



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

**unor prevederi ale articolelor 177 și 178 din Codul electoral,
în redacția Legii nr. 29 din 13 martie 2014
(problemele pasibile a fi supuse referendumului local)**

(Sesizarea nr. 25a/2014)

CHIȘINĂU

5 iunie 2014

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,
Dl Petru RAILEAN, *judecători*,
cu participarea dlui Eugeniu Osipov, *grefier*

Având în vedere sesizarea depusă la 7 aprilie 2014
și înregistrată la aceeași dată,
Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în ședință plenară închisă,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 7 aprilie 2014, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit.a) din Constituție, 25 lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de deputații în Parlament, dnii Igor Dodon și Ion Ceban, privind controlul constituționalității sintagmei „*și care ține doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale*” din alin. (1) art. 177 și prevederilor alin. (1¹) art.177, precum și literelor a), b) și c) ale art. 178 din Codul electoral, în redacția Legii nr. 29 din 13 martie 2014 .

2. Autorii sesizării au pretins că modificările operate în art. 177 și art. 178 din Codul electoral, în ceea ce privește competențele autorităților publice locale în organizarea referendumurilor locale și limitarea problemelor ce pot fi supuse consultărilor, contravin articolelor 1 alin. (3), 2 alin. (1), 4 alin. (1), 7, 32 alin. (1), 75 alin. (1) și 109 alin. (1) din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 19 mai 2014 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

5. În ședința plenară publică a Curții sesizarea a fost susținută de dl Ion Ceban, deputat în Parlament, și Maxim Lebedinschi, reprezentantul legal al dlui Igor Dodon. Parlamentul a fost reprezentat de dl Iurie Cojocaru, consultant principal în Serviciul drept constituțional și administrativ din

cadrul Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Guvernul nu a delegat reprezentantul său.

ÎN FAPT

6. La 13 martie 2014, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 29 privind modificarea și completarea Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997, prin care a operat unele amendamente referitoare la organizarea referendumurilor locale.

7. Astfel, potrivit noii redacții a art. 177 alin. (1) din Codul electoral, referendumului local pot fi supuse doar problemele care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale. De asemenea, articolul a fost completat cu alin. (1¹), potrivit căruia textul problemei supuse referendumului local trebuie să fie redactat într-o manieră neutră, fără ambiguități și fără sugerarea răspunsului. Nu se admite formularea problemelor care se exclud reciproc.

8. Totodată, la art. 178 din Codul electoral s-au adăugat trei noi categorii de probleme ce nu pot fi supuse referendumului local, și anume: a) cele de interes național, care țin de competența Parlamentului, Guvernului sau a altor autorități publice centrale, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și de legislație, b) ce țin de politica internă și externă a statului, c) care vin în contradicție cu prevederile Constituției și ale legislației Republicii Moldova.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

9. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1, art.1) sunt următoarele:

Articolul 2

Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

Articolul 7

Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

Articolul 32 Libertatea opiniei și a exprimării

„(1) Oricărui cetățean îi este garantată libertatea gândirii, a opiniei, precum și libertatea exprimării în public prin cuvânt, imagine sau prin alt mijloc posibil.

[...]”

Articolul 66 Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

[...]

d) aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului;

[...]”

Articolul 75 Referendumul

„(1) Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului.

[...]”

Articolul 109 Principiile de bază ale administrării publice locale

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

[...]”

Articolul 112 Autoritățile satești și orașenești

„(1) Autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală în sate și în orașe, sunt consiliile locale alese și primarii aleși.

(2) Consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome și rezolvă treburile publice din sate și orașe.

(3) Modul de alegere a consiliilor locale și a primarilor, precum și atribuțiile lor, este stabilit de lege. ”

Articolul 113 Consiliul raional

„(1) Consiliul raional coordonează activitatea consiliilor satești și orașenești în vederea realizării serviciilor publice de interes raional.

(2) Consiliul raional este ales și funcționează în condițiile legii.

(3) Raporturile dintre autoritățile publice locale au la bază principiile autonomiei, legalității și colaborării în rezolvarea problemelor comune.”

10. Prevederile relevante ale Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997 (M.O., 1997, nr. 81, art. 667) sunt următoarele:

Articolul 175 Referendumul local

„Referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special. Revocarea primarului satului (comunei), sectorului, orașului (municipiului) se efectuează, de asemenea, prin referendum local. ”

Articolul 177 Problemele supuse referendumului local

„(1) Referendumului local pot fi supuse problemele care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă și care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale.

(¹) Textul problemei supuse referendumului local se redactează de manieră neutră, fără ambiguități sau fără sugerarea răspunsului. Nu se admite formularea problemelor care se exclud reciproc.

(2) Revocarea primarului prin referendum poate fi inițiată în cazul în care acesta nu respectă interesele comunității locale, nu exercită în mod adecvat atribuțiile de ales local prevăzute de lege, încalcă normele morale și etice, fapte confirmate în modul stabilit. ”

Articolul 178 Problemele ce nu pot fi supuse referendumului local

„Referendumului local nu pot fi supuse următoarele probleme:

- a) de interes național, care țin de competența Parlamentului, Guvernului sau a altor autorități publice centrale, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și de legislație;
- b) ce țin de politica internă și externă a statului;
- c) care vin în contradicție cu prevederile Constituției și ale legislației Republicii Moldova;
- d) privind impozitele și bugetul;
- e) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației;
- f) privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor ce țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului;
- g) ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărârii definitive de revocare pronunțate de instanța de judecată;
- h) ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii;
- i) privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităților, cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). ”

11. Prevederile relevante din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală (M.O., 2007, nr. 32-35, art. 116) sunt următoarele:

Articolul 8 Consultarea populației

„(1) În problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral.

(2) În problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri, în condițiile legii.

(3) Proiectele de decizii ale consiliului local se consultă public, în conformitate cu legea, cu respectarea procedurilor stabilite de către fiecare autoritate reprezentativă și deliberativă a populației unității administrativ - teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, după caz.”

ÎN DREPT

12. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează în esență restricțiile impuse în legătură cu categoriile de probleme ce pot fi supuse referendumului local, precum și modul în care aceste întrebări urmează a fi formulate.

13. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii interconexe, precum dreptul la exercitarea directă a suveranității, esența și scopul organizării referendumurilor republicane și locale și diferența între acestea, consultarea cetățenilor în problemele de interes local, ca un principiu de bază al administrației publice locale.

A. ADMISIBILITATEA

14. În conformitate cu decizia sa din 19 mai 2014, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, articolului 4 alin. (1) lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin. (1) lit. a) din Codul Jurisdicției Constituționale, sesizarea prezentată ține de competența Curții Constituționale.

15. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul Jurisdicției Constituționale abilează deputatul în Parlament cu dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

16. Curtea constată că obiectul controlului constituționalității îl constituie sintagma *„și care ține doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale”* din alin. (1) art. 177, prevederile alin. (1)¹ din art. 177, precum și literele a), b) și c) ale art. 178 din Codului electoral. Astfel, problemele abordate în sesizare pot fi rezumate la următoarele

aspecte: 1) posibilitatea organizării referendumurilor locale doar în problemele care vizează autoritatea publică locală; 2) modul de formulare a problemei care urmează a fi supusă referendumului; 3) problemele care nu pot fi supuse referendumului.

17. Curtea reține că prevederile contestate nu au mai fost obiect al controlului constituționalității.

18. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un alt temei de sistare a procesului, în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul Jurisdicției Constituționale.

19. Totodată, Curtea menționează că prerogativa care i-a fost acordată prin articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție presupune stabilirea corelației dintre normele contestate și textul Constituției, ținând cont de principiul supremației acesteia.

20. Prin urmare, pentru a elucida corespunderea dispozițiilor contestate cu normele constituționale, Curtea va opera, în special, cu prevederile articolelor 75 și 109 din Constituție, precum și cu jurisprudența sa anterioară.

B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ART. 75 ALIN. (1) ȘI ART. 109 ALIN. (1) DIN CONSTITUȚIE

21. Autorii sesizării pretind, în special, că prevederile contestate vin în contradicție cu art. 75 alin. (1) din Constituție, potrivit căruia:

„(1) Cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului.

[...]”

22. De asemenea, în opinia autorilor sesizării, se încalcă și art. 109 alin. (1) din Legea Supremă, potrivit căruia:

„(1) Administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.

[...]”

1. Argumentele autorului sesizării

23. În opinia autorilor sesizării, noua redacție a articolelor 177 și 178 din Codul electoral aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățeanului, fiind limitate în mod direct dreptul la exercitarea directă a suveranității, precum și libertatea cetățeanului la opinie și exprimare. În

acest sens, autorii constată că prin respectivele modificări și completări se atentează și la principiile de bază ale administrației publice locale.

24. În același timp, autorii susțin că cei împuterniciți să stabilească natura problemelor de interes deosebit pentru localitate sunt doar autoritățile administrației publice locale și cetățenii care alcătuiesc comunitatea locală respectivă. De asemenea, ei consideră că modul de formulare și redactare a textului întrebării supuse referendumului constituie o prerogativă a cetățenilor.

Argumentele autorităților

25. Parlamentul, în opinia sa, menționează că referendumul local, ca o modalitate de realizare a principiilor consultării cetățenilor și al autonomiei locale, poate fi organizat și desfășurat doar în condițiile legii și poate viza exclusiv probleme locale de importanță deosebită.

26. În opinia prezentată de Guvern, la fel, se reține că referendumurile locale pot fi organizate doar asupra chestiunilor ce pot fi soluționate local și nu pot viza problemele de interes național, care țin de competența Parlamentului sau Guvernului, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și legi. Or, aplicarea principiilor administrației publice locale nu poate afecta caracterul unitar al statului.

27. Potrivit opiniei scrise a Președintelui Republicii Moldova, modificarea adusă art.177 alin.(1) din Codul electoral este în corespundere cu cerințele art. 3 din Carta europeană a autonomiei locale. De asemenea, în ceea ce privește prevederile art. 177 alin. (1¹) din Codul electoral, acestea au un caracter tehnic și nu pot prin însăși esență lor să contravină Constituției.

28. Cu referire la prevederile lit. a), b) și c) ale art.178 din Codul electoral, acestea au drept scop protejarea unitarismului și suveranității statului.

2. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale

29. Potrivit articolului 2 din Constituție, suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative.

30. Curtea reține că suveranitatea națională constă în dreptul poporului de a hotărî necondiționat asupra intereselor sale și de a le promova în formele stabilite de Legea Supremă. Acest principiu constituțional derivă din articolul 1 din Constituție, care consacră caracterul suveran al statului.

31. În același timp, Curtea menționează că alin. (2) al articolului 2 din Constituție statuează cu titlu de principiu că **nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume**

propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.

32. Curtea subliniază că, potrivit normei constituționale, suveranitatea națională poate fi exercitată de către popor în mod direct, prin participarea la referendumuri și alegeri, precum și prin organele reprezentative, în acest sens, potrivit articolului 60 din Constituție, Parlamentul fiind unicul organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova.

33. Având în vedere faptul că instituția referendumului reprezintă un mecanism de exercitare directă a suveranității, Curtea menționează că, în acest sens, articolul 75 alin. (1) din Constituție prevede că cele mai importante probleme ale societății și ale statului sunt supuse referendumului.

34. Caracteristic unui stat de drept, referendumul este apreciat ca fiind un instrument prin excelență al democrației directe, în care alegătorii își exprimă opțiunea în cele mai importante probleme de interes național, având drept scop soluționarea lor pe întreg teritoriul țării ori într-o anumită unitate teritorială și adoptă o decizie în mod direct, fără nici un intermediar.

35. Curtea observă că, sub aspectul criteriului teritorial, Codul electoral divizează referendumurile în *republicane și locale*.

36. Referendumurile republicane se desfășoară pe întregul teritoriu al țării, la vot fiind chemați toți reprezentanții corpului electoral, pe când referendumurile locale au loc în perimetrul unei unități administrativ-teritoriale.

37. Potrivit art. 142 din Codul electoral, referendumul republican se desfășoară în scopul exercitării puterii poporului și participării lui nemijlocite la conducerea și administrarea treburilor de stat, iar în funcție de natura juridică a problemelor supuse referendumului, referendumurile republicane pot fi constituționale, legislative și consultative.

38. În același timp, conform art.175 din Codul electoral, referendumul local reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special.

3.2. Aplicarea principiilor în prezenta cauză

39. Potrivit art. 109 din Constituție, administrația publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile autonomiei locale, ale descentralizării serviciilor publice, ale eligibilității autorităților administrației publice locale și **ale consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.**

40. Astfel, Curtea reține că, fiind consacrat expres prin dispozițiile art. 109 alin. (1) din Constituție, principiul consultării cetățenilor în problemele locale de interes deosebit este integrat și subordonat principiului constituțional al autonomiei locale, manifestându-se sub formă de referendumuri sau alte forme de consultare populară.

41. Carta europeană a autonomiei locale în preambulul său statuează că *„dreptul cetățenilor de a participa la rezolvarea treburilor publice face parte din principiile democratice comune tuturor statelor membre ale Consiliului European, convinge că, la nivel local, acest drept poate fi exercitat în modul cel mai direct.”*

42. Curtea observă că norma constituțională invocată mai sus stabilește limitele de consultare a cetățenilor unei autorități locale, cuprinzând doar **problemele locale de interes deosebit**.

43. În acest sens, și art. 8 alin. (1) din Legea nr. 436-XVI din 28 decembrie 2006 privind administrația publică locală stabilește că populația poate fi consultată prin referendum local în *„problemele de importanță deosebită pentru unitatea administrativ-teritorială”*. Mai mult ca atât, alineatul (2) al acestui articol prevede și posibilitatea organizării unor diverse forme de consultări, audieri publice și convorbiri chiar și în problemele de interes local care preocupă doar o parte din populația unității administrativ-teritoriale.

44. Consultarea cetățenilor este prevăzută și de art. 17 alin. (1) și art. 18 din Legea nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova în cazurile în care Parlamentul soluționează chestiuni privind formarea, desființarea, schimbarea statutului și modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale sau privind transferarea centrului administrativ.

45. Examinând limitele de consultare a cetățenilor unei unități administrativ-teritoriale prin prisma instrumentelor internaționale, Curtea reține articolul 3 din Carta europeană a autonomiei locale:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale autorităților administrației publice locale de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul populației locale, o parte importantă a treburilor publice.

2. [...] **Aceasta dispoziție nu aduce atingere, în nici un fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege.”**

46. De asemenea, potrivit Recomandării nr. R (96) 2 a Comitetului de Miniștri a Consiliului European către statele membre privind referendumurile și inițiativele populare la nivel local, guvernele statelor membre trebuie:

„a. să țină cont de faptul că autoritățile locale și regionale pot, în limitele autonomiei locale acordate, să reglementeze desfășurarea referendumurilor și/sau a inițiativelor populare la nivel local, **specificând, dacă este necesar, problemele, soluționarea cărora este permisă sau interzisă prin astfel de instrumente**, precum și caracterul consultativ sau decizional al referendumului, sau, în mod alternativ,

b. să adopte, dacă este necesar și doar după consultarea în modul corespunzător a autorităților locale, un cadru legal privind organizarea și desfășurarea referendumurilor și/sau a inițiativelor populare la nivel local, prin specificarea exactă a problemelor, soluționarea cărora este permisă sau interzisă prin astfel de instrumente, precum și caracterul consultativ sau decizional al referendumului.

[...]”

47. În contextul celor menționate, Curtea reține că amendamentele operate prin Legea nr.29 din 13 martie 2014 la art. 177 alin. (1) din Codul electoral, potrivit căruia „referendumul local pot fi supuse problemele care au o importanță deosebită pentru localitatea respectivă **și care țin doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale**”, sunt derivate din normele constituționale și internaționale citate *supra*.

48. La fel, Curtea observă că aceste modificări nu deviază, ci dezvoltă norma art. 175 din Codul electoral, prin care se definește referendumul local ca fiind consultarea cetățenilor **în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraș (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special**.

49. În același timp, Curtea reține că ține de însăși esența principiului autonomiei locale de a acorda colectivităților locale dreptul de a rezolva și de a gira în cadrul legii **propriile interese legale, fără amestecul autorităților centrale**. Atribuțiile transmise autorităților locale sunt reglementate de lege, iar statul exercită, prin forme specifice, controlul asupra modului în care ele se execută.

50. Limitele atribuțiilor autorităților locale sunt stabilite și de art. 112 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia consiliile locale și primarii activează, în condițiile legii, ca autorități administrative autonome **și rezolvă treburile publice din sate și orașe**. De asemenea, potrivit art. 113 din Constituție, consiliul raional coordonează activitatea consiliilor sătești și orașenești în vederea realizării **serviciilor publice de interes raional**.

51. Curtea menționează că, în materie de subiecte care urmează a fi abordate la referendumul local, Recomandarea nr. R (96) 2 privind referendumurile și inițiativele populare la nivel local prevede următoarele:

„Referendumurile locale și inițiativele populare trebuie să fie organizate de către autoritățile locale **doar în privința problemelor care țin de competența lor. Totuși, unele acte normative pot extinde domeniul de aplicabilitate al acestor instrumente și asupra unor alte probleme sau să excludă anumite probleme**. Autoritatea competentă trebuie să decidă asupra admisibilității cererii privind organizarea unui referendum sau a inițiativei populare fără întârziere. Criteriile de admisibilitate urmează a fi reglementate în acte normative.”

52. Astfel, se observă că doar legiuitorul este în măsură să extindă domeniul de reglementare a subiectelor care pot fi supuse referendumului local.

53. În Hotărârea nr. 12 din 5 martie 2002 privind pentru controlul constituționalității Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 „Privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova”, Curtea a statuat următoarele:

„Curtea reține că **autonomia locală trebuie să se încadreze în limitele determinate de lege**, fiind exclusă astfel posibilitatea derogării de la prevederile legale și a interpretării eronate a prerogativelor unităților administrativ-teritoriale.”

54. În context, Curtea subliniază că Parlamentul, fiind organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate

legislativă a statului, prin competența exclusivă atribuită de Constituție, reglementează prin lege organică organizarea administrației locale, a teritoriului, precum și regimul general privind autonomia locală. În exercițiul atribuțiilor de legiferare, reglementate de dispozițiile art. 72 din Constituție, Parlamentul este în drept să adopte, să modifice și să abroge orice lege, aprobarea sau consultarea opiniei cetățenilor asupra acestora în cadrul unui referendum, în special al celui local, nefiind stipulată prin normele constituționale.

55. În același timp, potrivit articolului 109 alin. (3) din Constituție, **în virtutea obligativității garantării principiului autonomiei locale, aplicarea acestuia nu poate afecta caracterul de stat unitar.**

56. Având în vedere normele constituționale, care atribuie colectivităților locale dreptul de a supune referendumului doar problemele locale de interes deosebit, Curtea observă că prin dispozițiile art. 178 din Codul electoral au fost specificate problemele care nu pot fi supuse referendumului local, și anume problemele: a) de interes național, care țin de competența Parlamentului, Guvernului sau a altor autorități publice centrale, conform atribuțiilor stabilite de Constituție și de legislație; b) ce țin de politica internă și externă a statului; c) care vin în contradicție cu prevederile Constituției și ale legislației Republicii Moldova; d) privind impozitele și bugetul; e) privind măsurile extraordinare sau de urgență pentru asigurarea ordinii publice, sănătății și securității populației; f) privind alegerea, numirea, demiterea și revocarea în/din anumite funcții a persoanelor ce țin de competența Parlamentului, a Președintelui Republicii Moldova și a Guvernului; g) ce țin de revocarea din funcție a primarului, destituit în baza hotărârii definitive de revocare pronunțate de instanța de judecată; h) ce țin de competența instanțelor de judecată sau a procuraturii; i) privind modificarea subordonării administrativ-teritoriale a localităților, cu excepția cazurilor prevăzute de Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri).

57. Curtea reține că primele trei litere [a), b) și c)] ale articolului 178 din Codul electoral au fost incluse prin Legea nr.29 din 13 martie 2014.

58. În acest sens, în lumina principiilor constituționale și legale enunțate, Curtea reiterează că este inadmisibil ca problemele de interes național, care țin de competența Parlamentului, Guvernului sau a altor autorități publice centrale, să fie atribuite pentru soluționare colectivităților locale. Or, problemele de interes național vizează interesele populației întregului teritoriu al Republicii Moldova, acestea fiind soluționate de puterea legislativă și executivă în limita competențelor constituționale atribuite, sau pot fi supuse unui referendum republican.

59. De asemenea, Curtea subliniază că problemele ce țin de politica internă și externă a statului nu pot fi apreciate ca problemele unei singure colectivități. Totodată, potrivit art.66 lit. d) din Constituție, Parlamentul aprobă direcțiile principale ale politicii interne și externe a statului, iar potrivit art. 96, Guvernul asigură realizarea acesteia.

60. Suplimentar, cu referire la instituirea interdicției de a supune referendumului local problemele care vin în contradicție cu prevederile Constituției și ale legislației Republicii Moldova, Curtea menționează următoarele.

61. Articolul 7 din Legea Supremă statuează: „**Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.**” Legea Fundamentală este compusă din norme și principii cu forță juridică supremă, care reglementează relațiile sociale de bază necesare formării, menținerii și exercitării puterii politice a poporului în scopul realizării unui echilibru de interese.

62. Afirmarea supremației Constituției implică existența unor mecanisme de control al conformității tuturor actelor normative inferioare acesteia. În acest sens, Curtea Constituțională este unica autoritate de jurisdicție constituțională care garantează supremația Constituției, asigură realizarea principiului separării puterii de stat în puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească și garantează responsabilitatea statului față de cetățean și a cetățeanului față de stat.

63. Curtea subliniază că posibilitatea abordării la nivel național a unor aspecte contrare Constituției urmează a fi precedate de o revizuire a acesteia. În acest sens, legiuitorul constituant în articolul 141 din Legea Supremă a stabilit că revizuirea Constituției poate fi inițiată de: a) un număr de cel puțin 200 000 de cetățeni ai Republicii Moldova cu drept de vot. Cetățenii care inițiază revizuirea Constituției trebuie să provină din cel puțin jumătate din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul doi, iar în fiecare din ele trebuie să fie înregistrate cel puțin 20000 de semnături în sprijinul acestei inițiative; b) un număr de cel puțin o treime de deputați în Parlament; c) Guvern.

64. Totodată, potrivit art. 142 alin. (1) din Constituție și art. 146 din Codul electoral, chestiunea privind aprobarea legilor constituționale adoptate de Parlament pentru revizuirea dispozițiilor privind caracterul suveran, independent și unitar al statului, precum și a celor privind neutralitatea permanentă a statului, **în mod imperativ urmează a fi supusă referendumului republican.** În același timp, norma constituțională (art. 142 alin. (2)) stabilește cu titlu imperativ că nici o revizuire nu poate fi făcută dacă are ca rezultat suprimarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor sau a garanțiilor acestora.

65. Cu referire la forța juridică a legilor, Curtea reține că acestea, fiind adoptate de unica autoritate legislativă a statului în temeiul normelor constituționale, au un caracter statal, coercitiv, general și impersonal, fiind obligatorii pe întreg teritoriul țării, pentru toate autoritățile publice și pentru toate persoanele juridice și fizice.

66. Reieșind din cele elucidate, Curtea reține că abordarea la nivelul unui referendum local a problemelor statuate la art. 178 literele a), b) și c) din Codul electoral ar fi contrară principiilor constituționale.

67. În partea ce ține de alin. (1¹) din art.177 al Codului electoral, potrivit căruia „*Textul problemei supuse referendumului local se redactează de manieră neutră, fără ambiguități sau fără sugerarea răspunsului. Nu se admite formularea problemelor care se exclud reciproc.*”, Curtea observă că **această normă nu constituie o inovație în materie de referendum**. O prevedere similară a existat la art. 186 alin. (3) din Codul electoral, fiind abrogată prin Legea nr.29 din 13 martie 2014 și care prevedea că: „*Problemele ce urmează a fi supuse referendumului local se expun clar, excluzându-se interpretarea lor ambiguă. Unui singur referendum nu pot fi supuse probleme care se exclud reciproc*”.

68. O normă cu un cuprins identic conține art. 143 alin. (4) din Codul electoral, potrivit căruia: „*Textul întrebării supuse referendumului consultativ se redactează în manieră neutră, fără ambiguități sau sugerarea răspunsului*”.

69. Curtea reține că formularea corectă a textului întrebării supuse referendumului, într-o manieră neutră, fără ambiguități și fără sugerarea răspunsului, garantează respectarea dreptului cetățeanului de a-și expune poziția față de problema supusă consultărilor, astfel fiind pusă în siguranță participarea sa la procesul administrativ.

70. Potrivit pct. 3.1 din Codul de bune practici în materie de referendum, adoptat de Consiliul pentru Alegeri Democratice cu ocazia celei de-a 18-a reuniuni (Veneția, 12 octombrie 2006) și de Comisia de la Veneția la cea de-a 70-a sesiune plenară (Veneția, 16-17 martie 2007):

„[...]”

c. **Problema supusă votului trebuie să fie clară; nu trebuie să inducă în eroare; nu trebuie să sugereze un răspuns;** alegătorii trebuie să fie informați cu privire la efectele referendumului; participanții la scrutin trebuie să poată răspundă la întrebări doar prin „da”, „nu”, sau prin vot alb.

d. Autoritățile trebuie să furnizeze o informare obiectivă. Aceasta implică faptul că textul supus referendumului, însoțit de un raport explicativ sau de un material echilibrat aparținând partizanilor și adversarilor propunerii, trebuie să fie pus la dispoziția alegătorilor cu suficient timp înainte, după cum urmează:

i. ele se publică într-un jurnal oficial cu suficient timp înainte de data votării;

ii. trebuie expediate direct cetățenilor și primite de aceștia cu suficient timp înainte de data votării;

iii. raportul explicativ trebuie să prezinte, în manieră echilibrată, nu numai punctul de vedere al autorităților (executivul și legislativul) sau al persoanelor care îl împărtășesc, ci și punctul de vedere opus.”

71. Potrivit Memorandumului explicativ la Codul de bune practici în materie de referendum, claritatea întrebării este aspectul crucial al libertății electoratului de a-și forma o opinie. Întrebarea nu trebuie să sugereze care ar fi consecințele presupuse în urma acceptării sau respingerii propunerii înaintate la referendum. De asemenea, nu trebuie să fie pusă o întrebare deschisă care să necesite un răspuns detaliat. În cele din urmă, autoritățile

trebuie să informeze electoratul despre impactul votului său și, astfel, despre consecințele rezultatelor referendumului (dacă este obligatoriu sau este unul consultativ, dacă rezultatul pozitiv va duce la adoptarea sau respingerea unei măsuri sau este doar o etapă dintr-o procedură de luare a deciziei care este de durată).

72. În concluzie, Curtea reține că prevederile contestate ale articolelor 177 și 178 din Codul electoral, care stabilesc limitele problemelor ce urmează a fi supuse unui referendum local, sunt în deplină concordanță cu prevederile articolelor 75 alin. (1) și 109 alin. (1) din Constituție.

Pentru aceste motive și în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit. a) și 68 din Codul Jurisdicției Constituționale, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se respinge* sesizarea deputaților în Parlament, dnii Igor Dodon și Ion Ceban, privind controlul constituționalității unor prevederi din Codul electoral în materie de referendum local.

2. *Se recunosc constituționale:*

- sintagma „și care ține doar de competențele legale ale autorităților administrației publice locale” din alineatul (1) și prevederile alineatului (1¹) din articolul 177;

- literele a), b) și c) din articolul 178 al Codului electoral nr. 1381-XIII din 21 noiembrie 1997.

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, 5 iunie 2014
HCC nr. 21
Dosarul nr.25a/2014*