

EVOLUȚII ALE JUSTIȚIEI CONSTITUȚIONALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Aurel BĂIEȘU

*Doctor habilitat, profesor universitar;
Judecător, Curtea Constituțională a Republicii Moldova*

Consacrarea modelului de control de constituționalitate.

Repere de ordin istoric

Curtea Constituțională a Republicii Moldova, ca organ separat, abilitat cu controlul constituțional, este o instituție relativ tânără, întrucât, până la proclamarea suveranității și independenței Republicii Moldova, nimic similar nu a existat. Schimbarea sistemului politic și economic a determinat necesitatea creării unui cadru juridic de evoluție spre un stat de drept și democratic, suveran și independent, unitar și indivizibil, construind din temelie instituții statale total diferite de cele existente în fosta provincie sovietică. La elaborarea proiectului Constituției Republicii Moldova, comisiile parlamentare și comisia constituțională au preluat ideile exprimate de către reprezentanții doctrinei autohtone privind necesitatea creării unei autorități de control constituțional independente. Astfel, la 23 februarie 1995 a fost creată Curtea Constituțională, prima și unica autoritate de jurisdicție constituțională în istoria Republicii Moldova.

Curtea Constituțională a fost concepută de legiuitorul constituant după modelul *kelsenian*, ca o autoritate specializată de justiție constituțională, separată de sistemul judecătoresc de drept comun. Curtea este independentă față de puterea legislativă, executivă și judecătorească, asigurând realizarea principiului separației puterilor în stat, precum și responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

Statutul și atribuțiile Curții Constituționale sunt stabilite nemijlocit în Constituție. Astfel, Titlul V din Constituție a conferit Curții Constituționale statutul de autoritate unică de jurisdicție constituțională pe teritoriul Republicii Moldova, fiind independentă de orice altă autoritate publică și supunându-se doar Constituției, fiind și garantul supremației Constituției (art. 134). La fel, Legea Supremă reglementează expres atribuțiile Curții (art. 135), structura acesteia (art. 136), statutul judecătorilor constituționali (art. 137, art. 138 și art. 139), precum și valoarea juridică a actelor Curții Constituționale (art. 140). Reglementările privind statutul și activitatea organului de contencios constituțional au fost ulterior dezvoltate prin Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și Codul jurisdicției constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995.

Curtea Constituțională activează în baza principiilor independenței, colegialității, legalității și publicității, dispune de autonomie financiară și de buget propriu, distinct în



bugetul de stat. Legea stabilește un șir de garanții pentru ca judecătorii să-și poată îndeplini atribuțiile, principalele fiind independența, inamovibilitatea și imunitatea. Curtea este compusă din șase judecători, numiți de către ramurile puterii din stat pentru un mandat de 6 ani, cu dreptul de a pretinde la încă un mandat. Doi judecători sunt numiți de Parlament, doi de Guvern și doi de Consiliul Superior al Magistraturii.

Până la o hotărâre recentă a Curții, alin. (4) al art. 23 din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională prevedea că: „Curtea Constituțională este în drept să se convoace în plen numai după ce au fost numiți cel puțin 4 judecători din partea tuturor autorităților competente”. În Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013, Curtea a statuat că „[...] fără a contesta dreptul celor trei puteri (legislativă, executivă și judecătorească) de a numi judecătorii Curții, [...] instituirea condiției numirii judecătorilor de către toate autoritățile pentru convocarea plenului, în situația în care în cadrul Curții există cvorumul decizional prevăzut de lege, prejudiciază funcționalitatea Curții și încalcă principiul independenței acesteia și a judecătorilor săi [art. 134 alin. (2), art. 135 și art. 137 din Constituție]. În consecință, prevederile alin. (4) al art. 23 din Legea cu privire la Curtea Constituțională sunt neconstituționale”¹.

Spre deosebire de instanțele judecătorești de drept comun, Curtea Constituțională a Republicii Moldova este o autoritate publică politico-jurisdicțională, care examinează în exclusivitate probleme de drept. Funcția primară a Curții Constituționale (dar nu și unica) este controlul constituționalității actelor normative adoptate de Parlament, de Președintele Republicii Moldova și de Guvern, precum și tratatele internaționale. În calitatea sa de „legiutor negativ”, Curtea Constituțională exercită o activitate de supraveghere, menită să atenționeze autoritățile publice, ale căror acte sunt supuse controlului și să oprească acțiunea actului normativ ce contravine Constituției. Hotărârile Curții sunt definitive și executorii, atrăgând nulitatea actului normativ sau dispozițiilor acestuia declarate neconstituționale.

Dezvoltări jurisprudențiale în privința controlului de constituționalitate/competenței instanței de contencios constituțional

Cu referire la stabilirea propriei competențe, Curtea Constituțională a statuat că „[...] în virtutea competențelor stabilite de Legea fundamentală în scopul îndeplinirii rolului de garant al supremației Constituției, este singura în măsură ca, pe cale jurisprudențială, să stabilească cadrul în care își exercită atribuția de control al constituționalității actelor atribuite în competența sa prin articolul 135 din Constituție, așa cum de altfel a procedat

¹ Hotărârea nr. 6 din 16 mai 2013 privind controlul constituționalității alin. (4) al art. 23 din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională (Sesizarea 17a/2013), publicată în M. Of. nr. 119-121/12 din 31 mai 2013.

până în prezent, urmând a examina obiectul sesizărilor cu care este investită și a le soluționa în consecință prin raportare la valorile și principiile constituționale afectate”².

Jurisprudența Curții referitor la determinarea propriei competențe a evoluat atât sub aspect *rationae materiae*, cât și sub aspect *rationae temporis*.

Sub aspect *rationae materiae*, merită a fi remarcată evoluția jurisprudenței Curții în privința controlului actelor cu caracter individual. Curtea Constituțională, având dreptul exclusiv, consacrat de art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, de exercitare a controlului constituționalității tuturor hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova și hotărârilor Guvernului, și-a format propria jurisprudență cu privire la actele cu caracter individual, pe care a revizuit-o pe parcurs, raportând-o la situația social-politică, economică, cadrul normativ și jurisprudența CEDO. Punctul de cotitură l-a constituit Hotărârea nr. 10 din 16 aprilie 2010 pentru revizuirea Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 28 mai 1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redactarea Hotărârii nr. 39 din 9 iulie 2001³, prin care Curtea și-a revizuit abordarea inițială, potrivit căreia actele administrative cu caracter individual nu erau supuse controlului de constituționalitate. În Hotărârea nr. 10 din 16 aprilie 2010, Curtea a statuat că „actele administrative cu caracter individual, emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale exponente ale unui interes public deosebit, fac obiect al controlului constituționalității la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept sub aspectul *formeii și procedurii de adoptare*”.

În aceeași ordine de idei, într-o altă hotărâre⁴, Curtea a menționat că judecătorii Curții Constituționale, judecătorii Curții Supreme de Justiție, Procurorul General, membrii CEC și alte persoane oficiale de stat, exponente ale unui interes public deosebit, numite pe durata unui mandat, nu pot fi supuse aceluiași tratament precum persoanele politice. Ele trebuie să beneficieze de anumite garanții din partea statului în vederea exercitării efective a mandatului atribuit.

Ulterior, în corespundere cu noua abordare, Curtea Constituțională a controlat constituționalitatea actelor referitor la revocarea din funcții a unui șir de demnitari: cazurile Muruianu (Președintele Curții Supreme de Justiție), Urechean (Președintele Curții de Conturi), Gurin (Procurorul General), Parlicov (Directorul general al Consiliului de Administrație al Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică), sub aspectul *competenței autorității* de a adopta actul respectiv și al *procedurii de adoptare*.

² Hotărârea nr. 9 din 14 februarie 2014 pentru interpretarea art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituția Republicii Moldova (Sesizarea nr. 52b/2013), publicată în M. Of. nr. 78-79/9 din 1 aprilie 2014.

³ Publicată în M. Of. nr. 58-60/9 din 23 aprilie 2010.

⁴ Hotărârea nr. 29 din 21 decembrie 2010 pentru controlul constituționalității Legii nr. 95 din 21 mai 2010 „Pentru modificarea și completarea unor acte legislative”, publicată în M. Of. 1-4/1 din 7 ianuarie 2011.

În dezvoltarea acestei noi abordări, într-o hotărâre recentă⁵, Curtea a precizat că „examinarea procedurii de adoptare a actului supus controlului constituționalității implică atât verificarea respectării procedurii de emitere/adoptare a actului, precum și *verificarea respectării exigențelor legale necesare pentru numirea în/destituirea din funcție a persoanelor oficiale*.”

În jurisprudența Curții se atestă și evoluții în ceea ce privește competența ei *rationae temporis*. De notat că, până la o cauză recentă, Curtea efectua doar controlul *a posteriori*, fiind acceptate spre examinare actele susceptibile de control constituțional numai după intrarea lor în vigoare. Această abordare se baza pe o interpretare limitativă a noțiunii de „lege” în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție. În Hotărârea nr. 9 din 14 februarie 2014⁶, Curtea și-a schimbat abordarea. Astfel, Curtea a reținut că interpretarea evolutivă a competențelor Curții Constituționale este aceea de a permite sporirea și extinderea mecanismelor instanței de contencios constituțional. De aceea, a interpreta restrictiv norma fundamentală menționată în sensul de a limita, a elimina sau a reduce atribuțiile Curții Constituționale ar rezulta deturnarea sa de la scopul perfecționării democrației constituționale, urmărit de însuși legiuitorul constituant. În consecință, Curtea a reținut că exercitarea controlului constituționalității unei legi, în sensul art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, poate interveni atât înainte de promulgare, cât și după intrarea în vigoare prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege. Controlul constituționalității legilor înainte de promulgare se integrează, în mod indisolubil, unui mecanism juridic de natură să contribuie la protecția preventivă efectivă a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Receptarea dreptului internațional/Uniunii Europene prin jurisprudența constituțională

Constituirea și consolidarea Republicii Moldova ca stat independent și democratic, cu statut de subiect de drept internațional, pune problema interacțiunii dreptului intern și a celui internațional. Obligația respectării angajamentelor internaționale de către Republica Moldova este consfințită de art. 8 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional. Totodată, art. 8 alin. (2) din Constituție dispune că „intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia”.

⁵ Hotărârea nr. 22 din 16 iulie 2015 privind controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 140 din 3 iulie 2015 privind numirea în funcția de Avocat al Poporului pentru drepturile copilului (Sesizarea nr. 31a/2015), publicată în M. Of. nr. 241-246/23 din 28 august 2015.

⁶ Publicată în M. Of. nr. 78-79/9 din 1 aprilie 2014.

Un statut aparte au dobândit tratatele internaționale în materia drepturilor omului, fiind plasate în ierarhia actelor normative pe aceeași treaptă cu Constituția și având preeminență asupra prevederilor interne, în caz de divergență (art. 4 din Constituție).

Curtea Constituțională în jurisprudența sa a invocat cu regularitate astfel de acte internaționale cum sunt Declarația Universală a Drepturilor Omului, Convenția europeană pentru drepturile omului și libertățile fundamentale, Pactul cu privire la drepturile civile și politice și Pactul cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Convenția asupra eliminării tuturor formelor de discriminare față de femei; Convenția privind discriminarea în domeniul ocupării forței de muncă și exercitării profesiei; Convenția privind lupta împotriva discriminării în domeniul învățământului; Protocolul opțional la Convenția împotriva torturii și altor tratamente sau pedepse crude, inumane sau degradante; Convenția împotriva corupției. Prevederile actelor menționate au fost reținute mai cu seamă în cazurile în care obiectul litigiului constituțional a vizat: principiul egalității și interzicerea discriminării; accesul liber la justiție; libertatea persoanei; principiul prezumției nevinovăției; dreptul la viața intimă, familială și privată; libertatea de întrunire și asociere; dreptul la studii⁷.

În Republica Moldova, organul de jurisdicție constituțională este abilitat să intervină în procesul de receptare a dreptului internațional în ordinea juridică internă, asigurând concordanța dintre prevederile tratatelor internaționale și cele ale Constituției. Această prerogativă este consfințită în art. 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, care dispune că instanța constituțională exercită, la sesizare, controlul constituționalității *tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte*.

Merită a fi remarcate dezvoltările jurisprudențiale în ceea ce privește momentul în care Curtea Constituțională intervine în procesul de control al compatibilității între angajamentele internaționale și ordinea juridică internă. În jurisprudența și în doctrina din Republica Moldova nu a existat o abordare uniformă în acest domeniu. Astfel, opinia dominantă în doctrină s-a bazat pe conceptul potrivit căruia controlul constituționalității tratatelor internaționale, ca și al altor acte supuse controlului, poate fi efectuat doar *a posteriori*, după intrarea lor în vigoare⁸.

Cât privește jurisprudența, problema în cauză a fost abordată în Decizia nr. 5 din 24 septembrie 2002⁹. În speță, Curtea Constituțională a sistat procesul pentru controlul constituționalității unor prevederi ale Tratatului între Republica Moldova și Ucraina cu privire la frontiera de stat și a Protocolului adițional la Tratat pentru motivul că, la momentul examinării sesizării, tratatul intrase deja în vigoare. Invocând principiul dreptului internațional privind îndeplinirea de către stat a angajamentelor internaționale, Curtea a relevat în decizia sa că „exercitarea controlului constituționalității acestui tratat

⁷ Raport al Curții Constituționale a Republicii Moldova la cel de-al XVI-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene (Viena, mai 2014), pp. 3-5.

⁸ V. Zaporozan, *Ratificarea tratatelor internaționale în Republica Moldova: aspecte constituționale*, în „Justiția constituțională în Republica Moldova”, 2011, nr. 1, p. 14; *Constituția Republicii Moldova: comentariu*, Chișinău, Arc, 2012, p. 57.

⁹ Publicată în M. Of. al Republicii Moldova nr. 137-138/25 din 10 octombrie 2002.

ar contrazice principiul internațional privind executarea tratatelor cu bună-credință, ceea ce ar aduce prejudicii credibilității Republicii Moldova ca partener în raporturile instituite prin tratatele internaționale și ar întârzia sau chiar ar frâna dezvoltarea relațiilor interstatale și interguvernamentale ale țării”. Curtea Constituțională a subliniat că, „odată intrat în vigoare, tratatul cade sub incidența principiului de drept internațional *«pacta sunt servanda»*, devenind executoriu”.

Această abordare a dus la o situație de impas, deoarece, pe de o parte, potrivit concepției dominante, Curtea era competentă să examineze tratatul internațional doar după intrarea lui în vigoare, iar, pe de altă parte, Curtea a recunoscut că, odată intrat în vigoare, tratatul devine executoriu, astfel încât controlul constituționalității nu mai putea fi exercitat.

Se cuvine de notat că instanța constituțională, în jurisprudența sa, nu s-a menținut consecvent de poziția controlului tratatelor exclusiv *a posteriori*, examinând într-o speță constituționalitatea unui tratat care, la momentul respectiv, era semnat, dar încă nu era ratificat de Parlament¹⁰.

Problematica vizată a fost abordată și într-o cauză recentă¹¹, în care Curtea a dat o soluție nouă. Prerogativa organului de jurisdicție constituțională privind realizarea controlului constituționalității tratatelor internaționale este realizată, conform constatării Curții Constituționale, între momentul exprimării consimțământului de către Republica Moldova de a fi legată prin tratat pe plan internațional (prin semnare, schimbul instrumentelor care constituie un tratat, ratificare, acceptare, aprobare sau aderare la acesta ori prin oricare alt mijloc convenit de confirmare formală a consimțământului) și momentul punerii în vigoare a tratatului prin îndeplinirea procedurilor cerute de lege. Astfel, în cazul în care Curtea Constituțională va declara neconstituțional un tratat internațional la care Republica Moldova a devenit parte, autoritățile publice naționale, în corespundere cu prevederile art. 22 alin. (2) din Legea nr. 595-XIV din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, nu vor îndeplini procedurile legale pentru punerea tratatului în vigoare.

Problematica interacțiunii Constituției și a dreptului internațional a fost abordată și în Hotărârea Curții Constituționale nr. 24 din 9 octombrie 2014 pentru controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr. 112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere¹². În special, Curtea a tratat problema corelației între două principii constituționale, respectiv principiul suveranității și principiul respectării dreptului internațional.

În raționamentele sale, Curtea s-a bazat pe teza potrivit căreia dreptul statului de a-și asuma angajamente internaționale este un element al suveranității statului. Suveranitatea

¹⁰ Hotărârea nr. 22 din 2 octombrie 2007 pentru controlul constituționalității unor prevederi din Statutul Curții Penale Internaționale, publicată în M. Of. nr. 161-164/19 din 12 octombrie 2007.

¹¹ Decizia Curții Constituționale nr. 17 din 7 noiembrie 2013 de respingere a sesizării nr. 35a/2013 pentru controlul constituționalității unor acte referitoare la Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind cooperarea în domeniul militar, publicată în M. Of. nr. 312-314 din 31 decembrie 2013.

¹² Publicată în M. Of. nr. 333-338 din 7 noiembrie 2014.



constituțională a Republicii Moldova se manifestă pe plan extern prin stabilirea unor raporturi de colaborare cu alte state și entități internaționale. În principal, aceste raporturi se stabilesc în baza unor tratate internaționale, acestea din urmă fiind privite ca mijloc de coordonare a acordurilor de voință a diferitelor state, ce reiese din exercitarea suveranității.

În respectiva ordine de idei, Curtea a subliniat că delegarea anumitor competențe instituțiilor internaționale prin încheierea unor tratate nu antrenează renunțarea la suveranitate. Aceste tratate reprezintă convenții prin care deținătorul de suveranitate delegă anumite competențe spre o altă autoritate. Transferul unor competențe ale statului, transfer care decurge din libera voință a statului suveran și care permite exercitarea competențelor în continuare cu participarea statului suveran, într-o manieră convenită dinainte și susceptibilă de control, nu este o slăbire conceptuală a suveranității statului, dar poate, *a contrario*, să conducă la consolidarea sa în cadrul acțiunilor comune integrate.

În ceea ce privește compatibilitatea Acordului de Asociere cu Constituția Republicii Moldova, examinând prevederile acordului, Curtea a constatat că acesta promovează asocierea politică și integrarea economică între Republica Moldova și Uniunea Europeană pe baza unor valori comune, precum respectarea și promovarea principiilor suveranității și integrității teritoriale, a inviolabilității frontierelor și a independenței Republicii Moldova, democrația, supremația legii și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

La fel, Curtea a considerat necesar să menționeze că orientarea Republicii Moldova spre spațiul valoric democratic european este inseparabilă de alte angajamente internaționale, care decurg din calitatea de membru al organizațiilor internaționale. Respectarea obligațiilor internaționale asumate prin propria voință este o tradiție juridică și un principiu constituțional, ca parte inseparabilă a unui stat de drept.

Receptarea jurisprudenței CEDO în cadrul controlului de constituționalitate

Cu toate că dreptul constituțional național nu conține reglementări exprese prin care ar impune aplicarea în jurisprudența constituțională națională a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, întrucât aceasta din urmă face corp comun cu prevederile Convenției europene, necesitatea luării în considerare a acesteia decurge din prevederile art. 4 alin. (2) din Constituție, potrivit cărora dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

În jurisprudența Curții Constituționale, cele mai numeroase sunt deciziile prin care au fost date soluții având ca bază, pe lângă normele constituționale, atât dispozițiile Convenției, cât și jurisprudența Curții Europene, în asemenea domenii precum încălcarea dreptului de proprietate, a principiilor egalității și nediscriminării, a dreptului la apărare, a



accesului liber la justiție, a procesului echitabil soluționat într-un termen rezonabil, a libertății de întrunire și asociere¹³.

Este de menționat că la realizarea controlului constituționalității unor prevederi legale care vizează drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei instanța de jurisdicție constituțională a Republicii Moldova, prin hotărârile emise, confirmă principiul de aplicabilitate directă a Convenției Europene și a jurisprudenței Înaltei Curți și contribuie esențial la procesul de integrare efectivă a prevederilor Convenției Europene în ansamblul reglementărilor interne în materia drepturilor omului. *Inter alia*, în Hotărârea nr. 19 din 18 decembrie 2012, Curtea Constituțională a evidențiat: „[...] deși soluționarea litigiilor concrete între persoane concrete este atribuția exclusivă a instanțelor judecătorești, acestea fiind și singurele în măsură să cuantifice *in concreto* efectele aplicării normei la situația de fapt dedusă instanței, prin raportarea normelor contestate atât la dispozițiile constituționale, cât și la prevederile Convenției Europene, Curtea Constituțională statuează asupra calității normei juridice de a respecta *in abstracto* dispozițiile Constituției și ale Convenției Europene, ținând cont, în același timp, de efectele potențiale sau de riscurile pe care le comportă aceasta în raport cu destinatarii normei”¹⁴.

Evoluția continuă a jurisprudenței Curții Europene a determinat Curtea Constituțională, în unele situații, să-și reconsidere propria jurisprudență. Un exemplu elocvent îl constituie Hotărârea nr. 10 din 16 aprilie 2010, precitată. Unul dintre argumentele pentru revizuirea hotărârii anterioare a Curții Constituționale a servit modificarea jurisprudenței Curții Europene expuse în cauza *Pellegrin c. Franței* prin hotărârea asupra cauzei *Vilho Eskelinen ș.a. c. Finlandei*, examinată direct de Marea Cameră. Curtea Constituțională, în hotărârea sa, a expus următoarele motive: „[...] revizuirea Hotărârii nr. 16 din 28 mai 1998 este dictată atât de Constituție, cât și de noua jurisprudență a CtEDO și necesitatea Republicii Moldova de a corespunde «testului Eskelinen». În sensul acestei interpretări, în Republica Moldova, dreptul intern și cel internațional reprezintă un tot întreg, o structură unitară. Așadar, în categoria actelor normative se includ și normele internaționale la care Republica Moldova este parte. Având în vedere că prin interpretarea prevederilor Convenției Europene jurisprudența CtEDO face parte din dreptul accesoriu la tratatul internațional (*soft law*), ea devine parte a dreptului intern. De aici, modificarea jurisprudenței CtEDO echivalează cu modificarea actelor normative, fapt care permite Curții Constituționale, în baza art. 72 din Codul jurisdicției constituționale, să-și reconsidere propria jurisprudență”.

Dialogul cu alte instanțe de jurisdicție constituțională

În doctrină s-a afirmat pe bună dreptate că „[...] amplificarea dialogului între curțile constituționale și consolidarea legăturilor între acestea [...] determină un fenomen de emergență către valori constituționale comune, dar și extinderea instituționalizării

¹³ Raport al Curții Constituționale a Republicii Moldova la cel de-al XVI-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene (Viena, mai 2014), p. 6.

¹⁴ Publicată în M. Of. nr. 18-21 din 25 ianuarie 2013.

controlului de constituționalitate, reconsiderări în ceea ce privește atribuțiile curților constituționale, reconsiderări și perfecționări ale actelor curții constituționale [...]”¹⁵.

Dialogul judiciar transnațional al autorității de jurisdicție constituțională se desfășoară pe diferite căi: prin utilizarea precedentelor altor instanțe de contencios constituțional; prin schimbul de experiență în domeniul justiției constituționale în cadrul conferințelor, simpozioanelor și altor întruniri; în cadrul raporturilor bilaterale cu alte curți constituționale; în cadrul organismelor internaționale specializate.

Este rațional ca o instanță constituțională dintr-un stat să investigheze jurisprudența constituțională a altor state, care deja s-au confruntat cu probleme similare, și, ținând cont de circumstanțele cauzei, de similitudinea instituțiilor juridice care constituie obiect al controlului constituționalității, să analizeze și, eventual, să aplice argumentele expuse în decizia instanței respective. De aceea, la examinarea cauzelor aflate pe rol se studiază cu atenție legislația relevantă și jurisprudența constituțională a altor state, se cercetează și se analizează soluțiile date de instanțele constituționale străine asupra subiectelor similare celor pe care le examinează Curtea. Argumentele enunțate în deciziile instanțelor constituționale străine sunt citate în hotărârile Curții Constituționale a Republicii Moldova în sprijinul raționamentelor proprii pentru a consolida poziția Curții sau a ilustra importanța problemei examinate¹⁶.

Justiția constituțională se dezvoltă și prin intermediul schimburilor de informație realizate în cadrul conferințelor internaționale, reuniunilor, meselor rotunde și întrevederilor de lucru ale judecătorilor și colaboratorilor Curții Constituționale, care au loc cu regularitate.

Pentru intensificarea și consolidarea relațiilor de colaborare în domeniul justiției constituționale și ținând cont de complexitatea și dinamismul acesteia într-un stat de drept, Curtea Constituțională a Republicii Moldova a semnat protocoale și memorandume de colaborare cu Curtea Constituțională a României (11 decembrie 2001), Curtea Constituțională a Ucrainei (5 iunie 2002), Curtea Constituțională a Federației Ruse (1 noiembrie 2005), Curtea Constituțională a Republicii Azerbaidjan (14 iulie 2010), Curtea Constituțională a Georgiei (22 septembrie 2012). În ceea ce privește raporturile multilaterale, ținem să menționăm că Curtea Constituțională a Republicii Moldova menține și consolidează relații de cooperare cu instituții similare la nivel european și mondial în calitate de membru cu drepturi depline a următoarelor structuri internaționale: Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept a Consiliului Europei (Comisia de la Veneția), Asociația Curților Constituționale care utilizează parțial limba franceză (ACCPUF), Conferința Curților Constituționale Europene (CCCE) și Conferința Mondială a Justiției Constituționale (CMJC)¹⁷.

¹⁵ T. Toader, M. Safta, *Dialogul judecătorilor constituționali*, Ed. Universul Juridic, București, 2015, p. 138.

¹⁶ Raport al Curții Constituționale a Republicii Moldova la cel de-al XVI-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene (Viena, mai 2014), p. 15.

¹⁷ *Ibidem*, p. 18.

Instanța de contencios constituțional în raporturile cu autoritățile publice

În doctrină s-a arătat că, întrucât Curtea Constituțională este chemată să asigure respectarea normelor constituționale de către fiecare dintre cele trei puteri, ea are o poziție de arbitru față de acestea¹⁸. În Republica Moldova, Curtea Constituțională nu este expres abilitată cu dreptul de a soluționa litigii juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, cum este cazul României, dar, având prerogativa constituțională exclusivă de a asigura realizarea principiului separației puterilor în stat, examinează actele normative contestate și sub acest aspect. Într-o serie de cauze, instanța de jurisdicție constituțională a constatat că autoritățile publice exponente ale puterii de stat își arogă atribuții sau competențe care, potrivit Constituției, nu le aparțin sau depășesc limitele acestora ori, dimpotrivă, omit să îndeplinească anumite acte care intră în obligațiile lor.

Cât privește depășirea de către unele autorități a limitelor competențelor lor constituționale, o cauză elocventă în acest sens a fost cea care vizează atribuțiile Guvernului demisionar¹⁹. În speță, Curtea a reținut că, în conformitate cu prevederile constituționale, un Guvern demisionar continuă să administreze treburile publice în așteptarea unui nou Guvern, care să fie plenipotențiar. Administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Acordarea unor atribuții excesive unui Guvern demisionar constituie un pericol evident pentru exercițiul democrației. De aceea, marja de manevră a Guvernului demisionar este limitată în privința numirii funcționarilor, inițierii de noi reforme și a altor acțiuni importante, care rămân suspendate odată cu lipsirea Guvernului de mandatul deplin.

Referitor la omisiunile admise de unele autorități în procesul de exercitare a atribuțiilor conferite de Constituție, Curtea a statuat, *inter alia*, într-o cauză ce se referă la procesul bugetar²⁰. În speță, Curtea a reținut prevederile Legii Supreme, care consacră obligativitatea existenței acceptului prealabil al Guvernului în privința amendamentelor sau propunerilor legislative care implică majorarea sau reducerea cheltuielilor, veniturilor sau împrumuturilor drept o condiție imperativă de la care legislativul nu poate deroga în procesul aprobării bugetului public național, a cărei nerespectare constituie o încălcare a procedurii stabilite de Constituție, în materie de legiferare în domeniul bugetar. Guvernul nu poate renunța la un drept/o obligație constituțională, inclusiv de a-și exprima acceptul sau refuzul în privința unor propuneri legislative sau amendamente cu impact bugetar.

¹⁸ I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. I, Ed. Lumina Lex, București, 1996, p. 285.

¹⁹ Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013 privind controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redactarea Legilor nr. 107 și nr. 110 din 3 mai 2013 și a Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr. 634-VII și nr. 635-VII din 16 mai 2013 și a Hotărârii Guvernului nr. 364 din 16 mai 2013, publicată în M. Of. nr. 173-176/23 din 9 august 2013.

²⁰ Hotărârea nr. 2 din 28 ianuarie 2014 pentru controlul constituționalității unor prevederi fiscale referitoare la taxele locale, publicată în M. Of. nr. 80-85/10 din 4 aprilie 2014.

După cum s-a remarcat pe bună dreptate, exercitarea atribuției de soluționare a conflictelor între autorități presupune implicarea în zone deseori delicate, de conflicte greu de arbitrat, de orgolii greu de satisfăcut²¹. Judecătorii constituționali trebuie să manifeste o incontestabilă independență și imparțialitate, prudență și tact, precum și o bogată imaginație în spirit constituțional²².

În perioada recentă, Curtea Constituțională a Republicii Moldova s-a confruntat cu unele încercări de intervenții ale legiuitorului în statutul autorității de jurisdicție constituțională de natură să afecteze independența acesteia, intervenții dictate de anumite interese politice de moment. Astfel, Curtea a declarat ca fiind neconstituționale amendamentele la legile organice ce reglementează organul de jurisdicție constituțională, care prevedeau ridicarea mandatelor judecătorilor Curții Constituționale de către Parlament pe motivul „pierderii încrederii”. Curtea a calificat această tentativă drept o imixtiune nepermisă în activitatea Curții Constituționale, altfel spus, o încălcare a principiului independenței acesteia, fiind contrară principiilor inamovibilității și independenței judecătorilor săi. Atât Constituția, cât și Legea cu privire la Curtea Constituțională reglementează importante principii și garanții ale independenței și neutralității judecătorilor Curții Constituționale, de natură să permită acestora exercitarea obiectivă a judecății, Curtea însăși fiind, potrivit art. 134 alin. (2) din Constituție, „independentă față de orice altă autoritate publică” și supunându-se numai Constituției. Instituția Curții Constituționale are sarcina de a verifica activitatea Parlamentului. Supunerea judecătorilor Curții la necesitatea „încrederii” din partea Parlamentului vine în contradicție evidentă cu scopul în sine al unei Curți Constituționale. Prin urmare, este inadmisibilă responsabilitatea judecătorilor Curții Constituționale în fața Parlamentului, a cărui activitate o controlează²³.

Efectivitatea justiției constituționale. Modalități de realizare

Opozabilitatea *erga omnes* a hotărârilor Curții Constituționale implică obligația constituțională a tuturor autorităților de a aplica întocmai deciziile Curții la situațiile concrete în care normele declarate neconstituționale au incidență. Constituția și legile organice ce reglementează jurisdicția constituțională conțin prevederi menite să asigure efectivitatea deciziilor Curții Constituționale. Astfel, potrivit legii, Guvernul, în termen de cel mult 3 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, prezintă Parlamentului proiectul de lege cu privire la modificarea și completarea sau abrogarea actului normativ sau a unor părți ale acestuia declarate neconstituționale. Proiectul de lege respectiv va fi examinat de Parlament în mod prioritar. La fel, normă legală stipulează că Președintele

²¹ Justiția constituțională: funcții și raporturi cu celelalte autorități publice. Raport național pentru cel de-al XV-lea Congres al Conferinței Curților Constituționale Europene, prezentat de Curtea Constituțională a României, disponibil pe <http://www.confeconstco.org/reports/rep-xv/ROMANIA%20ro.pdf>.

²² M. Constantinescu, A. Iorgovan, I. Muraru, *Revizuirea Constituției României*, Ed. Rosetti, 2003, p. 86.

²³ Hotărârea nr. 18 din 2 iunie 2014, publicată în M. Of. nr. 256-260 din 29 august 2014.



Republicii Moldova sau Guvernul, în termen de cel mult 2 luni de la data publicării hotărârii Curții Constituționale, modifică și completează sau abrogă actul sau unele părți ale acestuia declarate neconstituționale și, după caz, emite sau adoptă un act nou.

Dacă la examinarea cauzei Curtea Constituțională constată existența unor lacune în legislație, ce se datorează nerealizării unor prevederi ale Constituției, ea atrage atenția organelor respective, printr-o adresă, asupra lichidării acestor lacune. Adresele Curții Constituționale urmează să fie examinate de instanța vizată, care, în termen de cel mult 3 luni, informează Curtea Constituțională despre rezultatele examinării.

În pofida acestor reglementări, Curtea atestă lipsa unei reacții prompte în limita termenului prevăzut de lege, fapt ce determină o tergiversare în executarea mai multor hotărâri, iar neexaminarea adreselor creează situații care condiționează menținerea lacunelor în legislație și afectează calitatea implementării legilor. Absența reacției legislatorului la hotărârea Curții, întârzierile în soluționarea acestor probleme sau eliminarea parțială a lacunelor sunt considerate ca anomalii ale ordinii de drept, existența acestora fiind inadmisibilă și intolerabilă²⁴.

Legiuitorul are obligația de a elimina lacunele semnalate. „Vidul” neconstituțional apărut într-un domeniu sau problemă de drept, tolerarea unei legi sau act normativ imperfect indică asupra faptului că Parlamentul, care reprezintă instituția politică abilitată prin Constituție cu atribuția de legiferare, nu-și onorează deplin misiunea constituțională care i-a fost conferită. Obligația legiuitorului de a elimina lacunele juridice decurge din principiile statului de drept și principiul separației puterilor²⁵.

Executarea hotărârii Curții Constituționale trebuie să comporte un dublu efect juridic. În primul rând, aceasta trebuie să reprezinte o garanție pentru protecția dreptului obiectiv al fiecăruia și, în al doilea rând, să devină izvor de drept pentru legiuitor și executiv, jucând rolul unui dirigiuitor în domeniul dezvoltării dreptului. Doar împreună aceste aspecte pot garanta supremația Constituției prin asigurarea constituționalității actelor normative²⁶.

Perspective ale justiției constituționale din Republica Moldova

În Europa s-au conturat două modele de organizare a jurisdicției constituționale, sub aspectul accesului cetățenilor la justiția constituțională. Primul, pentru care a optat și legiuitorul constituant din Republica Moldova, consacră accesul indirect al cetățenilor la Curtea Constituțională pentru sesizarea actelor normative care le încalcă drepturile, prin intermediul instanțelor de drept comun și al autorităților publice, care au dobândit calitatea de subiecți cu drept de sesizare a Curții Constituționale. Al doilea model admite accesul

²⁴ *Raportul privind exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2013*, Ed. Arc, Chișinău, 2014, p. 140.

²⁵ Raport general de la al XIV-lea Congres al Conferinței Curților constituționale europene pe problemele inacțiunii legislative în jurisprudența constituțională (iulie 2008), disponibil pe <http://www.venice.coe.int/files/Bulletin/SpeCBull-legislative-omission-f.pdf>.

²⁶ Raportul privind exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2014, disponibil pe http://www.constcourt.md/public/files/file/Actele%20Curții/acte_2015/Raport_CC_2014.ro.pdf.



direct al cetățenilor la instanța de justiție constituțională, pe calea recursului individual, care se înfățișează în diferite țări sub variate forme și proceduri.

Subiectul privind oportunitatea introducerii recursului constituțional individual, în contextul perspectivelor justiției constituționale din Republica Moldova, este astăzi dezbătut, probabil, cel mai amplu în mediul doctrinarilor și experților²⁷.

Cei care pledează pentru schimbarea paradigmei de organizare a jurisdicției constituționale prin instituirea accesului direct al cetățenilor la Curtea Constituțională au în vedere carențele sistemului existent. Într-adevăr, potrivit reglementărilor în vigoare, persoana, în demersul său de contestare a actului normativ care îi lezează drepturile, este dependentă de voința subiectului cu drept de sesizare sau, în cazul excepției de neconstituționalitate, de voința instanței de judecată. Astfel, în lumina prevederilor art. 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, art. 7 alin. (3) C. pr. pen. și art. 12/1 C. pr. civ., neconstituționalitatea unei legi poate fi invocată prin intermediul Curții Supreme de Justiție în momentul înfăptuirii actului de justiție în fața instanței de judecată de drept comun de către persoana care are calitatea de participant la proces. Deși legea oferă, în aparență, posibilitatea justițiabililor de a sesiza Curtea Constituțională, în realitate, decizia de a sesiza sau nu instanța de contencios constituțional aparține, mai întâi, instanței de fond care, în esență, se pronunță asupra admisibilității cererii, iar apoi Curții Supreme de Justiție, care, de fapt, ia decizia de a sesiza sau nu Curtea Constituțională. Această stare de lucruri face ca instituția excepției de neconstituționalitate să piardă din eficacitate. De aici și numărul redus al cauzelor de soluționare a excepțiilor de neconstituționalitate în jurisprudența instanței de contencios constituțional (în comparație, de exemplu, cu România, unde majoritatea cauzelor examinate de instanța de contencios constituțional au ca obiect excepțiile de neconstituționalitate). Astfel, din 36 de hotărâri ale Curții Constituționale a Republicii Moldova, date în anul 2013, doar 3 au avut ca obiect soluționarea excepțiilor de neconstituționalitate.

În lumina celor expuse, se impune imperios necesitatea amendamentelor, atât în Constituție, cât și în legile organice, în vederea eficientizării instituției excepției de neconstituționalitate (a se vedea *infra*). La fel, este necesar de a face să fie cunoscută mai bine această instituție în mediul juriștilor, atât al judecătorilor, cât și al avocaților (prin intermediul publicațiilor, sistemului de instruire continuă, conferințelor, seminarelor etc.), în vederea asigurării unei aplicări mai ample a acestei instituții în activitatea jurisdicțională.

În condițiile în care instituția în cauză va funcționa eficient, începând cu faza judecării cauzei în fond, considerăm că pentru Republica Moldova accesul la Curtea Constituțională pe calea excepției de neconstituționalitate va reprezenta un mijloc eficient de apărare a drepturilor constituționale ale persoanelor și, în același timp, o modalitate eficientă de control al constituționalității actelor normative care privesc drepturile și libertățile fundamentale.

²⁷ V. Zaporojan, *Plângerea constituțională și excepția de neconstituționalitate în aspect comparativ*, în „Justiția Constituțională în Republica Moldova”, 2008, nr. 1, p. 25; D. Pulbere, *Unele raționamente privind accesul cetățenilor la Curtea Constituțională prin intermediul subiecților cu drept de sesizare și necesitatea implementării plângerii constituționale*, în „Justiția Constituțională”, 2011, nr. 3, p. 13.

Concluzii

Dacă legitimitatea unei instituții rezidă în încrederea colectivă în valoarea ei socială²⁸, în pofida criticilor aduse la adresa unor decizii ale Curții Constituționale (lucru firesc într-o societate democratică), autoritatea de justiție constituțională, pe parcursul existenței sale, a câștigat această încredere colectivă, reprezentând un adevărat pilon de susținere a statului și a democrației, veghind la asigurarea supremației Constituției, fiind cel mai sigur instrument de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor. Totodată, Curtea Constituțională contribuie la buna funcționare a autorităților publice prin asigurarea realizării principiului constituțional de separație, echilibru, colaborare și control reciproc al puterilor statului. La fel, prin exercitarea controlului de constituționalitate, Curtea joacă un rol primordial în procesul de legiferare, contribuind la îmbunătățirea calității legii și la eliminarea curenților existente.

Având în vedere evoluțiile recente din viața politică și socială a țării noastre, precum și condițiile în care Curtea Constituțională și-a îndeplinit sarcina de a găsi soluții constituționale eficiente pentru problemele aduse în fața ei, considerăm că este imperios necesar ca autoritatea de jurisdicție constituțională fie supusă unor ajustări constituționale și legislative, prin care rolul său să fie mai bine marcat, atribuțiile să fie mai bine definite, pentru ca instituția dată să-și poată exercita activitatea în condiții care ar exclude influențe și imixțiuni nepermise, iar competențele judecătorilor constituționali, imparțialitatea, obiectivitatea, dar și capacitățile profesionale ale acestora nu ar fi puse niciodată la îndoială.

După cum s-a remarcat pe bună dreptate, „problemele cu care Curtea Constituțională a Moldovei s-a confruntat, respectiv instituirea prin lege a posibilității revocării judecătorilor Curții Constituționale pentru «pierderea încrederii» Parlamentului și limitarea competențelor autorității de jurisdicție constituțională, demonstrează necesitatea unei consolidări instituționale, care se poate realiza inclusiv printr-o precizare clară, respectiv sporire a atribuțiilor acestei Curți”²⁹.

Sintetizând recomandările făcute de experți³⁰, opiniile doctrinarilor, precum și concluziile care se impun în baza analizei dezvoltărilor jurisprudențiale ale Curții și a problemelor identificate în activitatea jurisdicțională, ținem să scoatem în evidență o serie de propuneri *de lege ferenda*.

1. Considerăm necesară reglementarea prin lege a procedurii de numire a judecătorilor constituționali în baza unor criterii unice, echitabile, obiective și transparente de selectare a candidaților, pentru ca imparțialitatea, neutralitatea, dar și

²⁸ D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, Paris, 2006, p. 83.

²⁹ Analiza componenței, a criteriilor de selecție și a activității judecătorilor Curții Constituționale din Republica Moldova. Opinia expertului T. Toader, membru al Comisiei de la Veneția, Judecător al Curții Constituționale din România în cadrul Studiului „Consolidarea rolului Curții Constituționale a Republicii Moldova”, prezentat la Chișinău, 17 iulie 2015.

³⁰ În acest sens, a se vedea Studiul „Consolidarea rolului Curții Constituționale a Republicii Moldova”, realizat de V. Catană, M. Granat, T. Tanchev, T. Toader, prezentat la Chișinău, 17 iulie 2015.

capacitățile profesionale ale acestora să nu poată fi puse la îndoială, precum și pentru a elimina partizanatul politic la numirea judecătorilor constituționali.

2. Pledăm pentru modificarea termenului mandatului de judecător constituțional, astfel încât acesta să fie ales pentru un singur mandat cu o durată de 9 ani, cu reînnoirea membrilor Curții din 3 în 3 ani, în mod proporțional cu numărul de judecători desemnați de fiecare autoritate.

3. În ceea ce privește compoziția numerică a Curții, ținând cont de necesitatea de a asigura eficiența activității Curții, în special de a evita blocajul în luarea deciziilor, considerăm că este util de stabilit un număr impar de judecători, de exemplu, 7.

4. Având în vedere soluțiile jurisprudențiale recente, considerăm necesară consacrarea *expressis verbis* în textul Constituției și al legilor infraconstituționale a atribuției Curții Constituționale de control al constituționalității legilor înainte de intrarea acestora în vigoare.

5. Având în vedere problemele întâlnite în practica soluționării litigiilor ce au ca obiect asigurarea compatibilității angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova cu Constituția, considerăm necesară reglementarea în textul Constituției și al legilor infraconstituționale a etapei la care instanța de jurisdicție constituțională poate exercita această atribuție.

6. Pledăm pentru consacrarea în Constituție și legile organice a obligativității avizării legilor constituționale de către Curtea Constituțională nu numai înainte, ci și după adoptarea lor în Parlament³¹.

7. În ceea ce privește excepția de neconstituționalitate, se propune de operat modificarea normei constituționale și a normelor infraconstituționale, astfel încât excepția să poată fi ridicată în fața Curții Constituționale direct de către instanța de fond, admisibilitatea ei urmând să fie decisă de către Curtea Constituțională, iar pledoaria în susținerea excepției să fie susținută de partea care a invocat-o.

8. Având în vedere faptul că în fața Curții sunt examinate probleme de drept, și nu litigii cu privire la drepturi individuale, procedura trebuie să fie scrisă, părțile fiind invitate să pledeze doar atunci când va considera Curtea că este necesar.

³¹ La 5 iulie 2000, Parlamentul de legislatură a XIV-a a adoptat o altă lege de amendare a Constituției decât cea avizată de Curtea Constituțională, prin care, *inter alia*, s-a modificat mecanismul de alegere a Președintelui țării, fapt ce a generat în repetate rânduri situații de criză. Regulă propusă ar contribui la evitarea în viitor a unor asemenea situații.