

HOTĂRÎREA CURȚII CONSTITUȚIONALE
cu privire la controlul constituționalității unor prevederi
ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația
publică locală

Nr.750 din 06.11.95

Monitorul Oficial al R.Moldova nr.65-66/750 din 24.11.1995

* * *

În numele Republicii Moldova Curtea Constituțională în componența:

Pavel BARVALAT	- președinte
Nicolae Chiseev	- judecător
Nicolae Osmochescu	- judecător
Eugen Sofroni	- judecător
Gheorghe Susarenco	- judecător

cu participarea grefierului Galina Pancratov, domnului Alexandru Jdanov, deputat în Parlament, domnului Valentin Gorizdra, reprezentantul deputatului în Parlament Eduard Mazur, domnului Anatol Ciobanu, reprezentantul Președintelui Republicii Moldova, domnilor Aleandru Bogos și Ion Mihaluță, reprezentanții Guvernului, în lipsa reprezentantului Parlamentului, care, fiind înștiințat asupra datei, orei și locului, nu s-a prezentat în ședință, conducându-se de articolul 135 alineatul (1) litera a) din Constituția Republicii Moldova, articolul 4 alineatul (1) litera a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională a examinat în ședință plenară deschisă dosarul cu privire la controlul constituționalității unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale și Legii Privind administrația publică locală, ambele adoptate la 7 decembrie 1994.

Temei pentru examinarea dosarului, conform articolelor 24 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, a servit sesizarea domnilor Dumitru Prijmireanu, Mihai Rusu, Semion Drăgan și Alexandru Jdanov, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, privind constituționalitatea articolului 1 din Legea cu privire la alegerile locale, articolului 7 alineatele (6) și (7) din Legea privind administrația publică locală, și sesizarea domnilor Vilei Nosov, Eduard Nazur și Piotr Șornicov, deputați în Parlamentul Republicii Moldova, privind constituționalitatea unor prevederi ale Legii cu privire la alegerile locale.

În sesizarea deputaților D.Prijmireanu, M.Rusu, S.Drăgan și A.Jdanov se solicită declararea neconstituționalității prevederilor articolului 1 din Legea cu privire la alegerile locale și articolului 7 alineatele (6) și (7) din Legea privind administrația publică locală din motiv că alegerea președinților comitetelor executive raionale și a primarilor municipiilor de către consiliile locale respective, la propunerea Guvernului, cu confirmarea acestora în funcție de către Președintele Republicii Moldova, numirea acestora în funcțiile respective de către Președintele Republicii, la propunerea Guvernului, în caz dacă consiliul local nu va accepta a doua oară candidatura propusă de Guvern, contravine articolelor 109 (1), 112 (3) din Constituția Republicii Moldova.

Al doilea grup de deputați (domnul V.Nosov, E.Mazur și P.Șornicov) solicită declararea drept neconstituțională a prevederilor Legii cu privire la alegerile locale care stipulează că alegerile locale sunt considerate nule, dacă la ele au participat jumătate sau mai puțin de jumătate din alegătorii din circumscripție, înscși în listele electorale.

Dat fiind faptul că sesizările celor două grupuri de deputați abordează aceeași problemă - alegerile locale și formarea organelor autoadministrării locale, în baza articolului 44 din Codul Jurisdicției Constituționale, prin decizia Curții Constituționale din 25 octombrie 1995, ele au fost conexe într-un singur dosar. În baza articolului 6

alineatele (2) și (3) din Codul Jurisdicției Constituționale Curtea Constituțională își stabilește limitele de competență, aceasta cuprinzând integral volumul Legii cu privire la alegerile locale și Legii privind administrația publică locală. Conducându-se de prevederile articolului 23 din Legea cu privire la Curtea Constituțională,

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ, A CONSTATAT:

La 7 decembrie 1994 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea cu privire la alegerile locale nr.308-XIII și Legea privind administrația publică locală nr.310-XIII, prin care s-a stabilit modul de alegere și atribuțiile autorităților administrației publice locale.

Articolul 1 din Legea cu privire la alegerile locale stabilește că consiliile raionale, orașenești (municipale) și sătenești (comunale), primarii orașelor și satelor (municipiilor) se aleg prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Articolul 56 (3) din aceeași Lege indică că alegerile sunt considerate nule, dacă la ele au participat jumătate sau mai puțin de jumătate din alegătorii din circumscripție, incluși în listele electorale, iar articolul 57 (3) - că dacă și după votarea repetată alegerile vor fi declarate nule ori nevalabile, a treia oară nu se vor mai efectua alegeri. În acest caz Președintele Republicii Moldova numește pe teritoriul respectiv un organ executiv în frunte cu primarul, dacă acesta nu a fost ales la votarea repetată. Conform articolului 58 aluneatele (2) și (3) din Lege dacă la noile alegeri nu vor fi aleși cel puțin jumătate plus unu din numărul stabilit de consilieri, consiliul respectiv nu se constituie, iar organul administrației publice locale va fi numit conform prevederilor articolului 57 (3), adică Președintele Republicii Moldova numește pe teritoriul respectiv un organ executiv în frunte cu primarul, dacă acesta nu a fost ales la votarea repetată, iar dacă primarul nu va putea să-și îndeplinească funcțiile până a noile alegeri Președintele Republicii Moldova numește pentru această perioadă un primar interimar.

Articolul 7 alineatele (6) și (7) din Legea privind administrația publică locală stabilește că președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor se aleg de către consiliul respectiv, la propunerea Guvernului, din rândul consilierilor și se confirmă în funcție de către Președintele Republicii Moldova. Dacă prima candidatură propusă de Guvern nu este acceptată de consiliu, Guvernul va propune, într-un termen de 15 zile, o altă candidatură. Dacă nici a doua candidatură nu este acceptată de consiliu, președintele comitetului executiv raional sau primarul municipiului este numit, într-un termen de 10 zile, de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului, luându-se în considerație conjunctura politică a consiliului.

Dispoziții analogice se conțin și în articolului 18 literele a) și g) din această Lege.

Articolul 49 al Legii menționate stabilește că dacă acțiunile primarului, președintelui comitetului executiv raional contravin Constituției, legislației, ei sunt destituiți de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului, iar atribuțiile acestora vor fi exercitate de un viceprimar sau de un primar interimar, de un vicepreședinte interimar, numit de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului.

Dispoziții similare, referitoare la revocarea din funcție a primarului satului (comunei), orașului, președintelui comitetului executiv raional, primarului municipiului de către Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului, se conțin și în articolul 31 alineatul (3), articolul 45, articolul 49 alineatele (1) și (2), articolul 55 și articolul 56 din Legea menționată.

Curtea Constituțională consideră că stabilirea concordanței dispozițiilor prevăzute în textele Legilor menționate privind cazurile de numire a unor autorități ale administrației publice locale, cu dispozițiile constituționale, implică explicarea mai multor aspecte juridice, și anume: identificarea dispozițiilor constituționale ce interesează această concordanță, interpretarea dispozițiilor

constituționale privind alegerea administrației publice locale, raportarea articolelor 1, 50 alineatul (3), 57 alineatul 3), 58 alineatele (2) și (3) din Legea cu privire la alegerile locale, articolelor 7 alineatele (6) și (7), 18 litera a), 49 alineatele (1) și (2), 55, 56 din Legea privind administrația publică locală la dispozițiile corespunzătoare ale Constituției.

Examinând aceste aspecte, urmează a se observa că pentru soluționarea cauzei intră în discuție următoarele prevederi ale Constituției: articolul 2 care stabilește principiile suveranității și puterii în stat, articolul 28 care stabilește unul din drepturile fundamentale ale cetățenilor Republicii Moldova - dreptul de vot și dreptul de a fi ales, articolul 109 privind principiile de bază ale administrației publice locale, articolul 110 privind organizarea administrativ-teritorială a statului și articolele 112 și 113, care stabilesc formele autorităților administrației publice locale.

Articolul 109 din Constituție prevede că 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. Autonomia privește atât organizarea și funcționarea administrației publice locale, cât și gestiunea colectivităților pe care le reprezintă.

Curtea constituțională consideră că autonomia autorităților publice locale costă în dreptul unităților administrativ-teritoriale de a-și satisface interesele proprii fără amestecul autorităților centrale, ceea ce atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem, care implică autonomia. Descentralizarea se prezintă ca un sistem care cuprinde descentralizarea teritorială - raioane, orașe (municipii), sate (comune), - avînd caracterul persoanei de drept public, cu toate atribuțiile acesteia. Autoritățile acestor persoane de drept public, descentralizate, nu sînt supuse puterii ierarhice a autorităților centrale, ele fiind independente de acestea.

De aici rezultă că autoritățile administrației publice locale nu pot fi numite și destituite de la centru, ei trebuie să fie alese și revocate de cetățenii unităților administrativ-teritoriale.

Alegerile sînt criteriul descentralizării, care se fundamentează pe liberul exercițiu al drepturilor și libertăților cetățenilor la nivel local, considerat de Curtea Constituțională ca un aspect esențial al statului bazat pe drept. Descentralizarea este asigurată de cetățeni prin participarea lor activă la treburile publice locale, la alegerea și reboarea, în caz de necesitate, a reprezentanților care constituie autoritățile administrației publice locale, precum și la controlul deciziilor acestora. Totodată, Curtea Constituțională consideră indiscutabil că regulile de creare a autorităților administrației publice locale sînt primele manifestări ale subordonării acestora ideii unității statului, fapt reîntărit în articolul 109 alineatul (3) din Constituție care stipulează că aplicarea principiilor menționate nu poate afecta caracterul unitar al statului.

Potrivit prevederilor articolelor 112 și 113 din Constituție, consiliile locale se constituie în sate, raioane și orașe, ca autorități ale administrației publice locale, ele reprezentînd expresia realizării practice a principiului autonomiei locale, concretizate prin atribuțiile și autoritatea publică de care dispun și garantată prin normele legale ale alegerii și constituirii lor. Aceleași norme constituționale indică că autorități ale administrației publice locale în aceste localități, în afară de consiliile locale alese, sînt și primarii aleși. În acest sens, normele constituționale fundamentează funcționarea primarilor ca autorități administrative autonome, precizînd că acestea rezolvă treburile publice din sate și orașe.

În dezvoltarea prevederilor Constituției, Legea privind administrația publică locală clarifică prin dispozițiile sale rolul și raportul dintre autoritățile deliberative și cele executive, precum și competențele ce le sînt conferite.

Articolul 7 alineatul (1) din Legea menționată precizează că consiliile satești (comunale), orașenești și raionale - ca autorități deliberative, iar primăriile satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), comitetele executive raionale, primarii satelor (comunelor) și președinții comitetelor executive raionale - ca autorități executive ale administrației publice locale - realizează autonomia locală.

Curtea Constituțională consideră că un element caracteristic al autorităților publice locale îl constituie modul de alegere, bazat pe principiul constituțional al eligibilității acestora. Acest mod de alegere se realizează prin scrutinul uninominal pentru primar și scrutinul de listă pentru consiliul local, pe baza votului universal, egal, direct, secret și liber exprimat de către cetățenii cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă.

Modalitățile de scrutin folosite în cazul primarului (cel uninominal), iar în cazul consiliului local - (cel de listă), sînt cele care se folosesc și în cazul alegerii Președintelui Republicii Moldova și Parlamentului, ceea ce denotă intenția de a sublinia, chiar la procedura alegerii, importanța ce se acordă autorităților administrației publice locale.

Reginul electoral pentru alegerea primarilor și consilierilor ce compune consiliile locale este stabilit prin normele Legii cu privire la alegerile locale, care dezvoltă dispozițiile constituționale. Se stabilește astfel ca membrii consiliilor locale să fie aleși "prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat".

Legea privind administrația publică locală, dezvoltînd normele constituționale, prin articolul 6 stabilește natura juridică a consiliilor raionale și președinților comitetelor executive raionale, consiliilor municipale și primarilor municipiilor, declarîndu-le ca autorități reprezentative ale administrației publice locale. Ca urmare, prin articolul 7 din Legea organică menționată se prevede că consiliile satești (comunale), orașenești (municipale) și raionale, primarii satelor (comunelor), orașelor se aleg în condițiile Legii cu privire la alegerile locale, iar primăriile satelor (comunelor), orașelor (municipiilor), comitetele executive raionale, președinții comitetelor executive raionale, primarii municipiilor se aleg de către consiliile respective, ceea ce semnifică statutul acestor autorități, prin alegerea lor în mod democratic.

Din textele citate rezultă cu claritate caracterul electiv al tuturor autorităților publice, care sînt constituite direct de către cetățeni sau, în unele cazuri, de către consiliile locale respective.

În cazul în care unele autorități ale administrației publice cu caracter executiv sînt constituite de către consiliile locale, aceste autorități asigură realizarea conducerii operative a treburilor administrației publice respective și, îndeplinind nemijlocit hotărârile consiliilor care le-au ales, ele au aceeași competență materială generală, dar se subordonează și răspund în fața consiliilor care le-au ales.

În conformitate cu articolul 2 din Constituție suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție. Articolul 38 din Constituție stabilește că voința poporului constituie baza puterii de stat. Această voință se exprimă prin alegeri libere, care au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat. Cetățenii au dreptul la vot, acestora le este garantat și dreptul de a fi aleși.

Din analiza textelor legilor contestate se desprinde concluzia că numirea sau destituirea autorităților publice locale la orice nivel de către o altă autoritate publică, în același timp și de către Președintele Republicii Moldova, contravine principiilor de bază ale administrației publice locale stabilite în articolul 109 din Constituție și principiului de realizare a suveranității naționale de către poporul Republicii Moldova, consfințit în articolul 2 din Constituție.

Din aceleași motive se impune și neconstituționalitatea prevederilor

Legii cu privire la alegerile locale care includ declararea nulității alegerilor repetate pe motivul participării la ele o jumătate sau mai puțin de jumătate din alegătorii din circumscripție, incluși în listele electorale (articolul 57 alineatul (3), numira organului administrației publice locale în cazul dacă la noile alegeri nu s-au constituit consiliile locale (articolul 58 alineatul (2) și în cazul în care primarul nu va putea să-și îndeplinească funcțiile până la data noilor alegeri (articolul 58 alineatul (3)), deoarece în acest mod se limitează dreptul de vot al cetățenilor și dreptul acestora de a fi aleși, prevăzut de articolul 38 din Constituție.

Așadar, Curtea Constituțională consideră sesizările grupurilor de deputați în problemele expuse mai sus drept întemeiate.

Grupul de deputați în Parlament domnul D.Prijmireanu, M.Rusu, S.Drăgan și A.Jdanov solicită, totodată, și declararea neconstituționalității articolului 1 din Legea cu privire la alegerile locale, care prevede că consiliile raionale, orașenești (municipale) și sătești (cominale), primarii orașelor și satelor (comunelor) se aleg pe un termen de 4 ani prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Analizând textul acestei Legi, Curtea Constituțională consideră că ea este corelată cu prevederile articolului 38 din Constituție care prevede că alegerile au loc în mod periodic prin sufragiu universal, egal, direct, secret și liber exprimat.

Astfel, se concluzionează că sesizarea grupului de deputați în limitele expuse necesită a fi respinsă.

Având în vedere considerentele expuse, în temeiul articolului 140 din Constituția Republicii Moldova, articolului 1 literele a) și b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională,

Pentru motivele menționate,
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ HOTĂRĂȘTE

1. Constată că articolul 1 din Legea cu privire la alegerile locale nr.308-XIII din 7 decembrie 1994 nu contravine Constituției Republicii Moldova.

2. Recunoaște neconstituționalitatea alineatului (3) din articolul 57; normelor "Dacă și la noile alegeri nu vor fi aleși cel puțin jumătate plus unu din numărul stabilit de consilieri, consiliul respectiv nu se constituie, iar organul administrației publice locale va fi numit în condițiile articolului 57 alineatul (3)" din alineatul (2) al articolului 58; normelor "Dacă primarul nu va putea să-și îndeplinească funcțiile până la data noilor alegeri, Președintele Republicii Moldova numește pentru această perioadă un primar interimar" din alineatul (3) al articolului 58 al Legii cu privire la alegerile locale nr. 308-XIII din 7 decembrie 1994; alineatelor (6) și (7) din articolul 7; normelor "la propunerea Guvernului" și "prezintă Președintelui Republicii Moldova candidatura respectivă pentru confirmarea în funcție" din litera a) a articolului 18; litera g) din articolul 18; normelor "iar ale raionului și municipiului de un președinte interimar al comitetului executiv raional sau de un primar interimar, numit de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului. Dacă primarul satului (comunei), orașului se află în imposibilitatea de a-și îndeplini funcțiile până la data noilor alegeri, Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului, va numi pentru această perioadă un primar interimar" din alineatul (3) al articolului 31; alineatului (1) din articolul 49; normelor "sau de un primar interimar, de un președinte interimar, numiți de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Guvernului" din alineatul (2) al articolului 49; normelor "sau de Președintele Republicii Moldova la propunerea consiliului raional, municipal și a Guvernului" din alineatul (1) al articolului 55 și articolului 56 din Legea privind administrația publică locală nr.310-XIII din 7 decembrie 1994.

[Alin. în redacția Hotărîrii Curții Constit. nr.18 din 18.04.96]

3. Prezenta hotărîre intră în vigoare la data adoptării, este definitivă, nu poate fi atacată, nu poartă caracter retroactiv și produce efect numai pentru viitor.

4. Parlamentul Republicii Moldova într-un termen de patru luni va aduce Legea cu privire la alegerile locale și Legea privind administrația publică locală în corespundere cu Constituția Republicii Moldova și va înlătura consecințele juridice ale prevederilor acestor legi, declarate neconstituționale.

5. În baza articolului 2 alineatele (4) și (5) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, prezenta hotărîre va fi publicată în "Monitorul Oficial al Republicii Moldova" în termen de 10 zile de la data adoptării.

PREȘEDINTE

Pavel BARBALAT

Chișinău, 6 noiembrie 1995