prefect, confirmat de Președintele Republicii Moldova. Prefectul este reprezentantul direct al Guvernului pe plan local. El conduce serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice, veghează respectarea, pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărîrilor Guvernului și a actelor normative emise de autoritățile centrale de specialitate.

Avînd în vedere împuternicirile și obligațiunile care, în conformitate cu legea precitată, sînt puse în sarcina prefectului, Curtea Constituțională reține că prefectul nu poate fi considerat subiect al administrației publice locale. Această concluzie se desprinde din prevederile art. 109 alin. (2) din Legea nr. 186-XIV, care stipulează că între prefect, pe de o parte, și autoritățile administrației publice locale, pe de altă parte, nu există raporturi de subordonare.

Aplicarea principiului autonomiei locale presupune îmbinarea descentralizării serviciilor publice cu conducerea centralizată, precum și supravegherea activității organelor administrației publice locale, exercitată, în condițiile legii, de către Guvern. Curtea Constituțională relevă că statuarea instituției prefectului ține de organizarea administrației locale și regimul general privind autonomia locală și nu aduce atingere principiilor constituționale privind autonomia locală, apreciînd că prevederile referitoare la instituția prefectului din Legea nr. 186-XIV sînt constituționale.

5. Exercițind controlul constituționalității art. 19 alin. (1), art. 36 alin. (1) și art. 37 alin. (2) din Legea nr. 186-XIV, care prevăd că, în cazuri excepționale, mandatul consiliului local și, respectiv, mandatul primarului pot fi prelungite prin lege organică, iar atribuțiile primarului se exercită de către viceprimar sau secretarul consiliului, Curtea Constituțională observă că nestipularea expresă în Legea nr. 186-XIV a cazurilor excepționale de către legiuitor conduce inevitabil la nerespectarea dispozițiilor constituționale ale art. 38 alin. (1), potrivit căruia voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Exercițiul acestui drept, în sensul art. 54 alin. (1) din Constituție, poate fi restrîns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea siguranței naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea anchetei penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale ori avarii.

6. În virtutea neconstituționalității prevederilor art. 19 alin. (1) și art. 36 alin. (1) din Legea nr. 186-XIV este neconstituțională și Legea organică nr. 295-XIV, prin care, în baza prevederilor respective din Legea nr. 186-XIV, se prelungesc mandatele consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale) pînă la declararea ca legal constituite a noilor consilii alese, iar ale primarilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) - pînă la validarea mandatelor primarilor nou aleși. De menționat că nici Legea nr. 295-XIV nu concretizează cazurile excepționale, care la 19 februarie 1999 (data adoptării acestei legi) au servit drept temei pentru prelungirea mandatelor consiliilor locale și ale primarilor. Rămînînd în vigoare pentru un timp nedeterminat, Legea nr. 295-XIV creează situații de

incertitudine juridică privind legalitatea mandatelor consiliilor locale și primarilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor). Neconformitatea articolului unic din Legea nr. 295-XIV cu dispozițiile constituționale ale art. 38, 54, 109, 112 atrage după sine neconstituționalitatea acestei legi.

Pentru considerentele expuse, în temeiul art. 7 și art. 140 alin. (2) din Constituție, art. 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 62 lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

H O T Ă R Ă Ș T E :

1. Declară neconstituționale următoarele prevederi din Legea nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală":

a) art. 19 alin. (1) în partea ce prevede că "mandatul consiliului poate fi prelungit în cazuri excepționale prin lege organică";

b) art. 36 alin. (1) ce prevede că "mandatul primarului poate fi prelungit în cazuri excepționale prin lege organică";

c) sintagma "în cazuri excepționale" din art. 37 alin. (2).

2. Declară neconstituțională Legea nr. 295-XIV din 19 februarie 1999 "Cu privire la prelungirea mandatelor consiliilor satești (comunale), orașenești (municipale) și ale primarilor satelor (comunelor), orașelor (municipiilor)".

3. Recunoaște constituționale următoarele prevederi din Legea nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală":

a) art. 33; art. 40; art. 41; art. 44; capitolul X în partea referitoare la administrarea finanțelor publice de către consiliile județene;

b) noțiunile "primărie", "consiliul județean" și "prefect" din Lege.

4. Prezenta hotărîre 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

Gheorghe SUSARENCO

Chișinău, 21 decembrie 1999.

Nr. 71.