

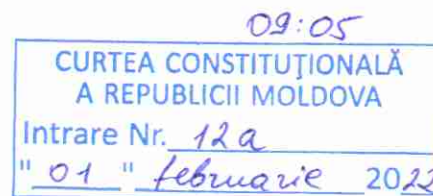
CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

str. Alexandru Lăpușneanu nr. 28,
Chișinău MD 2004,
Republica Moldova

SESIZARE

prezentată în conformitate cu articolul 25 lit. g) din Legea nr. 317-XIII din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională și articolele 38 alin.(1) lit. g) și 39 din Codul Jurisdicției Constituționale nr. 502-XIII din 16 iunie 1995

**pentru controlul constituționalității Legii nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru
modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură**



I – AUTORUL SESIZĂRII

Vasile BOLEA,
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova
Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,

Grigore NOVAC,
Deputați în Parlamentul Republicii Moldova
Parlamentul Republicii Moldova
Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității Legii nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură.

III – EXPUNEREA PRETINSEI SAU A PRETINSELOR ÎNCĂLCĂRI ALE CONSTITUȚIEI, PRECUM ȘI A ARGUMENTELOR ÎN SPRIJINUL ACESTOR AFIRMAȚII

Considerații generale

La 20 și respectiv 21 ianuarie 2022, Parlamentul Republicii Moldova, fiind în afara sesiunilor ordinare, a fost convocat în baza cererii nr.116 din 19 ianuarie 2022 în sesiune extraordinară.

Potrivit cererii de convocare înregistrate la Secretariatul Parlamentului, scopul acesteia rezidă în *„necesitatea examinării și aprobării în regim prioritar a unui pachet de acte normative de importanță socială și economică, inclusiv pentru susținerea cetățenilor Republicii Moldova în contextul creșterii prețului la gazele naturale pe piața internă, urmare a creșterii acestuia pe piața europeană”*. Cu ordinea de zi expres propusă și ulterior aprobată în ședința Biroului Permanent din 19 ianuarie 2022.

În aceste circumstanțe merită a fi subliniat faptul că, în cadrul ședinței plenare din 21 ianuarie 2022, potrivit procesului-verbal al ședinței, au fost incluse în ordinea de zi alte trei subiecte **cu titlu de supliment la ordinea de zi**, după cum urmează:

1. Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură (art.10, 20, 21);
2. Proiectu de lege privind Fondul Național pentru Dezvoltare Regională și Locală;
3. Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Legea nr.1515/1993, Legea nr.438/2006, etc).

Urmare examinării acestora în ședința plenară:

1. Proiectul de lege pentru modificarea Legii nr.1260/2002 a fost aprobat, devenind astfel Legea nr.13 din 21 ianarie 2022.
2. Celelalte două proiecte de legi au fost aprobate doar în lectură întâi.

Cu referire la cadrul Constituțional și normativ

Potrivit prevederilor art.67 din Constituție, Parlamentul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iulie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

Parlamentul se întrunește și în sesiuni extraordinare sau speciale, la cererea Președintelui Republicii Moldova, a Președintelui Parlamentului sau a unei treimi din deputați.

Potrivit art.37 al Regulamentului Parlamentului, în cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, acesta se poate întruni în sesiune extraordinară sau specială la cererea Președintelui Republicii Moldova, a Președintelui Parlamentului sau a 1/3 din numărul deputaților.

Cererea de convocare a sesiunii extraordinare sau speciale se face în scris în adresa Biroului permanent și va cuprinde motivul, **ordinea de zi propusă** și durata de desfășurare a sesiunii.

Din prevederile constituționale și normative citate, se observă **condițiile regulamentare de care depinde valabilitatea sesiunii extraordinare**, or, una dintre aceste condiții este „înaintarea unei ordini de zi”, care se „aprobă” odată cu cererea de convocare în sesiune extraordinară.

Atât doctrina, cât și practica jurisdicției constituționale subliniază specificul sesiunii extraordinare, potrivit căreia aceasta este convocată **pentru o ordine de zi anumită**, indicată în cerere și aprobată, ulterior plenul **nu poate dezbate, examina, și respectiv aproba alte subiecte care de altfel depășesc subiectul sesiunii**, deoarece în condițiile respective s-ar încălca caracterul „excepțional” al acesteia.

În logica celor expuse, în timpul sesiunii extraordinare, competența Parlamentului este limitată nu doar în timp, **dar și în sens material, acesta fiind deosebirea de concept față de o sesiune ordinară**.

Fiind chemată să examineze o speță similară, Curtea Constituțională a adoptat Hotărârea nr.23 din 1999, prin care a statuat cu titlu de principiu faptul că alin. (1) și (2) ale art. 67 din Constituție formează un ansamblu coerent de norme ce determină dreptul comun al sesiunilor Parlamentului. Prin dispozițiile art. 67 este reglementat programul riguros al sesiunilor ordinare și este stabilită o limitare strictă a posibilităților, duratei și conținutului celorlalte tipuri de sesiuni. Dispozițiile acestui articol dau, implicit, definiția sesiunii ordinare și stabilesc, totodată, cu minuțiozitate calendarul sesiunilor ordinare.

Potrivit dispozițiilor art. 67 alin. (2) din Constituție, Parlamentul se întrunește în sesiuni extraordinare sau speciale la cererea subiecților expres stabiliți de Constituție. Din dispozițiile constituționale invocate desprindem că sesiunile extraordinare și cele speciale sînt distincte și impun o abordare diferențiată.

În sens larg, sesiunea extraordinară este orice sesiune care își ține lucrările în afara orarului sesiunilor ordinare. Cererea de convocare a sesiunii extraordinare, înaintată de subiecții expres și limitativ prevăzuți de art. 67 alin. (2), **va conține obligatoriu ordinea de zi și perioada de desfășurare a ei**. Președintele Parlamentului este obligat să convoace, la cerere, legislativul în sesiune extraordinară. Drept temei pentru convocarea

sesiunii extraordinare pot servi **necesitatea soluționării unor sarcini neobișnuite sau producerea unor evenimente neprevăzute**. Avînd în vedere că sesiunea extraordinară poate avea loc numai în afara perioadei sesiunilor ordinare, durata acestor sesiuni este limitată și nu poate depăși termenul maxim pînă la care se convoacă sesiunea ordinară.

Normele constituționale sînt formulate la modul imperativ, ceea ce imprimă dispozițiilor art. 67 alin. (2) un **caracter obligatoriu**. Cererea de convocare a unei sesiuni extraordinare sau speciale, parvenită fie din partea Președintelui Republicii Moldova, fie din partea Președintelui Parlamentului sau din partea unei treimi din deputați, are un caracter obligatoriu și, prin urmare, nici un organ de lucru al Parlamentului nu este în drept să refuze convocarea sesiunii extraordinare sau speciale.

Complementar, fiind chemată să interpreteze un șir de norme constituționale, în special prin prisma respectării principiul autonomiei parlamentare, iar pe de altă parte, principiul democrației reprezentative și principiul supremației Constituției. Înalta Curte a statuat că deși Parlamentul, potrivit articolului 64 alin. (1) din Constituție, în baza principiului autonomiei regulamentare, are prerogativa de a-și stabili prin Regulament structura și modul de organizare și funcționare, **Regulamentul nu poate să contravină spiritului Constituției și ordinii publice instituite pentru procedura de adoptare a legilor** (a se vedea HCC nr. 20 din 4 iunie 2014, § 114).

Curtea reiterează că autonomia regulamentară constituie expresia statului de drept, a principiilor democratice, însă poate opera exclusiv în limitele stabilite de Legea fundamentală. Astfel, **autonomia regulamentară nu poate fi exercitată în mod discreționar și abuziv, cu încălcarea atribuțiilor constituționale ale Parlamentului sau a normelor imperative privind procedura parlamentară** (a se vedea HCC nr. 27 din 17 noiembrie 2015, §§ 36-37).

Examinînd dacă articolul 64 alin. (1) teza I din Constituție îi permite majorității parlamentare să stabilească reguli *ad hoc* cu privire la procedura parlamentară care contravin Regulamentului Parlamentului, Curtea reține că marja discreționară de care se bucură Parlamentul în baza autonomiei parlamentare trebuie să fie compatibilă cu conceptele „democrației reprezentative” și „supremației Constituției”. Rezultă că autonomia parlamentară poate fi exercitată în mod valid doar în conformitate cu aceste principii.

În jurisprudența sa, Curtea a reținut că, examinînd autonomia regulamentară parlamentară consacrată în art. 64 alin. (1) din Constituție în comun cu alte prevederi legale, **aceasta nu poate fi absolutizată**, pentru că supremația Constituției reprezintă un principiu general, al cărui respectare este obligatorie, inclusiv pentru autoritatea legislativă, care **nu poate adopta acte legislative și aproba reguli procedurale parlamentare contrare dispozițiilor sau principiilor Constituției**.

Autonomia parlamentară **nu legitimează instituirea unor reguli care încalcă litera și spiritul Legii Supreme** (a se vedea HCC nr. 9 din 21 mai 2013, § 54).

De altfel, potrivit Comisiei de la Veneția, este necesar să se asigure faptul că Regulamentul de procedură al Parlamentului nu este modificat implicit în mod *ad hoc*, chiar dacă majoritatea calificată (necesară pentru modificarea Regulamentului), într-un caz particular, este în favoarea unui anumit curs de acțiune. Orice modificare a regulilor de procedură trebuie discutată și adoptată în modul corespunzător – de preferință cu votul unei majorități calificate – printr-o modificare formală a Regulamentului pînă a întreprinde o acțiune particulară într-un caz anumit. Regulamentul de procedură trebuie să beneficieze de stabilitate și să nu fie schimbat în mod obișnuit în detrimentul minorității parlamentare la începutul fiecărui mandat al legislativului, prin ordine

permanente sau într-un alt mod.

Parlamentul nu trebuie să creeze proceduri speciale și comisii *ad hoc* destinate să eludeze procedura normală de adoptare a legilor și de examinare a proiectelor de lege de către comisiile permanente existente (a se vedea Parametrii cu privire la relația dintre majoritatea parlamentară și opoziție într-o democrație: checklist-ul, adoptat la cea de-a 119-a sesiune plenară (Veneția, 21-22 iunie 2019), CDL-AD(2019)015-e, §§ 38 și 91).

De asemenea, Curtea reține că la stabilirea regulilor cu privire la procedurile parlamentare de examinare a proiectelor de legi și a amendamentelor, majoritatea parlamentară trebuie să concilieze principiul autonomiei parlamentare cu principiul supremației Constituției. Prin urmare, regulile cu privire la procedura parlamentară trebuie să respecte prevederile Constituției.

Curtea reține că principiul autonomiei parlamentare nu poate fi interpretat în sensul în care i-ar permite Parlamentului să ignore prevederile constituționale care reglementează procedurile parlamentare.

În acest sens, Curtea reține că articolul 64 alin. (1) teza I din Constituție permite desfășurarea procedurilor parlamentare doar în baza regulilor stabilite printr-un Regulament, adoptat, în conformitate cu prevederile articolului 72 alin. (3) lit. c) din Constituție, prin lege organică. Astfel, pentru a se asigura o conciliere între principiul autonomiei parlamentare și principiul supremației Constituției, Curtea reține că majoritatea parlamentară poate modifica regulile referitoare la procedura parlamentară de examinare a proiectelor de legi și a amendamentelor doar dacă modifică Regulamentul Parlamentului.

Potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, autonomia parlamentară poate fi exercitată în mod valid doar în conformitate cu principiul preeminenței dreptului (a se vedea *Mugemangango v. Belgia* [MC], 10 iulie 2020, § 88).

Concluzii privind neconstituționalitatea actelor criticate.

Caracterul „rigid” al ordinii de zi a ședinței extraordinare rezultă expres din prevederile art.67 alin. (2) din Constituție, **și reprezintă un instrument, o garanție, o condiție de „valabilitate” al respectivei sesiuni.**

Ingerința în ordinea de zi a sesiunii extraordinare este fără suport constituțional. Or, această ingerință, în speță a fost realizată efectiv în plenul legislativului, fără cel puțin aprobarea Biroului Permanent.

Expertiza constituțională și transconstituționalismul european pun accente speciale pe faptul că ordinea de zi al unei sesiuni extraordinare exprimă esența acesteia și scopul *de facto*, fiind astfel expresia caracterului special (extraordinar) al acesteia.

În speță, **proiectele de legi incluse extra în ordinea de zi, și respectiv adoptate, depășesc detașat scopul declarat al convocării legislativului în sesiune extraordinară.** În special printr-o prisma obiectului de reglementare și al scopului acestora, enunțat în notele informative.

Acțiunile întreprinse și metoda utilizată de majoritatea parlamentară pentru a **legifera un set de acte irelevante scopului anunțat al ședinței extraordinare, desființează caracterul constituțional al acestora**, dar în special compromite sensul art.64 din Legea supremă.

Literalmente, controlul de constituționalitate nu este o frână în calea democrației, ci instrumentul ei necesar, deoarece permite minorității parlamentare și cetățenilor să

vegheze la respectarea dispozițiilor Constituției, constituind o contrapondere necesară față de majoritatea parlamentară, în cazul în care aceasta s-ar îndepărta de la litera și spiritul Constituției.

Supremația Constituției trebuie conservată în fața oricăror interferențe legislative ulterioare.

Finalmente, autonomia regulamentară parlamentară consacrată în art.64 alin. (1) din Constituție în comun cu alte prevederi legale, aceasta nu poate fi absolutizată, întrucât supremația Constituției reprezintă un principiu general, a cărui respectare este obligatorie.

Pentru motivele invocate atestăm, adoptarea Legii nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură, în cadrul unei proceduri necorespunzătoare unei sesiuni extraordinare, motiv care îi conferă caracter neconstituțional.

Cadrul normativ pertinent

Constituția Republicii Moldova

Articolul 1

Statul Republica Moldova

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sînt garantate.

Articolul 5

Democrația și pluralismul politic

(1) Democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și cu totalitarismul.

(2) Nici o ideologie nu poate fi instituită ca ideologie oficială a statului.

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 64

Organizarea internă

(1) Structura, organizarea și funcționarea Parlamentului se stabilesc prin regulament. Resursele financiare ale Parlamentului sînt prevăzute în bugetul aprobat de acesta.

(2) Președintele Parlamentului se alege prin vot secret, cu majoritatea voturilor deputaților aleși, pe durata mandatului Parlamentului. El poate fi revocat în orice moment prin vot secret de către Parlament cu o majoritate de cel puțin două treimi din voturile tuturor deputaților.

(3) Vicepreședinții se aleg la propunerea Președintelui Parlamentului, cu consultarea fracțiunilor parlamentare.

Articolul 67

Sesiuni

(1) Parlamentul se întrunește în două sesiuni ordinare pe an. Prima sesiune începe în luna februarie și nu poate depăși sfârșitul lunii iulie. A doua sesiune începe în luna septembrie și nu poate depăși sfârșitul lunii decembrie.

(2) Parlamentul se întrunește și în sesiuni extraordinare sau speciale, la cererea Președintelui Republicii Moldova, a Președintelui Parlamentului sau a unei treimi din deputați.

IV – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

Lista documentelor ce urmează a fi prezentate de autoritatea legislativă:

1. Legea nr.13 din 21 ianuarie 2022;
2. Procesul-verbal al ședinței Biroului Permanent din 19 ianuarie 2022;
3. Suplimentul la ordinea de zi a ședinței extraordinare din 21 ianuarie 2022;
4. Copia cererii de convocare a ședinței extraordinare din 19 ianuarie 2022.

V – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 5, 7, 64, și 67 din Constituția Republicii Moldova, art. art.4 și 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, art. art. 4,38,39 din Codul Jurisdicției Constituționale.

Solicit Înaltei Curți:

1. Admiterea spre examinare și declararea admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituțională a Legii nr.13 din 21 ianuarie 2022 pentru modificarea Legii nr.1260/2002 cu privire la avocatură.

VI - DECLARAȚIA ȘI SEMNATURA

Declar pe onoare ca informațiile ce figurează în prezentul formular de sesizare sunt exacte.

Vasile BOLEA

Grigore NOVAC