

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
cu privire la controlul constituționalității unor prevederi
din Legea nr. 781-XV din 28 decembrie 2001 "Pentru modificarea
și completarea Legii nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998
"Privind administrația publică locală"*

Nr.13 din 14.03.2002

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.46-48/8 din 04.04.2002

* * *

*M.O., 2002, nr.16, art.55.

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională în componența:
Victor PUȘCAȘ - președinte
Mihai COTOROBĂI - judecător - raportor
Mircea IUGA - judecător
Constantin LOZOVANU - judecător - raportor
Dumitru PULBERE - judecător - raportor
Elena SAFALERU - judecător

cu participarea Corinei Popa, grefier, deputaților în Parlament Valentin Chilat, Mihai Petrache, semnatori ai sesizărilor, Maria Postoico, reprezentantul Parlamentului, Bogdan Ciubotaru, reprezentantul fracțiunii PPCD, Vitalie Modrîngă, reprezentantul avocatului parlamentar Constantin Lazari, autorul sesizării, Ion Creangă, reprezentantul permanent al Parlamentului la Curtea Constituțională, călăuzindu-se de art.135 alin.(1)lit. a) din Constituție, art. 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 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 unor prevederi din Legea nr.781-XV din 28 decembrie 2001 "Pentru modificarea și completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală".

Drept temei pentru examinarea dosarului au servit sesizările grupurilor de deputați din partea fracțiunii parlamentare a Partidului Popular Creștin Democrat - Iurie Roșca, Vlad Cubreacov, Ștefan Secăreanu, Riorita Paterău, Andrei Conișescu, Valentin Chilat, Efim Zubcu, Eugeniu Gîrlă, Viorel Prisăcaru; din partea fracțiunii "Alianța Braghiș" - Dumitru Braghiș, Mihai Petrache, Alexandru Oleinic, Nicolai Malachi, Valeriu Cosarciuc, Ion Untu, Ion Guțu, depuse la 30 ianuarie și, respectiv, la 5 februarie 2002, precum și sesizarea avocatului parlamentar Constantin Lazari, depusă la 20 februarie 2002, în conformitate cu art.24 și 25 lit. g), h) și i) 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 deciziile din 11 și 25 februarie 2002, le-a conexas într-un dosar și le-a înscris în ordinea de zi pentru examinare în fond.

Examinînd materialele dosarului, punctele de vedere comunicate de Parlament, Președintele Republicii Moldova, Guvern, Ministerul Justiției, Catedra de Drept Constituțional a Universității de Stat din Moldova, audiind în ședință informația prezentată de judecătorii-raportori, argumentele expuse de autorii sesizărilor și

reprezentantul Parlamentului,
Curtea Constituțională

a c o n s t a t a t :

1. La 28 decembrie 2001 Parlamentul a adoptat Legea nr. 781-XV "Pentru modificarea și completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală" (în continuare - Legea nr.781-XV și Legea nr.186-XIV), legea modificată stabilind și reglementând modul de organizare și funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale (art.2 alin.(1).

Fracțiunea parlamentară a PPCD a solicitat exercitarea controlului constituționalității următoarelor prevederi ale art. I din Legea nr.781-XV: § 2, prin care se instituie o nouă modalitate de desemnare a primarului; § 10 și § 36, prin care autoritatea executivă se investește cu atribuțiile autorității deliberative; § 16, prin care se restrânge în mod nejustificat unul din drepturile cetățenilor Republicii Moldova; § 20 și 22, prin care consiliile unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea se abilitază cu dreptul de a interveni în organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi; § 37, prin care autoritățile executive ale unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea sînt subordonate Guvernului Republicii Moldova.

Grupul de deputați a cerut Curții să examineze această lege și sub aspectul cheltuielilor pe care le impune, menționînd că Parlamentul a aprobat cheltuieli bugetare fără să concretizeze sursa de finanțare.

Semnatarii sesizării consideră că prin modificările operate au fost neglijate dispozițiile exprese cuprinse în art.2 alin.(1), art.4 alin.(2), art.6, art.8, art.39 alin.(1), art.54 alin.(1), art.109 alin.(1) și (2), art.112 alin.(1), art.113 alin.(3) și art.131 alin.(6) din Constituția Republicii Moldova.

Grupul de deputați din fracțiunea parlamentară "Alianța Braghiș" a solicitat controlul constituționalității următoarelor prevederi ale art. I din Legea nr.781-XV: § 2, prin care se operează modificări în conținutul noțiunii de "primar"; § 3, prin care din art. 5 al legii modificate se exclude sintagma "și primarii"; § 8 și § 20, prin care se modifică art.18 alin.(2) lit. a) și, respectiv, art.35 și art.36 alin.(3) din Legea nr.186-XIV, care stipulează modalitatea de alegere și revocare a primarului.

În sesizare se menționează că art.1, 5, 18, 35 și 36 din Legea nr.186-XIV, modificate prin Legea nr.781-XV, contrazic normele constituționale, care statuează expres că primarii și consiliile locale sînt autorități publice locale alese și activează ca autorități administrative autonome (art.112 din Constituție).

Avocatul parlamentar Constantin Lazari de asemenea solicită controlul constituționalității Legii nr.781-XV, considerînd că toate modificările și completările operate prin aceasta în Legea privind administrația publică locală vin în contradicție cu dispozițiile art.2, art.6, art.38 și art.109 din Constituție.

2. Analizînd fondul sesizărilor, Curtea Constituțională observă că acestea vizează funcțiile, drepturile și atribuțiile organelor administrației publice locale și definițiile de bază reglementate prin Legea nr.186-XIV "Privind administrația publică locală"* în redacția Legii nr.781-XV din 28 decembrie 2001.

*M.O., 2002, nr. 33-35, art. 190.

În Legea nr.186-XIV, prin Legea nr.781-XV, au fost operate următoarele modificări:

1. În textul legii cuvintele "județ", "județean" se înlocuiesc cu cuvintele "raion", "raional"; cuvintele "prefect", "prefectură" se înlocuiesc cu cuvintele "președinte al comitetului executiv al consiliului raional", "comitetul executiv al consiliului raional"; în sintagmele "servicii publice descentralizate" și "servicii publice desconcentrate", cuvintele "descentralizate" și "desconcentrate" se exclud.

La articolul 1 al Legii nr.186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV noțiunea "primar" are următorul cuprins: "primar - autoritate executivă, aleasă din rîndul consilierilor de către consiliul sătesc (comunal), orășenesc (municipal), la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși; administrator al serviciilor publice constituite în unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi";

noțiunea "prefect" se înlocuiește cu noțiunea "președinte al comitetului executiv al consiliului raional";

după noțiunea "primărie" se introduc noțiuni noi, cu următorul cuprins:

consiliu raional - autoritatea reprezentativă și deliberativă a administrației publice locale, care coordonează activitatea consiliilor locale în vederea realizării serviciilor publice de interes raional;

comitet executiv al consiliului raional - autoritate executivă a consiliului raional;

autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi - autoritățile publice în ansamblu, cu competență generală sau specială, care sînt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) în scopul promovării intereselor și soluționării problemelor populației locale;

autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea - autoritățile publice în ansamblu, cu competență generală sau specială, care sînt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, unității teritoriale autonome cu statut special și al localităților cărora le sînt atribuite forme și condiții speciale de autonomie, în scopul promovării intereselor și soluționării problemelor populației locale;".

Din art.5 se exclude sintagma "și primarii", acesta avînd următoarea redacție:

"Autorități ale administrației publice, prin care se realizează autonomia locală în sate (comune), orașe (municipii) sînt consiliile locale, ca autorități deliberative, ca autorități executive. Consiliile locale se aleg în condițiile Codului electoral".

Art.20 se completează cu alineatul (7), care prevede: "Funcțiile președintelui consiliului local le îndeplinește primarul".

Prin legea contestată au fost modificate și alte articole din Legea nr.186-XIV, asupra cărora se solicită controlul constituționalității.

3. Autorii sesizărilor consideră că prevederile art.1 din Legea nr.186-XIV în redacția Legii nr.781-XV, potrivit cărora primarul este o autoritate executivă, aleasă din rîndul consilierilor de către consiliul sătesc (comunal), orășenesc (municipal), la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși, încalcă flagrant dispozițiile constituționale privind autonomia locală.

Potrivit art.109 alin.(1) din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit. Textul constituțional nu instituie deosebiri între diferitele autorități ale administrației publice locale și nu prevede excepții de la principiile enunțate pentru unele dintre aceste

autorități, de aceea, consideră contestatarii, principiul eligibilității este aplicabil în mod egal tuturor autorităților administrației publice locale.

Art.112 alin.(1) din Constituție stipulează că autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși. Întrucît, menționează semnatarii sesizărilor, Constituția utilizează termenul "ales" pentru ambele autorități publice, deci și modalitatea de desemnare a acestora necesită să fie identică.

Exercitînd controlul constituționalității acestor prevederi, Curtea invocă Carta Europeană a Autonomiei Locale, adoptată de Consiliul Europei la 15 octombrie 1985, intrată în vigoare pentru Republica Moldova la 1 februarie 1998, care definește și precizează o serie de principii indispensabile organizării oricărui stat democratic. Potrivit art.2 al Cartei, fundamentarea constituțională și legală a autonomiei locale presupune că principiul de autonomie locală trebuie să fie recunoscut în legislația internă și, pe cît e posibil, în Constituție.

Astfel, Constituția Republicii Moldova, în capitolul VIII intitulat "Administrația publică", consacră natura juridică și principiile de bază ale administrării 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.

Constituția reglementează condițiile de exercitare a autonomiei locale și schema generală a autorităților administrației publice locale.

Curtea reține argumentul autorilor sesizărilor că Legea Supremă nu conține reguli aplicabile diferențiat autorităților administrației publice locale.

Regulile principale, după care trebuie să se conducă autoritățile administrației publice locale, sînt expuse în art.113 alin.(3) din Constituție, care stipulează că raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Un element caracteristic al autorităților publice locale îl constituie eligibilitatea acestora. Principiul eligibilității este un principiu democratic și se realizează prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot, care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Definind, prin Legea nr.781-XV, noțiunea de "primar" ca fiind "autoritatea executivă aleasă din rîndurile consilierilor de către consiliul sătesc (comunal), orășenesc (municipal), la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși", legiuitorul a modificat esența acesteia, a instituit o modalitate diferită de alegere a primarului în raport cu celelalte autorități ale administrației publice locale și astfel a încălcat dispozițiile art.109 alin.(1) din Constituție.

Administrația publică locală este o structură administrativă, care permite colectivităților locale să-și rezolve treburile publice locale prin autorități administrative proprii, sub controlul autorităților centrale. Puterea statului nu trebuie să intervină decît acolo unde societatea în ansamblu ori la diferitele sale niveluri nu-și poate satisface singură diversele sale cerințe.

Art.4 alin.(3) din Carta Europeană a Autonomiei Locale stipulează că exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină, de preferință, acelor autorități, care sînt cele mai apropiate de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie.

Prin această organizare instituțională se urmărește favorizarea bazei în raport cu vîrful.

Potrivit art.66 lit. d) și art.72 alin.(3) lit. f) din Constituție, organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală, ca elemente ale politicii interne a statului, constituie atribuții de bază ale Parlamentului și se reglementează prin lege organică.

Curtea Constituțională relevă că delimitarea nivelului autorităților publice locale și a competențelor acestora este o atribuție suverană a Parlamentului.

Administrația publică locală are la baza organizării și funcționării sale principiul autonomiei locale și cel al descentralizării serviciilor publice, reprezentînd expresia regimului descentralizării administrative aplicat la nivelul administrației publice din teritoriul țării.

În context Curtea observă că raporturile dintre autoritățile publice locale, atît la nivelul întîii, cît și la nivelul al doilea, nu au caracter de subordonare.

Potrivit art.112 alin.(1) din Constituție, autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și orașe, sînt consiliile locale alese și primarii aleși.

Curtea Constituțională menționează că administrația publică locală rezolvă treburile publice locale și realizează servicii publice de interes raional prin autorități administrative alese și prin referendum local, în condițiile legii. De aceea puterea autorităților administrative locale nu provine din puterea statului, ci din voința alegătorilor locali, pe care îi reprezintă și în numele cărora acționează.

Dreptul de vot și de a fi ales, implicit modul de alegere, este consfințit în art.38 din Constituție, 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.

Prin Hotărîrea din 6 noiembrie 1995 "Cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală" Curtea Constituțională a concretizat că "un element caracteristic al autorităților publice locale îl constituie modul de alegere, bazat pe principiul constituțional al eligibilității acestora".

Acest mod de alegere se realizează prin scrutinul nominal pentru primar și scrutinul pe liste pentru consiliul local, pe baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot.

Pentru considerentele expuse Curtea apreciază prevederile art.1 din Legea nr. 186-XIV în redacția Legii nr.781-XV, prin care se instituie o nouă modalitate de alegere a primarului, ca fiind în contradicție cu art.109 alin.(1) și art.112 alin.(1) din Constituție.

4. Potrivit art.5 din Legea nr. 186-XIV din 6 noiembrie 1998, 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. Consiliile locale se aleg în condițiile Codului electoral.

Prin Legea nr.781-XV, din acest articol a fost exclusă sintagma "și primării".

În Hotărîrea sa din 6 noiembrie 1995, exercitînd controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.308-XIII din 7 decembrie 1994, Curtea a relevat că principiul autonomiei locale este principiul fundamental care guvernează administrația publică locală și activitatea autorităților acesteia și constă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, principiu care atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială - raioane, orașe (municipii), sate (comune) -, avînd caracterul persoanei de drept public cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestor persoane de drept public, descentralizate, nu sînt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea.

Art.109 din Constituție prevede că administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiul autonomiei locale, care privește atît organizarea și funcționarea administrației publice locale, cît și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Autonomia locală, privită exclusiv din punct de vedere administrativ, nu apare decît ca o ultimă treaptă de dezvoltare a descentralizării administrative, ca o formă modernă a principiului, care reprezintă transferarea unor competențe de la nivel central către diverse organe sau autorități administrative care funcționează autonom în unitățile administrativ-teritoriale, autorități alese de către colectivitățile locale respective.

După cum s-a menționat, Legea Supremă consfințește două autorități publice locale: consiliul local, ca autoritate eligibilă, reprezentativă și deliberativă, și primarul, ca autoritate eligibilă, reprezentativă și executivă.

În considerarea dispozițiilor constituționale ale art.112 Curtea observă că din acestea nu rezultă că primarul este o autoritate publică locală aleasă de către consiliul local și subordonată lui și de aceea califică excluderea sintagmei "și primării" din art.5 al Legii nr. 186-XIV ca fiind în contradicție cu prevederile art.109 și art. 112 din Constituție.

Considerentele expuse sînt valabile și pentru prevederile art.18 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 186-XIV, potrivit căruia consiliul local alege primarul satului (comunei), orașului (municipiului).

5. În ceea ce privește dispozițiile art. 20 alin. (7) din Legea nr. 186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV, contestate pentru motivul cumulării de funcții - executive și deliberative - de către primar, Curtea reține următoarele.

Potrivit art.1 din Legea nr. 186-XIV, modificată prin Legea nr.781-XV, primarul este o autoritate executivă, iar consiliul local este o autoritate colegială deliberativă.

Modificarea operată la art. 20 oferă persoanei care deține o funcție executivă posibilitatea de a cumula și funcțiile conducătorului unei autorități deliberative, ceea ce constituie o încălcare a principiilor prevăzute de art. 112 și art. 113 din Constituție.

În context Curtea observă că Legea Supremă nu consacră principiul enunțat doar pentru puterea centrală de stat, el fiind aplicabil și la nivelul administrației publice locale.

Pentru considerentele expuse Curtea califică drept neconstituționale prevederile art. 20, precum și prevederile art.1, 5, 18 și 35 din Legea

nr. 186-XIV, care stipulează că primarii se aleg din rîndul consilierilor de către consiliul local.

6. Prin Legea nr.781-XV, din art.36 alin. (2) al Legii nr.186-XIV a fost exclusă dispoziția privind retragerea mandatului primarului de către cetățeni prin referendum local.

Dreptul cetățenilor de a revoca un funcționar ales, dacă acesta nu face față intereselor colectivității în cauză, se întemeiază pe:

- principiul exercitării directe de către popor a suveranității, statuat în art.2 alin.(1) din Constituție;

- dreptul la administrare, consfințit de art.39 din Constituție, potrivit căruia cetățenii Republicii Moldova au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit;

- principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, consacrat în art.109 alin.(1) din Constituție.

Curtea Constituțională consideră că legiuitorul, prin modificarea operată, a suprimat aceste drepturi consfințite în dispozițiile constituționale.

Art. 54 alin. (2) din Constituție prevede că exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrîngerii decît celor prevăzute de lege, care sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și a infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale, sau garantării autorității și imparțialității justiției.

Prin modificarea operată în dispozițiile privind modalitățile de încetare înainte de termen a mandatului primarului, și anume excluderea dispoziției privind revocarea acestuia de către cetățeni în cadrul unui referendum local, a fost restrîns unul din drepturile cetățenilor Republicii Moldova, fără ca această restrîngere să fie justificată de Constituție, astfel încălcîndu-se direct prevederile art.2 alin.(1), art.39 alin.(1), art.54 alin.(1) și art.109 alin.(1) din Constituție.

7. Art.36 alin.(3) din Legea nr.186-XIV în redacția Legii nr.781-XV prevede că, în cazul în care propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși nu întrunește, la 2 ședințe consecutive, votul majorității consilierilor aleși, primarul poate fi eliberat din funcție de către consiliul ierarhic superior, cu votul majorității consilierilor aleși.

Pentru soluționarea acestei probleme de drept Curtea invocă art.113 alin.(3) din Constituție, care stipulează că raporturile dintre autoritățile administrației publice locale au la bază principiul autonomiei. Principiul autonomiei este definit în art.3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale și în art.1 din Legea privind administrația publică locală ca fiind "dreptul și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și de a gira în cadrul legii o parte importantă din treburile publice", iar potrivit art.109 alin.(2) din Constituție, autonomia privește organizarea și funcționarea administrației publice locale.

Curtea consideră că, în situația în care, potrivit Constituției, primarul este ales de către cetățeni, anume cetățenii (colectivitatea locală) sînt subiecții competenți, în limitele legii, să decidă revocarea primarului.

Dispoziția privind dreptul consiliilor locale și raionale de a revoca primarul vine în contradicție cu dispozițiile constituționale din art.109 alin.(1) privind dreptul cetățenilor de a alege și de a revoca primarul, de a fi consultați în problemele locale de interes deosebit, precum și din art.113 alin.(3), potrivit cărora raporturile dintre

autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.

Curtea este de acord cu afirmația din sesizare că prin investirea consiliilor unităților administrativ-teritoriale de nivelul al doilea cu dreptul de a interveni în organizarea și funcționarea autorităților administrației publice locale de nivelul întâi se încalcă prevederile art.3 din Carta Europeană a Autonomiei Locale și subliniază că prin aceste prevederi se încalcă de asemenea dispozițiile art.4 alin.(2), art.8, art.109 alin.(2) și art.113 alin.(3) din Constituția Republicii Moldova.

Pentru considerentele expuse Curtea apreciază drept neconstituționale prevederile art.36 alin. (3), potrivit cărora primarul poate fi eliberat din funcție de către consiliul ierarhic superior, cu votul majorității consilierilor aleși, precum și dispozițiile art.41 alin.(3) din Legea nr.186-XIV în partea în care prevăd eliberarea din funcție a viceprimarului de către consiliul ierarhic superior.

8. Potrivit art.30 alin.(2) din Legea nr. 186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV, suspendarea activității consiliului local se face de către Parlament, la propunerea motivată a primarului, a președintelui comitetului executiv al consiliului raional sau a Guvernului.

Conform art.1 din aceeași lege, consiliul local este autoritatea colegială deliberativă din administrația publică locală, aleasă în vederea soluționării problemelor de interes local.

Consiliile locale sînt compuse din consilieri, aleși pe un termen de 4 ani prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat, în condițiile stabilite de Legea privind alegerile locale, de către locuitorii satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), dintre locuitorii acestora.

Prin Hotărîrea din 6 noiembrie 1995 precitată, Curtea Constituțională a constatat că autoritățile administrației publice locale nu pot fi numite și destituite de la centru, ci trebuie să fie alese și revocate de cetățenii unităților administrativ-teritoriale. Numirea sau destituirea autorităților publice locale de orice nivel de către o altă autoritate publică contravine principiilor de bază ale administrării publice locale statuate în art.109 din Constituție și principiului de realizare a suveranității naționale de către poporul Republicii Moldova, consfințit în art.2 din Constituție.

În reconsiderarea argumentelor expuse, Curtea reafirmă că autoritățile publice locale trebuie să fie alese și revocate numai de către alegători, fără amestecul organelor ierarhic superioare.

9. Prin legea contestată a fost modificat, de asemenea, art.61 din Legea nr.186-XIV, alineatul (5) din care prevede că funcțiile președintelui consiliului raional le îndeplinește președintele comitetului executiv al consiliului raional.

Potrivit art.1 din Legea nr. 186-XIV, președintele comitetului executiv al consiliului raional este o autoritate executivă, iar potrivit art.56 din aceeași lege, consiliul raional este o autoritate reprezentativă a populației raionului.

Curtea Constituțională consideră prevederile art.61 alin.(5) precitate ca fiind similare celor cuprinse în art.20, asupra cărora s-a pronunțat anterior, și pentru aceleași considerente le apreciază drept neconstituționale.

10. Potrivit art.63 alin.(1) din Legea nr. 186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV, consiliul raional alege președintele comitetului executiv al consiliului raional din rîndul consilierilor, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși, cu votul majorității consilierilor aleși.

Conform alin.(2) din același articol, vicepreședinții și secretarul

comitetului executiv al consiliului raional se aleg din rîndul consilierilor de către consiliul raional, la propunerea președintelui comitetului executiv al consiliului raional, în condițiile alin.(1).

Supunîndu-le analizei, Curtea constată că aceste prevederi subminează de fapt separarea funcțională a autorităților locale, anihilează colaborarea și controlul lor reciproc și subordonează autoritatea reprezentativă și deliberativă celei executive, ceea ce învederează încălcarea principiilor constituționale statuate de art.112 din Constituție.

Totodată, aceste prevederi, care denotă clar că doar consilierii au dreptul de a pretinde de a fi aleși în funcțiile de președinte, vicepreședinte și secretar al comitetului executiv al consiliului raional, îngrădesc dreptul oricărui cetățean de a participa la administrarea treburilor publice și de a accede liber la o funcție publică, drepturi consfințite în art.39 din Constituția Republicii Moldova.

Potrivit art. 63 alin.(3) din Legea nr. 186-XIV, consiliul raional ridică înainte de termen, în condițiile legislației în vigoare, mandatul președintelui, vicepreședintelui și secretarului comitetului executiv al consiliului raional, la propunerea a cel puțin o treime din consilierii aleși sau la propunerea Guvernului, cu votul majorității consilierilor aleși.

Același alineat oferă acest drept, condiționat, și Parlamentului.

Supusă controlului constituționalității, noua redacție a art. 63 alin. (3) denotă încălcarea art.6, art.66, art.109 alin.(1) și (2) din Constituția Republicii Moldova, precum și a art.6, art. 7 și art. 11 din Carta Europeană a Autonomiei Locale.

Prin prevederea că președintele, vicepreședintele și secretarul comitetului executiv al consiliului raional pot fi eliberați din funcție de către Parlament s-a încălcat principiul constituțional al separației și colaborării puterilor, învederînd amestecul legislativului în atribuțiile autorității executive. Nici Guvernul nu poate iniția ridicarea înainte de termen a mandatelor funcționarilor locali aleși, deoarece acest drept este de competența autorităților administrației publice locale, care își definesc în mod autonom structurile administrative interne.

Prevederile art.63 alin.(3) și art.77 alin.(5) din legea supusă controlului constituționalității, care oferă Parlamentului dreptul de revocare a președintelui, vicepreședintelui, secretarului comitetului executiv al consiliului raional și secretarului consiliului municipal Chișinău, îngrădesc dreptul autorităților locale competente de a-și soluționa în mod autonom problemele locale, aduc atingere mecanismului democratic justițiar de revocare a funcționarilor respectivi.

Aceste norme intră în contradicție cu prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, care statuează că statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor (art.7 alin.1) și că orice control administrativ asupra colectivităților locale nu poate fi exercitat decît potrivit cu formele și în cazurile prevăzute de Constituție sau de lege (art.8 alin.1).

Or, Constituția țării nu acordă Parlamentului acest drept.

11. Potrivit art.64 alin.(3) din Legea nr. 186-XIV, din componența comitetului executiv al consiliului raional fac parte cel mult o treime din consilierii consiliului raional, inclusiv președintele, vicepreședinții și secretarul comitetului executiv al consiliului raional.

Art.7 alin.(1) din Legea nr. 186-XIV precizează că în fiecare raion 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 raional sau, respectiv, municipal.

Disponind de dreptul de a emite dispoziții cu caracter obligatoriu pentru autoritatea executivă, consiliul raional și președintele comitetului executiv sau consiliului raional își exercită prin serviciile publice atribuțiile pe care le au la nivel local.

Curtea consideră inadmisibilă apartenența președintelui, vicepreședinților și a secretarului comitetului executiv al consiliului raional, care reprezintă autoritatea executivă în teritoriu, la corpul consilierilor raionali, care reprezintă autoritatea colegială deliberativă.

În prezenta hotărâre Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra acestui subiect. Curtea reiterează că între consilierii consiliului raional, ca autoritate colegială deliberativă, iar potrivit art. 56 alin. (1) din aceeași lege, și reprezentativă, și funcționarii comitetului executiv nu pot exista raporturi de subordonare, ci doar de conlucrare.

12. Potrivit art. 66 alin. (8) din Legea nr. 186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV, președintele comitetului executiv al consiliului raional este reprezentant al Guvernului în teritoriu din oficiu.

Curtea Constituțională consideră că prin această dispoziție legiuitorul de fapt a subordonat autoritățile executive locale Guvernului Republicii Moldova, prejudiciind astfel independența acestora.

Or, autoritățile administrației publice locale nu sînt autorități ale statului, menirea lor este de a organiza și rezolva treburile publice din sate și orașe, în interesul colectivităților care le-au ales și pe care le reprezintă.

Curtea consideră că atribuirea statutului de reprezentant al Guvernului în teritoriu președintelui comitetului executiv al consiliului raional contrazice principiile de bază ale administrării publice locale, statuate de art. 109 din Constituție.

13. Celelalte prevederi ale Legii nr. 186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV, contestate de autorii sesizărilor, întrucît nu contravin normelor constituționale, Curtea le recunoaște drept constituționale.

14. Referitor la contestarea Legii nr. 781-XV prin invocarea art. 131 alin. (6) din Constituție, Curtea relevă că aceste dispoziții constituționale sînt aplicabile doar la adoptarea legii bugetare anuale sau a legilor de modificare a legii bugetare anuale.

Anterior, dînd interpretare dispozițiilor art. 131 alin. (4) din Constituție, Curtea Constituțională s-a pronunțat în această problemă (Hotărîrea nr. 29 din 22 mai 2001).

Curtea menționează că problema stabilirii sursei de finanțare a cheltuielilor necesare pentru implementarea reformei administrației publice locale este de competența Parlamentului, ea urmînd a fi soluționată prin modificarea legii bugetare anuale.

15. Potrivit art. 6 din Codul jurisdicției constituționale, controlînd constituționalitatea actului contestat, Curtea Constituțională poate pronunța o hotărîre și în privința altor acte normative, a căror constituționalitate depinde în întregime sau parțial de constituționalitatea actului contestat.

Constatănd neconstituționalitatea unor prevederi din Legea nr. 186-XIV în redacția Legii nr. 781-XV, Curtea Constituțională a extins controlul constituționalității asupra unor prevederi din Codul electoral, modificat prin Legea nr. 796-XV din 25 ianuarie 2002*, care reglementează aceleași probleme de drept, și anume asupra prevederilor art. 1, art. 22 lit.e), art. 41 alin. (3) lit. b), art. 45 alin. (3),

art. 68 alin. (2), art. 118, art.120 alin. (1) și alin.(3), art.127, art. 130, art. 132 alin. (2), art.134 exclus, art.135 alin.(3), art.139 alin.(1) lit. b) exclusă, lit. c) și lit. f), art.177 alin.(2) exclus, art.186 alin.(1).

*M.O., 2002, nr. 20, art. 84.

Pentru considerentele expuse, călăuzindu-se de art. 140 din Constituție, art.26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. 6 și art.62 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" în redacția Legii nr.781-XV din 28 decembrie 2001 "Pentru modificarea și completarea Legii nr.186-XIV din 6 noiembrie 1998 "Privind administrația publică locală":

- art.1, noțiunea de "primar" ;
- art.5 în partea în care se exclude sintagma "și primarii";
- art.18 alin.(2) lit. a);
- art.20 alin.(7);
- art.30 alin.(2) în partea în care se exclude sintagma "bazată pe hotărîrea definitivă a instanței de judecată";
- art.35 alin.(1);
- art.36 alin.(2) în partea în care se exclude termenul "revocare";
- art.36 alin.(3) în partea în care se prevede că primarul poate fi eliberat din funcție de către consiliul ierarhic superior;
- art.41 alin.(3) în partea în care se prevede eliberarea din funcție a viceprimarului de către consiliul ierarhic superior;
- art.61 alin.(5);
- art.63 alin.(1) și alin.(2) sintagma "din rîndul consilierilor";
- art.63 alin.(3) sintagmele "sau la propunerea Guvernului", "sau propunerea Guvernului" și "de către Parlament, cu votul majorității deputaților aleși";
- art.64 alin.(3);
- art.66 alin.(8);
- art.77 alin.(5).

2. Declară neconstituționale următoarele prevederi din Legea nr.796-XV din 25 ianuarie 2002 "Pentru modificarea și completarea Codului electoral":

- art. 1 în partea în care se exclud sintagmele "primar sau de" și "sau prin referendum";
- art. 22 lit. e) în partea în care se exclude sintagma "sau pentru funcția de primar";
- art. 41 alin. (3) lit. b) sintagma "funcțiile de primar și";
- art. 45 alin. (3) sintagma "funcțiile de primar sau";
- art. 68 alin. (2) în partea în care se exclude sintagma "și primarilor";
- art. 118 sintagma "primarilor și";
- art. 120 alin. (1) sintagma "și ale primarilor";
- art.120 alin.(3) sintagma "și a primarilor";
- art. 127 în partea în care se exclude dispoziția ", iar pentru a fi ales primar - dacă este susținut de 5 la sută din numărul alegătorilor din circumscripție, dar nu mai puțin de 150 persoane și nu mai mult de 10 000 de persoane";
- art. 130 în partea în care se exclude sintagma "și pentru alegerile primarilor orașelor (municipiilor), satelor (comunelor)";

- art. 132 alin. (2) în partea în care se exclud sintagmele "de primar sau" și "și primarilor";
- excluderea art.134;
- art.135 alin.(3) în partea în care se exclude sintagma "și primarilor";
- art.139 alin.(1) în partea în care se exclude lit. b);
- art.139 alin.(1) lit. c) în partea în care se exclude sintagma "și/sau primarul";
- art.139 alin.(1) lit. f) în partea în care se exclude sintagma "(consilii, primari)";
- art.177 în partea în care se exclude alin.(2);
- art.186 alin.(1) în partea în care se exclude sintagma "sau a primarului".

3. 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".

PREȘEDINTELE
CURȚII CONSTITUȚIONALE

Victor PUȘCAȘ

Chișinău, 14 martie 2002.
Nr. 13.