



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizărilor nr. 121g/2022 și nr. 160g/2022

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 10 alin. (1)
din Legea nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați

(apartenența obligatorie la uniunea administratorilor autorizați)

CHIȘINĂU

15 decembrie 2022

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dnei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,
dlui Nicolae ROȘCA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dnei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate la 20 iulie 2022 și, respectiv, la 17 octombrie 2022,

Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,

Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Deliberând la 15 decembrie 2022, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a textului „[...] pe toți [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați, ridicată de dl avocat Alexei Kebeș, în interesele dlui Iuri Sorochin, în cauza nr. 2a-3036/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău [sesizarea nr.121g/2022], și textul „[...] care îi întrunește pe toți administratorii autorizați [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați, ridicată de dl avocat Iuri Sorochin în interesele dlui Victor Nemțanu, în cauza nr. 2-813/2019, pendinte la Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni [sesizarea nr.160g/2022].

2. Sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate au fost trimise la Curtea Constituțională de un complet din cadrul Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ de la Curtea de Apel Chișinău (judecătorii dl Ion Țurcan, dl Iurie Cotruță și dna Liuba Pruteanu) și de dna judecător Natalia Doroftei de la Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor (sesizarea nr.121g/2022) - textul „[...] pe toți [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea nr.161/2014”) și [sesizarea nr.160g/2022] textul „[...] care îi întrunește pe toți administratorii autorizați [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea nr.161/2014), Curtea a decis conexarea lor într-un singur dosar, pe baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, căruia i-a atribuit numărul 121g/2022.

A. Circumstanțele litigiilor principale

Sesizarea nr. 121g/2022

4. La 9 octombrie 2019, Uniunea administratorilor autorizați din Moldova a formulat o cerere de chemare în judecată către membrul său, administratorul autorizat dl Iuri Sorochin, de încasare a contribuțiilor de membru.

5. Prin Hotărârea Judecătorei Chișinău, sediul Centru, din 25 mai 2021, s-a admis parțial cererea și s-a dispus încasarea contribuțiilor de membru.

6. Hotărârea judecătorească a fost contestată cu apel de către administratorul autorizat dl Iuri Sorochin.

7. La 28 iunie 2022, dl avocat Alexei Kebeș a ridicat, în interesele dlui Iuri Sorochin, excepția de neconstituționalitate a textului „[...] pe toți [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați.

8. Printr-o încheiere din aceeași dată, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului 10 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați și a sesizat Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

Sesizarea nr. 160g/2022

9. La 1 august 2019, Uniunea administratorilor autorizați din Moldova a formulat o cerere de chemare în judecată către membrul său, administratorul autorizat dl Victor Nemțanu, de încasare a contribuțiilor de membru. Cererea a fost depusă la Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni.

10. La 14 iulie 2022, dl avocat Iuri Sorochin a ridicat, în interesele dlui Victor Nemțanu, excepția de neconstituționalitate a textului „[...] care îi întrunește pe toți administratorii autorizați [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați.

11. Printr-o încheiere din 6 octombrie 2022, Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni, a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolului 10 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați și a sesizat Curtea Constituțională, în vederea soluționării acesteia.

B. Legislația pertinentă

12. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 20 Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 41 Libertatea partidelor și a altor organizații social-politice

„(1) Cetățenii se pot asocia liber în partide și în alte organizații social-politice. Ele contribuie la definirea și la exprimarea voinței politice a cetățenilor și, în condițiile legii, participă la alegeri.

[...]”.

Articolul 43

Dreptul la muncă și la protecția muncii

„(1) Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

[...]”.

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

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

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

[...]”.

13. Prevederile relevante ale Legii nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați sunt următoarele:

Articolul 10

Uniunea administratorilor autorizați

„(1) Uniunea administratorilor autorizați este o organizație profesională necomercială, cu personalitate juridică, care îi întrunește **pe toți** administratorii autorizați în condițiile prezentei legi.

(2) Uniunea administratorilor autorizați are următoarele atribuții de bază:

a) colaborează cu Ministerul Justiției și cu alte autorități publice în vederea stabilirii și implementării eficiente a politicilor și a cadrului de reglementare a activității de administrator;

b) participă la formarea profesională a candidaților pentru admiterea în profesia de administrator;

c) asigură instruirea și perfecționarea profesională continuă a administratorilor;

d) contribuie la implementarea bunelor practici și la dezvoltarea continuă a profesiei de administrator;

e) îndeplinește alte atribuții prevăzute de lege și de statutul său.

(3) Uniunea administratorilor autorizați activează în baza statutului propriu.”

ÎN DREPT

A. Argumentele autorilor sesizărilor privind excepțiile de neconstituționalitate

14. Autorii excepțiilor susțin că norma contestată prevede că toți administratorii autorizați trebuie să fie membri ai Uniunii administratorilor autorizați, iar acest fapt le-ar încălca dreptul la asocierea liberă, deoarece Uniunea a instituit un monopol în domeniul practicării acestei profesii. Mai mult, obligația apartenenței la Uniune le-ar afecta și dreptul la muncă. În eventualitatea în care un administrator autorizat nu achită timp de un an cotizațiile obligatorii, Congresul Uniunii ar putea decide încetarea calității de membru a administratorului.

15. Totodată, achitarea acestor contribuții obligatorii le-ar afecta dreptul de proprietate. Autorii sesizărilor menționează că Uniunea administratorilor autorizați a încetat activitatea unor administratori autorizați, iar ulterior a formulat acțiuni

civile privind încasarea pretinselor cotizații față de persoanele care nu mai dețineau statutul de administrator. Autorii consideră că aceste persoane au fost supuse unor măsuri de constrângere duble, pentru care legislatorul nu a prevăzut restabilirea în funcție atunci când administratorul autorizat căruia i s-a retras autorizația a achitat aceste contribuții.

16. De asemenea, autorii sesizărilor au menționat că sunt discriminați în raport cu alte categorii de profesii liberale cum ar fi avocații, notarii, executorii judecătorești, cărora nu li se retrage statutul de membru al Uniunii din care fac parte din motivul neachitării cotizațiilor anuale.

17. Autorii sesizărilor pretind că dispozițiile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3), 4, 6, 16, 20, 22, 23, 26, 41, 42, 43, 46, 54, 76, 114 și 127 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

18. Examinând admisibilitatea sesizărilor privind excepțiile de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

19. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în acest caz controlul constituționalității unor prevederi din Legea cu privire la administratorii autorizați, ține de competența Curții Constituționale.

20. Curtea constată că sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate, ridicate de dl avocat Alexei Kebeș, în interesele dlui Iuri Sorochin, în cauza pendinte la Curtea de Apel Chișinău, și de dl avocat Iuri Sorochin, în interesele dlui Victor Nemțanu, în cauza pendinte la Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni, sunt formulate de subiectele cărora li s-a conferit acest drept, pe baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

21. Obiectul excepțiilor de neconstituționalitate îl constituie textul „[...] care îi întrunește pe toți administratorii autorizați [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea cu privire la administratorii autorizați. Curtea admite că norma contestată ar putea fi aplicată la examinarea cauzelor în care au fost ridicate excepțiile de neconstituționalitate. Așa cum rezultă din sesizări și din încheierile instanțelor, la baza judecării proceselor stau cereri ale Uniunii administratorilor autorizați privind încasarea contribuțiilor obligatorii de membru al Uniunii. Curtea constată că articolul criticat din Lege nu a mai constituit anterior obiect al controlului constituționalității.

22. Curtea reține că o altă condiție obligatorie pentru ca excepția de neconstituționalitate să poată fi examinată în fond este incidența unui drept fundamental. Curtea trebuie să analizeze, prin prisma argumentelor autorilor sesizărilor, dacă prevederile contestate reprezintă o ingerință într-un drept fundamental (a se vedea HCC nr. 12 din 6 aprilie 2021, § 29; HCC nr. 16 din 20 mai 2021, § 31).

23. Curtea reține că autorii sesizărilor au menționat incidența articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 4 [*drepturile și libertățile omului*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 16 [*egalitatea*], 20 [*accesul la justiție*], 22 [*neretroactivitatea legii*], 23 [*dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle*], 26 [*dreptul la apărare*], 41 [*libertatea partidelor și a altor organizații social-politice*], 42 [*dreptul de a întemeia și de a se afilia la sindicate*], 43 [*dreptul la muncă și la protecția muncii*], 46 [*dreptul la proprietate privată și protecția acesteia*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*], 76

[*intrarea în vigoare a legii*], 114 [*înfăptuirea justiției*] și 127 [*proprietatea*] din Constituție.

24. Curtea a notat în jurisprudența sa că articolele 1 alin. (3), 4 și 6 din Constituție nu pot fi analizate în mod individual, ci pot interveni dacă este constatată aplicabilitatea unei prevederi din Constituție (a se vedea DCC nr. 115 din 15 iulie 2021, § 19; DCC nr. 4 din 18 ianuarie 2022, § 16; DCC nr. 43 din 31 martie 2022, § 26). De asemenea, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că articolele 16, 23 și 54 din Constituție nu au o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabile, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența unor ingerințe în drepturile fundamentale garantate de Constituție. Abia în cadrul analizei caracterului justificat al ingerinței abstracte în drepturile fundamentale garantate de Constituție Curtea poate pune în operă prevederile acestor articole (HCC nr. 8 din 5 aprilie 2022, § 26).

25. Cu privire la incidența articolului 41 din Constituție, Curtea menționează următoarele. Articolul 10 din Legea cu privire la administratorii autorizați prevede că Uniunea administratorilor autorizați este o organizație profesională necomercială, cu personalitate juridică, care îi întrunește pe toți administratorii autorizați în condițiile legii.

26. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că dreptul la asociere, garantat de articolul 41 din Constituție, prevede posibilitatea cetățenilor de a se asocia, în mod liber, în partide sau formațiuni social-politice sau alte tipuri și forme de organizații, care nu au scopuri lucrative și nu urmăresc obținerea sau împărțirea unor beneficii. Pe baza acestui drept, persoanele pot participa la viața politică, științifică, socială și culturală sau de a-și realiza o serie de interese legitime comune (a se vedea DCC nr. 85 din 19 iunie 2019, § 15).

27. De asemenea, Curtea Europeană a notat că obligația de a se afilia unei asociații poate face incident articolul 11 din Convenție doar dacă asociația în discuție exercită funcții de interes privat. În cazul asociațiilor care exercită funcții de interes public, articolul 11 din Convenție nu este incident (a se vedea *Popov și alții v. Bulgaria* (dec.), 6 noiembrie 2003). Astfel, în mai multe cauze referitoare la asociațiile profesionale și organizațiile din domeniul ocupării forței de muncă, Curtea Europeană a stabilit că obiectivul acestor asociații era de a reglementa și promova profesiile pe care le reprezintă, exercitând totodată funcții importante de drept public, în vederea protecției publicului. Conform jurisprudenței constante a Curții Europene a Drepturilor Omului, ordinele profesiilor liberale sunt instituții de drept public, reglementate de lege, urmăresc scopuri de interes general și nu intră sub incidența art. 11 din Convenție (a se vedea *Popov și alții v. Bulgaria* (dec.), 6 noiembrie 2003; *Bota v. România* (dec.), din 12 octombrie 2004; *Uniunea Națională a Notarilor v. Albania* (dec.), 6 mai 2008).

28. În prezenta cauză, din analiza legislației care reglementează statutul Uniunii administratorilor autorizați, Curtea observă că Uniunea reprezintă o organizație profesională necomercială, cu personalitate juridică. Uniunea colaborează cu Ministerul Justiției și cu alte autorități publice în vederea stabilirii și implementării eficiente a politicilor și a cadrului de reglementare a activității de administrator; participă la formarea profesională a candidaților pentru admiterea în profesia de administrator; asigură instruirea și perfecționarea profesională continuă a administratorilor; contribuie la implementarea bunelor practici și la dezvoltarea continuă a profesiei de administrator (articolul 10 din Legea cu privire la administratorii autorizați).

29. Curtea constată că Uniunea elaborează și adoptă Codul deontologic al administratorilor autorizați și Codul de bune practici în activitatea administratorilor autorizați (articolele 11 și 42 alin. (4) lit. a) din Legea cu privire la administratorii autorizați). De asemenea, administratorul poate răspunde disciplinar pentru încălcarea normelor deontologice prevăzute de Codul deontologic al administratorilor autorizați. Curtea reține că obligația administratorilor de a fi membri ai Uniunii rezultă din decizia acestora de a exercita profesia în discuție, care, prin natura sa, reclamă o reglementare juridică specială (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Popov și alții v. Bulgaria* (dec.), 6 noiembrie 2003).

30. Uniunea administratorilor autorizați este o asociație care îndeplinește o activitate de interes public și urmărește un scop de interes general. Așadar, Curtea reține că Uniunea administratorilor autorizați nu constituie o asociație în sensul articolului 41 din Constituție, care trebuie interpretat în acord cu articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, și, prin urmare, obligația administratorilor de a se asocia la Uniune nu poate fi analizată prin prisma acestui articol.

31. Cu privire la criticile de neconstituționalitate invocate în raport cu articolul 43 din Constituție, Curtea observă că relațiile dintre Uniunea administratorilor autorizați și membrii săi nu are la bază un contract de muncă. Legea cu privire la administratorii autorizați stabilește că administratorul autorizat, în calitatea sa de membru, are obligația să achite contribuțiile la bugetul Uniunii administratorilor autorizați în mărimea și în termenele stabilite de Statutul Uniunii. Dacă restanțele la contribuțiile obligatorii nu sunt achitate în termen de cel mult un an, Congresul Uniunii poate decide încetarea calității de membru al Uniunii conform procedurii stabilite de Lege. Astfel, autorii excepțiilor nu pot pretinde că au o speranță legitimă de a fi menținuți în calitate de membru al Uniunii administratorilor autorizați de vreme ce nu-și îndeplinesc obligația financiară impusă de lege, obligație pe care o cunoșteau la data la care au devenit membri ai acestei Uniuni.

32. Referitor la incidența dreptului de proprietate garantat de articolul 46 din Constituție, invocat de către autori în legătură cu stabilirea cotizațiilor de membru al Uniunii, Curtea observă că contribuțiile obligatorii, taxele și alte plăți în bugetul Uniunii nu sunt stabilite prin lege, ci prin Statutul Uniunii administratorilor autorizați din Moldova și prin Regulamentul Consiliului Uniunii de către Congresul Uniunii, constituit din toți membrii Uniunii (art. 42 alin. (4) lit. g)). Astfel, este de competența instanțelor de judecată să aprecieze caracterul proporțional al cuantumului cotizațiilor prin raportare la dreptul de proprietate. Problema unei eventuale încălcări a dreptului de proprietate privind plata unor contribuții de membru al Uniunii administratorilor autorizați nu poate fi analizată într-un proces din fața Curții Constituționale.

33. De asemenea, autorii sesizărilor au susținut că le este încălcat dreptul de proprietate în legătură cu pierderea calității de membru al Uniunii administratorilor autorizați, deoarece această pierdere conduce la încetarea activității administratorului autorizat. Cu referire la acest aspect, potrivit jurisprudenței Curții, licența (autorizația) de a desfășura o anumită activitate a fost în mod constant considerată un „bun” în sensul articolului 1 din Protocolul nr. 1 la Convenția Europeană, în măsura în care oferă persoanelor vizate un drept asupra unui interes material (a se vedea HCC nr. 31 din 3 noiembrie 2016, § 38). Totuși, Curtea menționează că textul contestat de autorii sesizării nu reglementează retragerea autorizației sau încetarea

activității administratorului autorizat. Dispoziția contestată se referă exclusiv la obligativitatea calității de membru al Uniunii administratorilor autorizați a tuturor persoanelor cărora Ministerul Justiției le-a eliberat/emis autorizație. Încetarea activității administratorului autorizat este reglementată în alte articole ale Legii cu privire la administratorii autorizați. Prin urmare, Curtea nu poate reține argumentele autorilor sesizărilor referitoare la încălcarea dreptului de proprietate garantat de articolul 46 din Constituție în raport cu prevederile contestate.

34. Cu referire la incidența articolelor 20, 22, 26, 42, 114 și 127 din Constituție, autorii nu au oferit argumente care să demonstreze caracterul contradictoriu al prevederilor contestate în raport cu normele constituționale. Curtea reține că simpla enumerare a normelor constituționale, în lipsa argumentelor care ar fundamenta pretinsa relație de contrarietate a dispozițiilor legale criticate față de acestea, nu poate fi considerată o veritabilă critică de neconstituționalitate (a se vedea DCC nr. 46 din 1 aprilie 2021, § 16; DCC nr. 65 din 13 mai 2021, § 17).

35. Așadar, pentru că nu s-a demonstrat incidența drepturilor fundamentale invocate de autorii sesizărilor, Curtea subliniază că nici articolele 16, 23 și 54 din Constituție nu sunt incidente.

36. Prin urmare, date fiind cele enunțate *supra*, Curtea constată că sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate nu întrunesc condițiile de admisibilitate și nu pot fi acceptate pentru examinare în fond.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) literele a) și g) și 140 din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibile* sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a textului „[...] care îi întrunește pe toți administratorii autorizați [...]” din articolul 10 alin. (1) din Legea nr. 161 din 18 iulie 2014 cu privire la administratorii autorizați, ridicată de dl avocat Alexei Kebeș, în interesele dlui Iuri Sorochin, în cauza nr. 2a-3036/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău, și de dl avocat Iuri Sorochin, în interesele dlui Victor Nemțanu, în cauza nr. 2-813/2019, pendinte la Judecătoria Hâncești, sediul Ialoveni.

2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte de ședință

Liuba ȘOVA

Chișinău, 15 decembrie 2022
DCC nr. 177
Dosarul nr. 121g/2022