



Republica Moldova
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PRIVIND EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE

**a prevederilor articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea
instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995**
*(interzicerea transferului și retragerii mijloacelor bănești din conturile
bancare ale persoanelor afiliate unei bănci comerciale)*

(Sesizarea nr. 9g/2016)

CHIȘINĂU

11 mai 2016

În numele Republicii Moldova,
Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,
Dl Aurel BĂIEȘU,
Dl Igor DOLEA,
Dl Tudor PANȚÎRU,
Dl Victor POPA, *judcători*,
cu participarea dlui Teodor Papuc, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 17 februarie 2016
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 17 februarie 2016, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție, 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale, de Curtea Supremă de Justiție, privind excepția de neconstituționalitate a articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995, ridicată de avocatul Alexandr Sicinski în dosarul nr.3-1848/15, aflat pe rolul Judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău.

2. Autorul excepției de neconstituționalitate susține că prevederile legale contestate, care instituie interdicția retragerii și transferului mijloacelor bănești din conturile bancare ale persoanelor afiliate băncii, în esență încalcă articolele 16, 46 și 54 din Constituție.

3. În cadrul ședinței publice, autorul sesizării a concretizat obiectul excepției de neconstituționalitate, precizând că solicită verificarea constituționalității doar a prevederilor articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995.

4. Prin decizia Curții Constituționale din 22 februarie 2016, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Guvernului, Președintelui Republicii Moldova și Băncii Naționale a Moldovei.

6. În ședința plenară publică a Curții, sesizarea a fost susținută de avocatul Alexandr Sicinski. Parlamentul a fost reprezentat de către Sergiu Bivol, șef de secție în cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul a fost reprezentat de către dl Eduard Serbenco,

viceministru al justiției. Banca Națională a Moldovei (în continuare - BNM) a fost reprezentată de către Andrei Velcev, șef al direcției avizare juridică și contencios.

CIRCUMSTANȚELE CAUZEI

7. Pe rolul judecătoriei Râșcani, mun. Chișinău, se află cererea de chemare în judecată formulată, la 5 noiembrie 2015, de către dl Victor Cunev împotriva Comitetului executiv al Băncii Naționale a Moldovei (BNM), în vederea anulării unui act cu caracter individual al administratorului special al BC „Banca Socială” SA, precum și a unor hotărâri ale BNM, ca acte cu caracter normativ. Astfel, obiectul litigiului îl constituie răspunsul nr. 2310/400 din 14 septembrie 2015 al administratorului special al BC „Banca Socială” SA, Hotărârile Consiliului administrativ al BNM nr. 5 din 26 august 2015 și nr. 17 din 10 septembrie 2015, precum și Hotărârea Comitetului Executiv al BNM nr. 6 din 22 octombrie 2015.

8. Actele contestate au fost emise în baza prevederilor articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995.

9. Prin aceste acte a fost instituit, iar apoi modificat câmpul de aplicare al unui moratoriu impus tuturor creanțelor persoanelor fizice care erau membri ai Consiliului băncii comerciale, menționată *supra*, ai Consiliului ei de administrație, Comisiei de cenzori, membri ai comitetelor de credit din sediul central al băncii pentru anumite sume, **precum și creanțelor persoanelor afiliate acestei bănci.**

10. În speță, dlui Cunev i-a fost refuzat transferul și eliberarea mijloacelor bănești din conturile sale bancare deschise la BC „Banca Socială” SA, pe motiv că este persoană afiliată băncii.

11. În cadrul ședinței de judecată din 14 decembrie 2015, avocatul Alexandr Sicinski a ridicat excepția de neconstituționalitate a prevederilor articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare, solicitând sesizarea Curții Constituționale și verificarea constituționalității acestor dispoziții legale prin prisma articolelor 16, 46 și 54 din Constituție.

12. Printr-o încheiere din 29 decembrie 2015, Judecătoria Râșcani, mun. Chișinău, a admis demersul avocatului și a dispus sesizarea Curții Constituționale prin intermediul Curții Supreme de Justiție.

13. La 8 februarie 2016, Plenul Curții Supreme de Justiție a adoptat Hotărârea nr.6 privind ridicarea excepției de neconstituționalitate a articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995, prezentând sesizarea Curții Constituționale pentru soluționare.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

14. Prevederile relevante ale Constituției (republicată în M. O., 2016, nr.69-77) sunt următoarele:

Articolul 16

Egalitatea

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

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 dreaptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobândită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobândirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului.

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

„(1) În Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului.

(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

(3) Prevederile alineatului (2) nu admit restrângerea drepturilor proclamate în articolele 20-24.

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

15. Prevederile relevante ale Legii instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995 (M.O., 1996, nr. 78-81, art. 199) sunt următoarele:

Articolul 3 Noțiuni principale

„În sensul prezentei legi se utilizează următoarele noțiuni:

[...]

afiliată a unei alte persoane se consideră persoana:

- a) care exercită controlul asupra persoanei;
- b) care se află sub controlul persoanei;
- c) care se află, împreună cu persoana, sub controlul unei alte persoane;
- d) care este membru al consiliului, al organului executiv și al comisiei de cenzori a persoanei;
- e) care, conform legislației civile, este legată de persoana fizică - membru al consiliului, al organului executiv, al comisiei de cenzori a persoanei - printr-un raport de rudenie de gradul întâi și doi, precum și soții;
- f) a cărei afiliere este determinată de Banca Națională prin actele sale normative, care trebuie să corespundă principiilor general acceptate pentru o supraveghere bancară eficientă;

[...]

Articolul 37⁷ Principalele atribuții și drepturi ale administratorului special

„(1) Administratorul special are atribuții depline de a conduce, gestiona și controla banca, inclusiv:

- a) analizează, evaluează activitatea și situația financiară a băncii;
- b) determină cel mai eficient și rapid mod de lichidare a circumstanțelor prevăzute la art. 374 alin. (2) lit. b)–f), de reducere a pierderilor băncii și de minimizare a riscurilor pentru interesele deponenților și ale altor creditori;
- c) participă la elaborarea, organizarea și realizarea măsurilor de remediere a situației băncii și controlează realizarea lor;
- d) exercită controlul asupra dispunerii de patrimoniul băncii;
- e) ia măsuri privind colectarea datoriilor față de bancă și recuperarea bunurilor ei aflate în posesiunea terților, intențuând acțiuni în instanțele de judecată în numele și în interesele băncii;
- f) prezintă Băncii Naționale informații, explicații și rapoarte;
- g) exercită alte atribuții necesare în scopurile administrării speciale.

(2) Administratorul special are dreptul:

- a) să angajeze specialiști, experți, consultanți profesioniști;
- b) să convoace și să conducă adunarea generală a acționarilor băncii;

c) să abroge sau să suspende deciziile organelor de conducere, să concedieze sau să transfere în alte funcții membrii organelor executive și salariații băncii, să revizuiască obligațiile lor funcționale, să schimbe mărimea remunerației muncii, cu respectarea legislației muncii;

d) să numească reprezentanții săi în subdiviziunile separate ale băncii, în organele executive ale persoanelor juridice care se află în posesiunea majoritară a băncii;

e) să suspende plata dividendelor și alte forme de distribuire a capitalului băncii;

f) să stabilească creditorii băncii, valoarea și temeinicia creanțelor acestora, să ceară creditorilor să confirme creanțele lor;

g) să negocieze obligațiile și creanțele băncii în vederea stabilirii unei noi scadențe a acestora, reducerii, novației, preluării, remiterii datoriilor;

h) să suspende atragerea de depozite și/sau acordarea de credite, să dispună alte restricții privind activitatea băncii;

i) să rezilieze contractele, să refuze executarea obligațiilor conform art. 37/12;

j) să efectueze măsuri de remediere a situației financiare, inclusiv restructurarea băncii (majorarea, reducerea capitalului, vânzarea activelor, predarea obligațiilor și a activelor), reorganizarea sau vânzarea băncii;

k) să prezinte Băncii Naționale concluzii și recomandări referitoare la bancă, inclusiv privind instituirea moratoriului, prelungirea termenului/încetarea administrării speciale, retragerea licenței;

l) să exercite alte drepturi prevăzute de prezenta lege, de alte acte legislative și normative.

(3) În cazul prevăzut la art. 37/4 alin. (2) lit. f), atribuția principală a administratorului special o constituie luarea măsurilor necesare pentru numirea, după caz, a membrilor consiliului, a organului executiv și a administratorilor băncii. În decursul acestei administrări, administratorul special poate lua orice măsuri care pot fi adoptate de organele menționate, potrivit legii.

(4) La cererea administratorului special, organele de drept sunt obligate să-i acorde sprijin în obținerea accesului la încăperi și la alte active ale băncii, în preluarea controlului și asigurarea integrității activelor, registrelor, documentelor și a informațiilor băncii.

(5) În exercitarea atribuțiilor și drepturilor sale, administratorul special acordă importanță prioritară intereselor deponenților și ale altor creditori care nu sunt persoane afiliate băncii în raport cu acționarii și creditorii care sunt persoane afiliate băncii. Banca și acționarii ei nu pot să facă responsabil pe administratorul special sau pe Banca Națională de prejudiciile cauzate în legătură cu acțiunile în cadrul administrării speciale dacă aceste acțiuni sunt întreprinse în scop de neadmitere a riscului excesiv pentru stabilitatea financiară, de protejare a intereselor deponenților și ale altor creditori ai băncii.”

Articolul 37¹⁵ Moratoriul

„(1) Pentru a preveni agravarea situației financiare a băncii și a păstra activele acesteia, Banca Națională, la instituirea sau în perioada administrării speciale a băncii, poate dispune amânarea executării creanțelor creditorilor și a transferului activelor băncii pe un termen de până la 2 luni (moratoriu). Banca Națională poate prelungi

moratoriul în situații de criză financiară sistemică, definite astfel de organul național instituit pentru gestionarea crizelor financiare sistemice, pentru o perioadă ce nu va depăși termenul administrării speciale stabilit conform art. 37/4 alin. (3). Moratoriul nu constituie situație de insolvență a băncii.

(2) Acțiunea moratoriului poate fi limitată la anumite categorii de creditori, creanțe sau active ori la o anumită valoare a acestora.

(3) Acțiunea moratoriului nu se extinde asupra:

a) creanțelor aferente depozitelor și altor obligații pecuniare constituite/născute în baza tranzacțiilor încheiate după instituirea moratoriului;

b) creanțelor salariaților băncii privind plata salariilor, remunerațiilor de autor, privind repararea prejudiciilor cauzate prin schilodire sau prin o altă vătămare a sănătății, ori prin deces, precum și asupra creanțelor creditorilor privind plata salariilor, pensiilor, a pensiilor de întreținere, burselor, indemnizațiilor sociale, în limitele stabilite de administratorul special;

c) creanțelor privind plata cheltuielilor de administrare necesare asigurării activității băncii, prevăzute la art. 38/8 alin. (1);

d) efectuării compensării creanțelor opuse conform art. 37/14.

(4) În perioada acțiunii moratoriului:

a) dobânzile, penalitățile și alte măsuri de răspundere patrimonială pentru neexecutarea sau executarea necorespunzătoare a obligațiilor băncii nu se aplică;

b) dobânzile stabilite la obligațiile băncii se calculează, dar se plătesc numai după expirarea termenului moratoriului sau după ridicarea acestuia de către Banca Națională înainte de termen;

c) intentarea și continuarea procedurilor judiciare sau administrative, precum și aplicarea altor metode de apărare juridică în scopul obținerii sau asigurării plăților aferente depozitelor sau datoriilor nu se admit;

d) executarea documentelor executorii și a altor acte supuse executării silite privind urmărirea activelor băncii, inclusiv a bunurilor gajate, se suspendă, cu excepția cazurilor legate de creanțele asupra cărora nu se extinde moratoriul conform alin. (3);

e) satisfacerea cererii acționarului băncii privind răscumpărarea acțiunilor, în urma căreia acționarul se va retrage din componența acționarilor băncii, nu se admite.

(5) Un anunț privind instituirea moratoriului se publică potrivit art. 37/4 alin. (5)."

16. Prevederile relevante ale Protocolului adițional la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (încheiată la Roma la 4 noiembrie 1950 și ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997) sunt următoarele:

Articolul 1 Protecția proprietății

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

Dispozițiile precedente nu aduc atingere dreptului statelor de a adopta legile pe care le consideră necesare pentru a reglementa folosința bunurilor conform interesului general sau pentru a asigura plata impozitelor ori a altor contribuții, sau a amenzilor.”

ÎN DREPT

17. Din conținutul sesizării, Curtea observă că normele contestate vizează modul de executare a creanțelor creditorilor pe durata moratorului instituit de către Banca Națională a Moldovei asupra unei bănci comerciale, implicit modul de executare a creanțelor creditorilor afiliați băncii.

18. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii constituționale, precum dreptul de proprietate, raportat la principiul nediscriminării, și limitele de restrângere a acestui drept.

A. ADMISIBILITATEA

19. În decizia sa din 22 februarie 2016, Curtea a verificat întrunirea următoarelor condiții de admisibilitate:

(1) *Obiectul excepției intră în categoria actelor prevăzute la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție*

20. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, Curtea a constatat că controlul constituționalității legilor, în speță a Legii instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995, ține de competența Curții Constituționale.

(2) *Excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică faptul că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu*

21. Curtea observă că excepția de neconstituționalitate a fost ridicată de către una din părțile procesului în fața judecătoriei Râșcani din mun. Chișinău, care a remis-o Curții Supreme de Justiție, pentru a sesiza Curtea Constituțională. În consecință, Curtea Supremă de Justiție a sesizat Curtea Constituțională. Articolele 25 lit. d) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. d) din Codul jurisdicției constituționale acordă Curții Supreme de Justiție această competență.

(3) *Prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei*

22. Curtea reține că prerogativa de a soluționa excepțiile de neconstituționalitate, cu care a fost învestită prin articolul 135 alin. (1) lit. g) din Constituție, presupune stabilirea corelației dintre normele legislative și

textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia și de **pertinența prevederilor contestate pentru soluționarea litigiului principal în instanțele de judecată.**

23. Curtea observă că obiectul excepției de neconstituționalitate îl constituie articolele 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995.

24. Curtea acceptă argumentele autorului excepției de neconstituționalitate, potrivit cărora prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei, deoarece sub imperiul acestora s-au născut raporturi juridice care continuă să producă efecte și sunt determinante pentru soluționarea cauzei.

(4) Nu există o hotărâre anterioară a Curții care are ca obiect prevederile contestate

25. Curtea nu a identificat în jurisprudența sa o hotărâre care a avut ca obiect prevederile contestate.

26. Curtea notează că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există niciun temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale.

27. Prin urmare, pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera cu prevederile articolului 46 combinat cu articolele 16 și 54 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 46 COMBINAT CU ARTICOLELE 16 ȘI 54 DIN CONSTITUȚIE

28. În opinia autorului excepției de neconstituționalitate, prevederile supuse controlului de constituționalitate încalcă articolul 46 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

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

29. De asemenea, autorul excepției de neconstituționalitate susține că se încalcă articolul 16 din Constituție, care stabilește:

„(1) Respectarea și ocrotirea persoanei constituie o îndatorire primordială a statului.

(2) Toți cetățenii Republicii Moldova sînt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială.”

30. Mai mult, autorul susține că normele contestate sunt contrare și articolului 54 alin. (2) din Legea Supremă:

„(2) Exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sînt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.”

A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

31. Invocând neconformitatea articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare cu articolul 46 din Constituție, autorul excepției de neconstituționalitate susține că, prin aplicarea prevederilor contestate, persoanelor afiliate unei bănci comerciale li se încălcă dreptul de proprietate, în sensul că acestea, pe perioada administrării speciale a băncii, nu mai pot dispune de mijloacele bănești de care au dreptul să dispună, din cauza relației lor de rudenie cu membrii Consiliului băncii comerciale.

32. De asemenea, autorul excepției de neconstituționalitate susține că distincția făcută de către legiuitor între creditorii care sunt persoane afiliate unei bănci comerciale și restul creditorilor constituie o discriminare pe motiv de origine socială. Potrivit acestuia, tratamentul diferențiat nu are nicio justificare și este, așadar, disproporționat.

B. Argumentele autorităților

33. În opinia sa, Parlamentul a menționat că dispozițiile articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare nu contravin dispozițiilor constituționale, dată fiind necesitatea protecției pieței financiare și a menținerii încrederii în sectorul bancar. Potrivit Parlamentului, dreptul de proprietate este susceptibil de limitări. Scopul legitim al măsurilor întreprinse constituie evitarea influențelor negative ale problemelor unei bănci asupra întregului sistem economic și asigurarea stabilității financiare.

34. Cu referire la principiul egalității, Parlamentul susține că legislatorul este abilitat să stabilească o procedură specială, derogatorie de la dreptul comun, atunci când are în vedere situații deosebite. Având în vedere circumstanțele cauzei, Parlamentul consideră că există o situație deosebită, că măsurile întreprinse sunt justificate și că excepția de neconstituționalitate este neîntemeiată.

35. În opinia sa, Guvernul consideră că scopul legitim urmărit de legislator prin articolul 37⁷ alin. (5) din Legea instituțiilor financiare este de a proteja creditorii care sunt persoane neafiliate băncii, în raport cu persoanele afiliate, întrucât persoanele afiliate ocupă o poziție privilegiată. Această normă urmărește evitarea actelor de corupție și a celor conexe,

pentru că faptele de corupție se comit prin abuzul de funcții și de putere. Cu referire la scopul legitim al articolului 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare, Guvernul consideră că acesta constă în prevenirea agravării situației financiare a băncii și păstrarea activelor acesteia. Instituirea moratoriului are drept scop nu doar prevenirea înrăutățirii situației financiare a băncilor, ci și evitarea consecințelor negative pentru întregul sector financiar-bancar. Obiectivul general al Legii instituțiilor financiare constă în protejarea intereselor deponenților, apărarea secretului depozitelor, inadmisibilitatea riscului excesiv în sistemul financiar ș.a. Legătura rațională dintre scopurile legitime urmărite prin articolele 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare și restrângerea unor drepturi ale persoanelor din categoriile menționate la articolul 3 lit. e) din aceeași lege constă în faptul că persoana legată de persoana fizică – membru al consiliului, al organului executiv, al comisiei de cenzori a persoanei – printr-un raport de rudenie de gradul întâi și doi poate fi favorizată în raport cu persoanele neafiliate. Prin urmare, nu se atestă un tratament discriminatoriu, întrucât există o cauză justificativă pentru limitarea dreptului de proprietate, și anume reducerea riscurilor bancare, precum și protejarea intereselor depunătorilor și creditorilor acestuia.

36. Potrivit opiniei Președintelui Republicii Moldova, articolul 3 din Legea instituțiilor financiare se referă la o „persoană afiliată altei persoane”, nu la o „persoană afiliată băncii”. În sensul strict al legii, persoanelor afiliate altor persoane nu li se pot aplica restricțiile prevăzute de articolul 37⁷ din Legea instituțiilor financiare. De asemenea, articolul 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare vine în contradicție cu rigorile constituționale, întrucât prevederile sale stabilesc că acțiunea moratoriului, pe parcursul căruia BNM poate dispune amânarea executării creanțelor creditorilor și a transferului activelor băncii pentru un anumit termen, „poate fi limitată la anumite categorii de creditori, creanțe sau active ori la o anumită valoare a acestora”. Potrivit Președintelui Republicii Moldova, formularea acestei norme nu are un caracter clar și precis. Articolul în discuție lasă la discreția BNM determinarea categoriilor de creditori al căror drept de proprietate poate fi restrâns, fapt care face imprezizibile hotărârile acestei autorități.

37. În opinia comunicată Curții, Banca Națională a Moldovei consideră că dispozițiile contestate nu contravin dispozițiilor constituționale. Banca Națională invocă necesitatea menținerii stabilității financiare, iar dispozițiile Legii instituțiilor financiare îi oferă cadrul legal pentru întreprinderea acțiunilor prompte în acest sens.

C. Aprecierea Curții

1. Principii generale

1.1. Aspecte generale privind dreptul de proprietate

38. Constituția Republicii Moldova protejează dreptul de proprietate, articolul 46 alin. (1) stabilind că dreptul de proprietate privată și creanțele asupra statului sunt garantate.

39. Dreptul de proprietate conferă titularului său atributele posesiei, folosinței și dispoziției asupra unor bunuri. În acest context, Curtea Europeană a statuat cu valoare de principiu că noțiunea de „bunuri” din articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenția Europeană are o semnificație autonomă și nu se limitează numai la proprietatea asupra unor bunuri corporale, astfel încât pot fi considerate parte a „dreptului de proprietate” și alte drepturi și interese materializate prin active. De asemenea, în sensul Convenției Europene, noțiunea de „bunuri” cuprinde bunuri mobile, bunuri imobile, alte drepturi reale, dar și „speranța legitimă” de a obține un avantaj patrimonial.

40. Curtea reține că dreptul de proprietate, deși este un drept subiectiv, care îi conferă titularului său capacitatea de a exercita prin putere proprie și în interes propriu atributele de posesie, folosință și dispoziție asupra bunurilor sale, este susceptibil de limitări. Această concluzie poate fi dedusă din clauza generală de restrângere a unor drepturi sau libertăți de la articolul 54 din Constituție.

41. În acest sens, Curtea menționează că o restrângere a drepturilor relative garantate de Constituție trebuie să fie prevăzută de lege, să fie necesară în interesele menționate la articolul 54 alin. (2) din Legea fundamentală, să fie proporțională cu situația care a determinat-o și să nu atingă existența drepturilor în discuție. De asemenea, restrângerea trebuie să corespundă normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional.

42. Restrângerea drepturilor nu trebuie să fie exercitată în vederea discriminării, întrucât nu ar avea un scop legitim. În acest sens, toate autoritățile Republicii Moldova trebuie să respecte, atunci când adoptă acte normative, principiul egalității, consacrat în articolul 16 din Constituție. Ele trebuie să justifice aplicarea unui tratament preferențial dacă situațiile sunt analoage, adică dacă persoanele sau grupurile de persoane comparate se află în situații similare relevante.

43. Totodată, principiul egalității instituie o obligație de a trata în mod diferit persoanele aflate în situații semnificativ diferite. Astfel, dreptul de a nu fi discriminat este încălcat atunci când autoritățile statale eșuează în a trata diferit, fără o justificare obiectivă și rezonabilă, persoanele ale căror situații sunt semnificativ diferite (a se vedea *Thlimmenos v. Grecia*, 6 aprilie 2000, §44).

44. Acest principiu trebuie aplicat inclusiv în reglementarea activității economice la nivel național, obligație pe care Constituția o pune în sarcina statului prin articolul 126 alin. (2) din Constituție. De asemenea, cu respectarea aceluiași principiu, statul trebuie să protejeze interesele naționale în activitatea economico-financiară.

1.2. Rolul Băncii Naționale a Moldovei în sistemul economico-financiar al statului

45. Curtea menționează că, deși statutul Băncii Naționale a Moldovei nu este reglementat distinct în Constituție, Curtea nu poate să nu remarce importanța acesteia pentru protejarea intereselor naționale în activitatea economico-financiară a băncilor comerciale din Republica Moldova. Atât la nivel mondial, cât și în Republica Moldova, băncile centrale sunt autoritățile care exercită supravegherea cu prudență și sunt responsabile de siguranța și buna-funcționare a băncilor comerciale și a întregului sistem bancar.

46. În acest sens, una dintre atribuțiile Băncii Naționale este de a se asigura că băncile implementează politici și acțiuni care împiedică anumite persoane să beneficieze în urma efectuării unor tranzacții care afectează sistemul financiar-bancar sau care împiedică persoanele afiliate unor asemenea persoane să îndeplinească sau să participe la aceste tranzacții.

47. Acest tip de atribuții urmărește evitarea riscului apariției unui conflict de interese între oficialii băncii și persoanele afiliate lor. Iată de ce, de obicei, băncile centrale solicită băncilor comerciale să întreprindă măsurile necesare pentru controlul sau atenuarea riscurilor.

48. Mai ales în condițiile economice ale Republicii Moldova, fortificarea sistemului normativ și a capacității de control în vederea unui sistem financiar stabil rămâne o prioritate de bază. În același timp, reglementările legale în domeniu urmează a fi determinate și de cerințele și standardele internaționale în domeniul bancar.

49. Curtea observă că Republica Moldova s-a angajat, prin semnarea Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, să îndeplinească următoarele obiective legate de sectorul financiar: (a) sprijinirea procesului de adaptare a reglementărilor privind serviciile financiare la nevoile unei economii de piață liberă; (b) asigurarea unei protecții efective și adecvate pentru investitori și alți consumatori de servicii financiare; (c) asigurarea stabilității și integrității sistemului financiar al Republicii Moldova ca întreg; (d) promovarea cooperării dintre diferiți actori ai sistemului financiar, inclusiv a factorilor regulatori și de control; și (e) asigurarea unui control independent și efectiv (a se vedea Acordul de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, articolele 16, 18, 58, 59 ș.a.).

50. Un sistem bancar fragil reprezintă o amenințare pentru stabilitatea macroeconomică și financiară a statului.

51. Prin urmare, este nevoie de un sistem de control fundamental care să se bucure de încrederea cetățenilor în acest sistem bancar, de o cultură a controlului bancar. Pentru realizarea acestor obiective, Banca Națională a Moldovei are la dispoziție o serie de instrumente de control, pe care trebuie să le aplice în mod efectiv și descurajator pentru cei care urmăresc, direct sau indirect, prăbușirea sistemului bancar.

52. În acest mod, se justifică acordarea unor competențe legale deosebite Băncii Naționale, a instrumentelor și finanțării speciale.

2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

53. Curtea reiterează că dreptul de proprietate nu se rezumă doar la bunurile corporale, ci și la cele incorporale, cum ar fi drepturile de creanță. Astfel, drepturile sau interesele manifestate prin existența mijloacelor bănești în conturi de depozit bancare, de asemenea, se bucură de garanția constituțională a dreptului de proprietate (a se vedea, cu referire la dreptul de proprietate, cauzele *Iatridis v. Grecia* [MC], 25 martie 1999, § 54 și *Beyeler v. Italia* [MC], 28 mai 2002, § 100). Persoanele care au depus mijloace bănești în conturi la o bancă sunt îndreptățite la o așteptare rezonabilă sau legitimă de a se bucura efectiv de dreptul lor de proprietate, dacă există o prevedere legislativă sau un act juridic privitor la proprietatea în cauză (a se vedea, de exemplu, *Prințul Hans-Adam II de Liechtenstein v. Germania* [MC], 12 iulie 2001, § 83, și *Kopecký v. Slovacia* [MC], 28 septembrie 2004, §§ 45-52).

54. Curtea reține că în cazurile în care există contracte de depozite bancare între clienți și băncile comerciale se poate vorbi despre așteptarea legitimă a acestor persoane la respectarea dreptului lor de proprietate.

55. Curtea observă că, prin aplicarea articolului 37⁷ alin. (5), poate fi afectat dreptul de proprietate al persoanelor afiliate unei bănci comerciale. În primul rând, pentru că administratorul special al acestei bănci este obligat să acorde o importanță prioritară intereselor deponenților și ale altor creditori care nu sunt persoane afiliate băncii. De asemenea, articolul 37¹⁵ din Legea instituțiilor financiare acordă Băncii Naționale a Moldovei prerogativa instituirii unui moratoriu, care poate fi limitat la anumite categorii de creditori, creanțe sau active ori la o anumită valoare a acestora. Acest moratoriu constă în amânarea executării creanțelor creditorilor și a transferului activelor unei bănci pe un termen de până la 2 luni. Moratoriul poate fi prelungit în situații de criză financiară sistemică și este obligatoriu pentru administratorul special al băncii vizate.

56. În continuare, Curtea va stabili dacă ingerința este prevăzută de lege, în sensul în care este respectată condiția clarității legii, dacă urmărește un scop legitim și dacă este proporțională scopului urmărit.

a) Dacă ingerința este prevăzută de lege

57. Curtea constată că articolul 37⁷ alin. (5) din Legea instituțiilor financiare utilizează expresia „persoane afiliate băncii”. Totodată, art. 3 din aceeași lege prevede că „afiliată a unei alte persoane se consideră persoana care, conform legislației civile, este legată de persoana fizică – membru al consiliului, al organului executiv, al comisiei de cenzori a persoanei – printr-un raport de rudenie de gradul întâi și doi, precum și soții”.

58. Prin urmare, interdicția poate fi impusă creditorilor băncii care, conform legislației civile, se află într-un raport de rudenie de până la gradul doi cu persoanele fizice – membre ale consiliului, ale organului executiv, ale comisiei de cenzori a persoanei.

59. Așadar, Curtea observă că ingerințele în dreptul de proprietate al persoanelor vizate sunt prevăzute de lege.

b) Dacă prevederile legale contestate urmăresc un scop sau mai multe scopuri legitime

60. Curtea menționează că scopul articolului 37⁷ alin. (5) din Legea instituțiilor financiare este protecția creditorilor care nu sunt persoane afiliate băncii de avantajele injuste pe care le-ar avea persoanele afiliate băncii.

61. Pe de altă parte, Curtea observă că scopul articolului 37¹⁵ din aceeași lege este prevăzut chiar în primul său alineat, și anume instituirea moratorului urmărește prevenirea agravării situației financiare a băncii vizate și păstrarea activelor acesteia.

62. Mai mult, cele două scopuri particulare ale articolelor menționate ar putea fi subscrise clauzelor-excepție atașate drepturilor constituționale în articolul 54 alin. (2): „bunăstarea economică a țării” și „protejarea drepturilor și libertăților [...] altor persoane”.

63. Amânarea executării creanțelor creditorilor și a transferului activelor băncii pe un termen de până la 2 luni și limitarea acțiunii acestui moratoriu la anumite categorii de creditori poate preveni agravarea situației financiare a băncii, păstrarea activelor acesteia și evitarea riscului excesiv în sistemul financiar. Aceste scopuri contribuie la protecția economiei țării.

64. La baza acordării priorității pentru interesele deponenților și ale altor creditori care nu sunt persoane afiliate băncii, în raport cu acționarii și creditorii care sunt persoane afiliate băncii, stă scopul protecției drepturilor altor persoane (e.g., prioritatea acordată creditorilor neafiliați băncii reprezintă, de fapt, o protecție oferită dreptului lor de proprietate).

65. Întrucât problema existenței unei discriminări, semnalată de către autorul excepției de neconstituționalitate, are repercusiuni asupra legitimității scopului, Curtea va examina conformitatea prevederilor legale contestate cu articolul 16 din Constituție.

66. Problema ridicată constă în faptul că aplicarea moratorului poate fi limitată la anumite categorii de creditori, creanțe sau active ori la o anumită valoare a acestora. În același context, situația în care administratorul special atribuie o importanță prioritară intereselor deponenților și altor creditori care nu sunt persoane afiliate băncii, în raport cu acționarii și creditorii care sunt persoane afiliate băncii, ar crea premisele aplicării unui tratament discriminatoriu, cu efecte negative pentru dreptul de proprietate al celor din urmă.

67. Curtea reține că posibila existență a unui tratament discriminatoriu **aplicat persoanelor afiliate băncii** poate fi cercetată doar prin prisma articolului 37⁷ alin. (5) din Legea instituțiilor financiare. Acest articol trebuie interpretat în contextul prevederilor relevante ale articolului 3 din aceeași lege, care stabilește expres că se consideră afiliată a unei alte persoane persoana care este legată de persoana fizică – membru al consiliului, al organului executiv, al comisiei de cenzori a persoanei (i.e. băncii) – printr-un raport de rudenie de gradul întâi și doi.

68. Întrucât articolul 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare prevede că acțiunea moratoriului poate fi limitată la anumite categorii de creditori, creanțe sau active ori la o anumită valoare a acestora, **fără a stabili o categorie exactă** despre care s-ar putea spune că este discriminată în general, el nu poate fi analizat din perspectiva respectării principiului constituțional al egalității, în cadrul controlului de constituționalitate inițiat prin ridicarea prezentei excepții de neconstituționalitate. Această prevedere legală nu instituie expres aplicarea moratoriului în cazul persoanelor care au o relație de rudenie de până la gradul doi cu membrii consiliului, ai organului executiv, ai comisiei de cenzori a băncii.

69. Curtea reține că articolul 37⁷ alin. (5) instituie o regulă care are drept scop împiedicarea dobândirii de beneficii de către persoanele afiliate, ca urmare a aflării unor informații, dată fiind poziția lor privilegiată față de bancă. În categoria persoanelor afiliate băncii intră și persoanele legate de persoana fizică – membru al consiliului, al organului executiv, al comisiei de cenzori a persoanei (i.e. băncii) – printr-un raport de rudenie de gradul întâi și doi, adică persoanele vizate.

70. Curtea observă că motivul de discriminare invocat de către autorul excepției de neconstituționalitate, care face parte din categoria persoanelor vizate, este „originea socială”.

71. Curtea subliniază că originea socială se referă la clasa socială din care provine o persoană și acoperă parțial criteriul nașterii într-o anumită familie (al rudeniei). Interdicția discriminării pe criterii de origine socială din articolul 16 al Legii fundamentale presupune ca nici o persoană să nu fie discriminată din cauză că își are originea într-o anumită clasă socială. Această prevedere urmărește să prevină „rigidizarea societății” și exprimă o formă a egalității de șanse. Ea nu are în vedere poziția socială sau financiară curentă a unei persoane. Prin urmare, problema pe care o ridică autorul excepției de neconstituționalitate nu este cauzată de originea socială a persoanelor vizate, adică de clasa socială din care acestea provin.

72. În plus, Curtea remarcă faptul că situația în care se găsesc persoanele afiliate băncii este diferită de situația în care se găsesc persoanele neafiliate băncii, în sensul că primele pot avea acces la informațiile de interes, ceea ce le permite să evite situațiile de risc. Astfel, dacă sunt făcute distincțiile necesare, concluzia existenței unei discriminări este înlăturată, pentru că cele două categorii – persoanele afiliate și persoanele neafiliate băncii – se află în situații diferite, care trebuie tratate în mod diferit.

73. Curtea constată, aşadar, existenţa mai multor scopuri legitime, precum şi existenţa unei legături raţionale între măsurile reglementate de prevederile legale contestate şi scopurile legitime urmărite.

c) Dacă este afectată esenţa dreptului de proprietate al persoanelor vizate şi dacă măsurile reglementate de lege sunt proporţionale cu scopul urmărit

74. Curtea remarcă în prezenta cauză existenţa unui conflict dintre un drept al persoanelor vizate şi mai multe interese publice şi private. Dreptul persoanelor vizate este dreptul de proprietate, manifestat printr-un atribut al său: dispoziţia.

75. Trebuie subliniat din start că măsura impusă nu reprezintă o expropriere sau o confiscare. Dreptul de proprietate nu este golit de conţinut. Concluzia se sprijină pe faptul că o restricţie de transferare şi retragere a mijloacelor băneşti din conturile bancare de către persoanele vizate pentru o perioadă de 2 luni nu înseamnă o interdicţie totală a dispoziţiei asupra acestor mijloace băneşti (i.e., pentru totdeauna sau pentru o perioadă de timp nerezonabilă).

76. În una din cauzele relevante Curtea Europeană a hotărât că blocarea conturilor unei persoane, în urma instituirii unui sechestru dispus în cadrul unor procese de judecată, nu constituie o privare de proprietate (*X v. Belgia*, hotărâre din 10 decembrie 1976).

77. În cauza *Saggio v. Italia* (hotărâre din 25 octombrie 2001, §§28-29), Curtea Europeană a notat că procedura administrării extraordinare a unei societăţi în curs de lichidare urmăreşte asigurarea unei gestiuni echitabile a bunurilor acesteia, pentru a-i proteja pe toţi creditorii. În acest caz, nu a existat nicio expropriere de fapt şi niciun transfer de proprietate, pentru că dreptul reclamantului de a-şi recupera creanţa nu a fost negat niciodată.

78. Astfel, ținând cont de rezonabilitatea perioadei stabilită la alin. (1) al articolului 37/15 din lege, Curtea nu constată o afectare a esenţei dreptului de proprietate al persoanelor vizate.

79. În continuare, Curtea va pune în balanţă (i) importanţa evitării prejudicierii dreptului persoanelor vizate şi (ii) importanţa beneficiului câştigat prin îndeplinirea scopurilor legitime ale măsurilor legale.

80. Curtea consideră că atributul dispoziţiei de care beneficiază persoanele vizate, atribut al cărui exerciţiu este afectat, de regulă, pentru o perioadă de două luni, aparţine de „periferia” (sau „penumbra”) dreptului de proprietate. În schimb, interesele protejate prin măsurile prevăzute de lege au o semnificaţie deosebită nu doar pentru drepturile altor persoane, ci şi pentru bunăstarea economică a ţării.

81. În privinţa drepturilor altora, dacă persoanele vizate ar putea transfera şi retrage mijloace băneşti fără restricţii, ar exista pericolul ca persoanele neafiliate băncii să fie prejudiciate. Pusă în balanţă cu riscul pe care îl pot suferi persoanele neafiliate băncii prin acţiunile persoanelor afiliate aflate în

avantaj, limitarea dreptului persoanelor vizate de a dispune de mijloacele bănești pe care le dețin în bancă cântărește mai puțin. Pe de o parte, avem nucleul dreptului de proprietate al persoanelor neafiliate băncii, persoane care pot fi prejudiciate iremediabil, pe de altă parte - „periferia” dreptului de proprietate al persoanelor vizate, al căror drept de dispoziție este restricționat pentru o perioadă de 2 luni. În acest sens, afectarea nucleului dreptului de proprietate este mai gravă decât afectarea „periferiei” dreptului de proprietate.

82. Cu referire la interesul public în discuție, Curtea scoate în evidență necesitatea menținerii bunăstării economice a țării, care se sprijină inclusiv pe stabilitatea financiară a băncilor care alcătuiesc sistemul bancar. Punând din nou în balanță limitarea dreptului persoanelor vizate de a dispune de mijloacele bănești pentru o perioadă rezonabilă de timp și interesul menținerii bunăstării economice a țării, acesta din urmă prevalează. Prin urmare, Curtea constată proporționalitatea măsurilor legale contestate.

83. În sensul celor constatate, Curtea reține că prevederile articolelor 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare nu sunt contrare articolelor 16, 46 și 54 din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și e) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge* excepția de neconstituționalitate ridicată de avocatul Alexandr Sicinski în dosarul nr. 3-1848/15, pendinte la Judecătoria Râșcani, mun. Chișinău.

2. *Se recunosc constituționale* articolele 37⁷ alin. (5) și 37¹⁵ alin. (2) din Legea instituțiilor financiare nr. 550 din 21 iulie 1995.

3. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*.

Președinte

Alexandru TĂNASE

Chișinău, 11 mai 2016
HCC nr. 11
Dosarul nr. 9g/2016