



**Deputat în Parlamentul
Republicii Moldova**

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ A REPUBLICII MOLDOVA

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

S E S I Z A R E

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 unor prevederi din Legea nr.523 din
16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a
unităților administrativ-teritoriale.**



I – AUTORUL SESIZĂRII

Adrian Lebedinski,

Grigore Novac

Deputat în Parlamentul Republicii Moldova

Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 105,

Chișinău 2073

II – OBIECTUL SESIZĂRII

Prezenta sesizare are drept obiect examinarea constituționalității prevederilor articolului 8¹ din Legea nr.523 din 16 iulie 1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.

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

La 21 iulie 2022, Parlamentul a adoptat Legea nr.214 pentru modificarea Legii nr.523/1999 cu privire la proprietatea publică a unității administrativ-teritoriale. Legea nr.214/2022 a fost publicată în Monitorul Oficial nr.246-250 din 5 august 2022, fiind astfel în vigoare la data depunerii prezentei sesizări.

Astfel, prin modificările operate, Legea nr.523/1999 a fost completată cu articolul 8¹ în următoarea redacție:

Dobândirea dreptului de proprietate a unităților administrativ-teritoriale asupra bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole

(1) Autoritatea administrației publice locale asigură inventarierea bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, precum și adoptarea deciziei de aprobare a listei acestora, cu respectarea normelor aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional.

(2) Bunurile transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole (sediile administrative, de învățământ, sănătate, cultură, sport, de protecție și asistență socială, precum și de altă utilitate publică) devin proprietatea unității administrativ-teritoriale pe teritoriul căreia se află.

(3) Bunurile indicate la alin. (2) care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate se înregistrează în registrele corespunzătoare după unitatea administrativ-teritorială, la cererea autorităților administrației publice locale, în temeiul deciziei de aprobare a listei bunurilor.

(4) Bunurile, altele decât cele indicate la alin. (2), din contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate se înregistrează, provizoriu, în registrele corespunzătoare după unitatea administrativ-teritorială, în temeiul deciziei de aprobare a listei bunurilor.

(5) În termen de un an de la data intrării în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor, altele decât cele indicate la alin. (2), din contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, titularii de drept asigură înregistrarea dreptului de proprietate asupra acestor bunuri sau, după caz, înaintează acțiuni în instanța de judecată pentru constatarea dreptului de proprietate, cu prezentarea autorității administrației publice locale și deținătorului registrului de publicitate a hotărârii judecătorești irevocabile de constatare a dreptului de proprietate. În acest caz, autoritatea administrației publice locale va opera modificări în lista bunurilor.

(6) În cazul în care, la expirarea termenului de un an de la data intrării în vigoare a deciziei de aprobare a listei bunurilor, altele decât cele indicate la alin. (2), din contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, dreptul de proprietate asupra bunurilor nu a fost înregistrat sau autorității administrației publice locale nu i-a fost prezentată hotărârea judecătorească irevocabilă de constatare a dreptului de proprietate, bunurile care nu sunt obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate devin proprietatea unității administrativ-teritoriale, iar bunurile care constituie obiecte ale înregistrării în registrele de publicitate se înregistrează în registrul corespunzător după unitatea administrativ-teritorială, la cererea autorităților administrației publice locale, în temeiul deciziei de aprobare a listei bunurilor.”

Articolul 8¹ în special, alineatul (6) constituind obiectul prezentei sesizări din considerentele de neconstituționalitate după cum urmează.

Pentru a aduce cât mai concludent argumentele de neconstituționalitate, vom argumenta prezenta sesizare prin prisma unei spețe existente de facto la data depunerii sesizării.

Astfel, prin prisma speței S.A. „Basarabia”, care a decis schimbarea formei organizatorico-juridice în cooperativă agricolă de producție, încă în 2001. Urmînd pașii prevăzuți de Legea 436/2006, după procedura convertirii acțiunilor în cote-părți valorice a fost întocmită lista deținătorilor de cote-părți. Tot aici, membrii cooperativei s-au adresat Consiliului local în vederea demarării procedurii de eliberare a certificatelor de proprietate privată. Respectivele cereri au fost depuse în 2007, fiind nesoluționate pînă în prezent. Or, din 1527 de deținători ai cotelor valorice, au obținut certificate de proprietate privată doar 1077, condiții în care 450 de cetățeni nu pot obține certificate de proprietate privată nici pînă la ora actuală.

În condițiile descrise, procesul de privatizare a patrimoniului fostei gospodării agricole a parcurs toate etapele, iar o bună parte dintre proprietari au reușit să înregistreze dreptul de proprietate asupra cotelor părți valorice deținute în fiecare

dintre bunurile privatizate și respectiv înregistrarea acestor bunuri în Registrul bunurilor imobile.

Tot aici, odată cu completarea Legii nr.523/1999 cu articolul 8¹ s-a instituit dreptul unităților administrativ-teritoriale de a deveni proprietari ai bunurilor transmise sau care urmau a fi transmise în contul cotelor-părți valorice din patrimoniul fostelor întreprinderi agricole, printr-o procedură efectiv superficială, care în esență încalcă dreptul de proprietate privată al deținătorilor de cote valorice.

În aceste condiții, Legea nr.523/1999 nu prevede expres procedura „determinării bunurilor de utilitate publică”. Tot aici, Legea nr.488/1999 exproprierii pentru cauză de utilitate publică, stabilește exhaustiv lista bunurilor de utilitate publică și respectiv procedura declarării utilității publice (articolele 5 și 6).

Astfel, neclaritatea expresiei „de altă utilitate publică” instituie o marjă de discreție pentru APL-uri în procesul inventarierii bunurilor care urmează a fi înregistrate drept proprietatea APL. Or, altfel spus, declararea utilității publice a bunurilor în condițiile legislative existente, efectiv la discreția APL va atrage după sine la exproprierea posesorilor.

Totodată, termenul de un an atît pentru înregistrarea dreptului de proprietate, fie pentru obținerea hotărîrii irevocabile de constatare a dreptului de proprietate este nejustificat de restrîns.

În speța descrisă, care de altfel este reprezentativă pentru toată Republica ne pomenim în două situații:

1. Suspendarea eliberării certificatelor de proprietate privată de către primării, atrage incertitudinea înregistrării dreptului de proprietate privată (în speță fiind cei 450 de cetățeni deținători ai cotelor-părți valorice);

2. Prevederile articolului 8¹ stabilesc termenul de 1 an pentru prezentarea hotărîrii judecătorești irevocabile de constatare a dreptului de proprietate. Or, nu există nici o garanție că această hotărîre judecătorească va fi emisă în termenul stabilit.

În condițiile descrise, se instituie o diferență de tratament în privința persoanelor care nu vor reuși să obțină o hotărîre irevocabilă, condiții în care va avea loc procedura de expropriere.

Totodată, mecanismul instituit de norma criticată implică cheltuieli pentru proprietari, iar în anumite condiții aceste cheltuieli pot depăși costul cotei-părți valorice, astfel cetățenii fiind descurajați să obțină dreptul de proprietate.

Astfel, în condițiile descrise, legiuitorul a aprobat norme care sunt contrare prevederilor Constituției în special în privința garanțiilor dreptului de proprietate.

Cu referire la normele constituționale afectate, cu referire la încălcarea dreptului de proprietate, consacrat de art.9 al Constituției, care proclamă expres că proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

După cum întîlnim reflectat în doctrină, sub aspectul economic, proprietatea exprimă o relație de apropiere, de o însușire a premiselor materiale ale unui proces de

producție. Când însușirea respectivă este ocrotită și garantată de către stat, proprietatea îmbracă un veșmînt juridic, devenind astfel și o categorie juridică. Sub aspectul juridic, proprietatea își găsește exprimarea atît în dreptul de proprietate, cît și în întregul sistem economic al societății. Or, după cum opinează doctrinarii, proprietatea este expresia supremă a accesului oamenilor la posesiunea, folosința și dispoziția bunurilor.

Mai mult ca atît, normele criticate sunt în opoziție cu principiile antreprenoriatului printre care se numără: independența în activitate, care are atît o componentă de proprietate (existența proprietății separate), cît și una organizațională (nevoia de a lua independent decizii în procesul activității de afaceri); axarea pe dobîndirea venitului antreprenorial (profitului), ca unul din principalele motive și rezultate ale activității de afaceri.

În aceeași ordine de idei, art.1 al Protocolului 1 al Convenției Europene a Drepturilor Omului (CEDO), statuează, că orice persoană fizică sau juridică are dreptul la respectarea bunurilor sale. Nimeni nu poate fi lipsit de proprietatea sa decît pentru o cauză de utilitate publică și în condițiile prevăzute de lege și de principiile generale ale dreptului internațional.

De altfel, în multiplele cauze asupra cărora sa pronunțat Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO), în special pe marginea încălcării art.1 al Protocolului 1 CEDO, a statuat că situațiile respective prezumă o ingerință în dreptul la protecția proprietății. Or, în condițiile speței examinate, se atestă și faptul că reclamantul poartă pe bună dreptate **o povară individuală și excesivă, care conturează riscurile unei ingerințe în dreptul acestuia în valorificarea proprietății sale.**

Cu referire la **incidența articolului 46 din Constituție**, care garantează dreptul la proprietatea privată și protecția acesteia. Prin conținutul său el exclude posibilitatea îngrădirii, prin utilizarea pîrghiilor economice și sociale, a dreptului la proprietatea privată. Consacrîndu-l ca instituție juridică și ca unul din drepturile fundamentale ale persoanei, dispozițiile acestui articol obligă statul și ceilalți titulari ai puterii publice să respecte proprietatea și să se abțină de la orice acțiune ce ar aduce atingere acestui drept.

Dreptul de proprietate, reglementat de articolul 9, care necesită să fie corelat cu articolele 46 și 127 din Constituție, este un drept fundamental, de veche tradiție în catalogul drepturilor și libertăților cetățenești. Acest drept este unul din pilonii de bază, cuprins în Declarația universală a drepturilor omului, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. la 10 decembrie 1948, care prevede în articolul 17 că „Orice persoană are dreptul la proprietate, atît singură, cît și în asociere cu alții. Nimeni nu poate fi lipsit arbitrar de proprietatea sa”.

În Hotărîrea Curții Constituționale nr.38 din 08 iulie 1999, Înalta Curte a statuat că: Cadrul juridic concret al protecției dreptului la proprietate este determinat de conținutul și limitele proprietății, sarcină care, potrivit art. 46 alin. (2), (4) și (5) din Constituție, este de competența legislativului. Legislativul însă nu este liber în acțiunile sale. Pe de o parte, el trebuie să se conducă de interesul colectivității, care nu este unica bază a restricției impuse proprietarului, iar, pe de altă parte, limita admisibilă a unei restricții sociale trebuie să fie determinată de asigurarea existenței dreptului la

proprietatea privată, prevăzut de art. 46 alin. (1) din Constituție. Astfel, dispozițiile alin. (1) garantează dreptul la proprietate, iar dispozițiile alin. (5) impun o obligație socială, formînd un tot întreg, indisolubil, care determină existența unui echilibru.

În Hotărîrea Curții Constituționale nr.40 din 12 iulie 2001, Înalta Curte a subliniat că conform normelor constituționale, **lipsirea proprietarului, prin intermediul unei legi, de unul din atributele dreptului de proprietate certifică îngădirea dreptului său deplin la proprietate. Dreptul la proprietate, inclusiv la proprietatea privată asupra pămîntului, este inerent firii umane, este un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute, un drept esențialmente economic, legat indisolubil de structura economică a societății.**

În Hotărîrea Curții Constituționale nr.5 din 28 februarie 2006, Curtea a statuat că prin dreptul de dispoziție asupra proprietății se înțelege posibilitatea general recunoscută și garantată a proprietarului de a întreprinde asupra bunurilor pe care le deține orice acțiuni cu consecințe juridice, inclusiv acțiuni de vânzare-cumpărare, donație, schimb etc.

Dat fiind că normele criticate aduc ingerințe asupra patrimoniului și instituie obligații pecuniare, merită a fi subliniat faptul că potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, 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.

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.

Dreptul de proprietate, inclusiv de proprietate privată asupra pămîntului, este considerat de Curtea Constituțională ca o prerogativă inerentă naturii umane, un mijloc de atingere a valorilor umane recunoscute, un drept economic prin excelență, fiind indisolubil legat de structura economică a societății.

Aceste principii trebuie aplicate 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.

Art. 1 din Protocolul nr. 1 al CEDO, garantează dreptul de proprietate. În *Marckx împotriva Belgiei*, pct. 63- 64, Curtea a afirmat pentru prima dată că: „[...] Recunoscând că orice persoană are dreptul la respectarea bunurilor sale, art. 1 garantează, în esență, dreptul de proprietate. Aceasta este impresia clară lăsată de cuvintele «bunuri» și «folosința bunurilor» (în limba franceză: «biens», «propriété», «usage des biens»); lucrările pregătitoare («travaux préparatoires»), la rîndul lor, confirmă acest lucru în mod neechivoc: autorii au folosit constant «dreptul de proprietate» sau «dreptul la

proprietate» pentru a descrie obiectul proiectelor succesive care au fost anterioare prezentului art. 1. Într-adevăr, dreptul de a dispune de bunurile proprii constituie un aspect tradițional și fundamental al dreptului de proprietate [...]

Faptul că legislația internă a unui stat nu recunoaște un anumit interes ca fiind un „drept” sau chiar un „drept de proprietate” nu împiedică în mod necesar să se considere că interesul în cauză este un „bun” în sensul art. 1 din Protocolul nr. 1 [Depalle împotriva Franței (MC), pct. 68, în ceea ce privește dreptul revocabil și precar de ocupare a unei proprietăți aflate pe domeniul public, ca urmare a trecerii unei perioade de timp; Öneriyıldız împotriva Turciei (MC), pct. 129, în ceea ce privește dreptul patrimonial al reclamantului la locuința sa construită fără autorizație]. De asemenea, o tolerare de lungă durată din partea autorităților a conferit drepturi de proprietate reclamantilor, în ceea ce privește un teren aflat în litigiu (Kosmas și alții împotriva Greciei, pct. 68-71). În plus, s-a considerat că o lege internă care dispunea exproprierea unei parcele de teren în anumite circumstanțe, cu drept de despăgubire, a creat un drept patrimonial (Kutlu și alții împotriva Turciei, pct. 58).

Orice ingerință în drepturile protejate de art. 1 din Protocolul nr. 1 trebuie să îndeplinească cerința de legalitate [Vistiņš și Perepjolkins împotriva Letoniei (MC), pct. 95; Béláné Nagy împotriva Ungariei (MC), pct. 112]. Expresia „în condițiile prevăzute de lege”, referitoare la orice ingerință în dreptul la respectarea „bunurilor”, trebuie interpretată în același mod precum expresia „prevăzută de lege” de la art. 8 în ceea ce privește ingerința în drepturile protejate de această dispoziție sau „prevăzute de lege”, în legătură cu ingerințele în drepturile protejate în temeiul art. 9, 10 și 11 din Convenție.

Existența unui temei legal în dreptul intern nu este suficientă, în sine, pentru a îndeplini principiul legalității. În plus, temeiul legal trebuie să aibă o anumită calitate, și anume să fie compatibil cu statul de drept și să ofere garanții împotriva arbitrariului. În această privință, trebuie subliniat că, atunci când este vorba despre „lege”, art. 1 din Protocolul nr. 1 face trimitere la același concept precum cel la care face trimitere Convenția la alte dispoziții atunci când utilizează acest termen, concept care cuprinde dreptul comun și jurisprudența [Špaček, s.r.o., împotriva Republicii Cehe, pct. 54; Vistiņš și Perepjolkins împotriva Letoniei (MC), pct. 96].

Cerința de „legalitate” în sensul Convenției impune, de asemenea, compatibilitatea cu statul de drept, care include lipsa caracterului arbitrar (East West Alliance Limited împotriva Ucrainei, pct. 167; Ünsped Paket Servisi SaN. Ve TiC. A.Ş. împotriva Bulgariei, pct. 37). Divergențele din jurisprudență pot crea o incertitudine juridică incompatibilă cu cerințele statului de drept [Molla Sali împotriva Greciei (MC), pct. 153].

Complementar, procedurile interne în ceea ce privește ingerințele în dreptul de proprietate sau cu privire la protecția acestuia ridică adesea probleme în temeiul art. 6 § 1. Într-adevăr, dreptul de proprietate este în mod evident un drept cu caracter material, iar deciziile luate de stat privind exproprierea sau reglementarea folosinței bunurilor private sau care afectează în alt fel dreptul de proprietate sau alte drepturi patrimoniale au fost considerate ca făcând obiectul dreptului la un proces echitabil (British-American Tobacco Company Ltd împotriva Țărilor de Jos, pct. 67 – cerere de brevet; Raimondo împotriva Italiei, pct. 43 – confiscare). În plus, executarea hotărârilor

constituie o parte integrantă a „procesului” în sensul art. 6 (a se vedea supra, subcapitolul Procedura de executare silită).

Cu referire la **incidența articolului 23 din Constituție**, subliniem faptul că potrivit art.1 alin.(3) din Constituție, Republica Moldova este un stat de drept și democratic, iar în jurisprudența sa constantă Curtea Constituțională reiterează importanța principiului statului de drept pentru o societate democratică.

Or, normele contestate conțin prevederi contrare tehnicii legislative, contrare condițiilor de calitate a legii, motiv pentru care contravin art.23 din Constituție.

Curtea a reamintit că preeminența dreptului presupune, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice (Raportul privind preeminența dreptului, adoptat de către Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, § 41).

Curtea Europeană a subliniat în jurisprudența sa că expresia „prevăzută de lege” presupune, între altele, ca legea să întrunească standardul calității, i.e. ca aceasta să fie accesibilă și previzibilă (*Rohlena v. Cehia [MC]*, 27 ianuarie 2015, § 50; *Vasiliauskas v. Lituania [MC]*, 20 octombrie 2015, § 154; *Koprivnikar v. Slovenia*, 24 ianuarie 2017, § 48). De altfel, Curtea notează că și articolul 23 alin.(2) din Constituție implică adoptarea de către legislator a unor legi accesibile și previzibile.

Curtea Europeană a menționat că, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă (*Del Rio Prada v. Spania [MC]*, 21 octombrie 2013, §§ 92, 93). Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele în schimbare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică (*Kokkinakis v. Grecia*, 25 mai 1993, § 40). Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acesteia cu exigențele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale (*Liivik v. Estonia*, 25 iunie 2009, §§ 96–104).

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința previzibilității, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit (*Sissanis v. România*, 25 ianuarie 2007, § 66). O putere discreționară care nu este delimitată, chiar dacă face obiectul controlului judiciar din punct de vedere formal, nu trece de testul previzibilității. Aceeași concluzie este valabilă și pentru puterea discreționară nelimitată a instanțelor judecătorești (*HCC nr.28 din 23 noiembrie 2015*, § 61).

Curtea Constituțională a reținut constant că principiul legalității și al certitudinii juridice este esențial pentru garantarea încrederii în statul de drept și constituie protecție împotriva arbitrariului. Or, asigurarea respectivelor principii obligă statul să legifereze într-o manieră clară și previzibilă normele de drept adoptate.

Așa dar, adoptarea de către legiuitor a actelor legislative accesibile, previzibile și clare se impune prin prisma art.23 alin. (2) din Legea supremă.

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 23 noiembrie 2010, a fost statuat că pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și

claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite. În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile. Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art.23 din Constituție, care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (*Busuioc v. Moldova*, *Guțu v. Moldova*).

Astfel, în cauza *Guțu v. Moldova*, (*Guțu v. Moldova nr.20289/02, 7 iunie 2007*): „...expresia „prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (*a se vedea Halford v. the United Kingdom, Reports 1997-III, p.1017, §49*).

În Hotărârea Curții Constituționale nr. 26 din 27 septembrie 2016, a fost statuat cu titlu de principiu că la elaborarea unui act normativ legiuitorul trebuie să respecte normele de tehnică legislativă pentru ca acesta să corespundă exigențelor de calitate. Astfel, pentru a exclude orice echivoc, textul legislativ trebuie să fie formulat clar, fluent și inteligibil, fără dificultăți sintactice și pasaje obscure.

De asemenea, textul legislativ trebuie să corespundă principiului unității materiei legislative sau corelației între textele regulatorii, pentru ca persoanele să-și poată adapta comportamentul la reglementările existente, ce exclud interpretările contradictorii sau concurența între normele de drept aplicabile.

Respectiva velenie juridică s-a realizat prin fentarea Constituției pe dimensiunea egalității în drepturi și a calității legii, precum și cu ignorarea regulilor tehnicii legislative, fapt care afectează principiul legalității.

Noțiunea de „lege” poate cuprinde surse de drept ca legislația primară ori delegată a unui stat, precum și hotărârile judecătorești (*Kafkaris v. Cipru, hotărârea Marii Camere din 12 februarie 2008, §§ 118-121*). Ea nu include „practicile statale” neconforme cu dreptul scris al statelor ori cu hotărârile judecătorești și cu obligațiile internaționale ale statelor în materie de drepturi ale omului (*Streletz, Kessler și Krenz v. Germania, hotărârea Marii Camere din 22 martie 2001, § 91*).

Pentru a se stabili caracterul de „lege” în înțelesul Convenției și al Constituției, al unei norme de drept, trebuie efectuat un test al „suficienței” acesteia pentru a se verifica dacă norma de drept este accesibilă, clară, previzibilă și dacă oferă garanții împotriva abuzurilor.

Condiția accesibilității impune ca textele de lege să poată fi accesate de către reclamant (*Silver și alții v. Regatul Unit, hotărârea din 25 martie 1983, §§ 87-88*). Dacă se invocă texte sau reguli care suplimentează limbajul vast al unei norme primare și publice, atunci și acestea trebuie să poată fi accesate de către reclamant.

Condiția preciziei suficiente sau a previzibilității presupune existența unor norme de drept detaliate în privința subiectului tratat (*Kruslin v. Franța, hotărârea din 24 aprilie 1990, § 27*). Ea impune o analiză mai riguroasă a normei de drept. Curtea

Europeană a statuat că nivelul de precizie al legislației interne „depinde într-o măsură considerabilă de conținutul actului normativ avut în vedere, domeniul pe care este menit să-l acopere, numărul și statutul celor cărora le este adresat” (*Chorherr v. Austria, hotărârea din 25 august 1993, § 25*).

Testul preciziei legii impune ca în situațiile în care legea conferă o anumită marjă de discreție, ea să indice cu suficientă claritate limitele acesteia (*Silver și alții v. Regatul Unit* (§ 80)). În *Al-Nashif v. Bulgaria* (hotărârea din 20 iunie 2002, §§ 119-123) – un caz care a vizat expulzarea unei persoane din motive de securitate națională – Curtea Europeană a statuat că „legea trebuie să indice cu suficientă claritate marja de discreție care este conferită autorităților competente și maniera exercitării acesteia, având în vedere scopul legitim al măsurii în cauză, pentru a acorda persoanelor protecția adecvată împotriva ingerințelor arbitrare”.

Urmare analizei prevederilor legii criticate, se conturează și afectarea principiului securității juridice, potrivit căruia cetățenii urmează a fi protejați „contra unui pericol care vine chiar din partea dreptului, contra unei insecurități pe care a creat-o dreptul sau pe care acesta riscă s-o creeze”.

Totodată, CtEDO a subliniat în jurisprudența sa, cauza *Marcks împotriva Belgiei, 1979* importanța respectării principiului securității juridice, considerat ca fiind în mod necesar inerent atât dreptului Convenției, cât și dreptului comunitar.

Literalmente, Curtea Constituțională în Hotărârea nr. 22 din 27 iunie 2017 a conturat odată în plus că, cerințele de calitate a legii necesită a fi îndeplinite în ceea ce privește atât definiția unei infracțiuni, cât și pedeapsa prevăzută pentru acea infracțiune. Or, calitatea legii constituie o condiție vitală pentru menținerea securității raporturilor juridice și ordonarea eficientă a relațiilor sociale.

În acest sens, în Hotărârea nr. 22 din 01 octombrie 2018, Curtea Constituțională reține că, potrivit CtEDO, deși certitudinea este dezirabilă, aceasta ar putea antrena o rigiditate excesivă *Del Rio Prada v. Spania, 2013*. Nevoia de a evita rigiditatea excesivă și de a ține pasul cu circumstanțele schimbătoare presupune exprimarea unor legi în termeni care sunt, într-o mai mare sau mai mică măsură, vagi, iar interpretarea și aplicarea unor asemenea reglementări depinde de practică *Kokkinakis v. Greece, 25 mai 1993*. Pe de altă parte, utilizarea unor concepte și a unor criterii prea vagi în interpretarea unei prevederi legislative conduce la incompatibilitatea acesteia cu cerințele clarității și previzibilității, în privința efectelor sale *Liivik v. Estonia, 25 iunie 2009*.

De asemenea, pentru ca legea să îndeplinească cerința de previzibilitate, ea trebuie să precizeze cu suficientă claritate întinderea și modalitățile de exercitare a puterii de apreciere a autorităților în domeniul respectiv, ținând cont de scopul legitim urmărit *Sissanis v. România, 25 ianuarie 2007*.

Analogic speței, referindu-se la marja de interpretare a unor sintagme, în Hotărârea citată *supra*, Curtea a remarcat că, există riscul ca „gravitatea” să fie apreciată în baza unor criterii arbitrare și discreționare de către cei dotați cu competența aplicării legii penale. În acest sens, în lipsa unor repere fixe, inclusiv normative, calificarea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii ca fiind „urmări grave” se face la discreția celor care aplică legea penală, justițiabilul aflându-se într-o stare de insecuritate juridică.

Argumente pe care le considerăm valabile și pentru speța examinată, referindu-ne la sintagma „încălări grave”.

În plus, în jurisprudența sa Curtea Europeană a statuat că: „[...] odată ce statul adoptă o soluție, aceasta trebuie să fie pusă în aplicare cu claritate și coerență pentru a evita pe cât este posibil insecuritatea juridică și incertitudinea pentru subiectele de drept vizate de către măsurile de aplicare a acestei soluții [...]” (*Hotărârea CEDO Păduraru versus România*).

În ceea ce privește aspectul potențialului arbitrariu prin prisma normei criticate, vom face apel la raționamentele expuse de către Curtea Constituțională în Hotărârea nr.22 din 27 iunie 2017, care pot fi citate în prezenta speță cu titlu de principiu, și anume garanțiile instituite în Constituție impun ca doar legiuitorul să reglementeze conduita incriminată, astfel încât fapta, ca semn al laturii obiective, să fie cert definită, dar nu identificată prin interpretarea extensivă de către cei care aplică legea penală. O astfel de modalitate de aplicare poate genera interpretări abuzive. Cerința interpretării stricte a normei penale, ca și interdicția analogiei în aplicarea legii penale, urmăresc protecția persoanei împotriva arbitrariului.

Subsidiar, cu referire la calitatea actului normativ, în aprecierile sale Curtea Constituțională a reținut că, prin reglementările de tehnică legislativă, legiuitorul impune o serie de criterii obligatorii pentru adoptarea oricărui act normativ, a căror respectare este necesară pentru a asigura sistematizarea, unificarea și coordonarea legislației, precum și conținutul și forma juridică adecvată ale fiecărui act normativ.

Astfel, respectarea acestor norme concurează la asigurarea unei legislații care respectă principiul securității raporturilor juridice, având claritatea și previzibilitatea necesară.

Nu în ultimul rând, potrivit *Raportului privind preeminența dreptului*, adoptat de Comisia de la Veneția la cea de-a 86 sesiune plenară, 2011, exigențele statului de drept presupun, *inter alia*, asigurarea legalității și a certitudinii juridice. Or, norma criticată generează dubii și în ceea ce privește corespunderea sa cu principiile statuate în actele internaționale în materia drepturilor omului, fapt ce asigură un risc real al condamnării potențiale a Republicii Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

Cu titlu de remarcă, prevederile criticate în prezenta sesizare, nu cunosc suport în actele internaționale relevante domeniului integrității: Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției adoptată la New York la 31 octombrie 2003; semnată la Merida, Mexic, la 9 decembrie 2003, Consiliul Europei Convenția penală cu privire la corupție Strasbourg, 27.01.1999; Seria Tratatelor Europene, Consiliul Europei Comitetul Miniștrilor Rezoluția (97) 24 având ca obiectiv cele douăzeci de principii directe pentru lupta împotriva corupției adoptată de către Comitetul Miniștrilor la 6 noiembrie 1997, Consiliul Europei Comitetul de Miniștri Rezoluția (99) 5, fondarea „Grupului de State Contra Corupției-GRECO” adoptată la 1 mai 1999, Consiliul Europei Comitetul Miniștrilor Recomandarea REC (2000) 10 privind codurile de conduită pentru agenții publice.

În concluzie: Neconstituționalitatea normei criticate este marcată nu doar de caracterul contrar al acesteia cu prevederile constituției, ci și de necorespunderea criteriilor clarității și calității legii. Complementar, prin obligațiile impuse, normele vin să afecteze ireversibil dreptul de proprietate și sarcinire pecuniară disproporționate, conturează riscul adresării subiecților vizați la Curtea Europeană a Drepturilor Omului, fapt care se poate solda cu condamnări ale Republicii Moldova pentru nerespectarea Convenției, motiv pentru care apreciem că normele criticate merită a fi declarate neconstituționale, iar ulterior supuse unei reconceptualizări într-un format de transparență.

Cadrul constituțional 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 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 9

Principiile fundamentale privind proprietatea

(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sînt factorii de bază ai economiei.

Articolul 46

Dreptul la proprietate privată și protecția acesteia

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

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

(3) Avera dobîndită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobîndirii 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 127

Proprietatea

(1) Statul ocrotește proprietatea.

(2) Statul garantează realizarea dreptului de proprietate în formele solicitate de titular, dacă acestea nu vin în contradicție cu interesele societății.

IV – CERINȚELE AUTORULUI SESIZĂRII

Urmare celor expuse, în conformitate cu prevederile art.1, 7, 9, 46 și 127 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,

Solicităm Înaltei Curți:

1. Declararea drept admisibilă a prezentei sesizări;
2. Exercițarea controlului constituționalității și declararea drept neconstituționale a prevederilor art.8¹ din nr. 523/1999 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale.

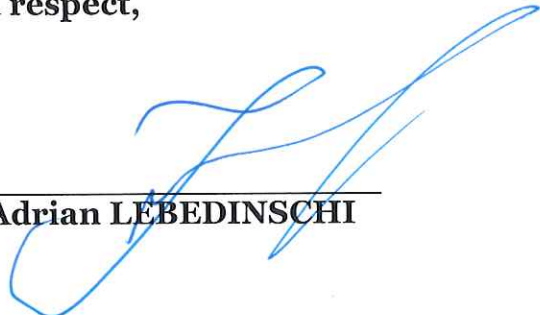
V – DATE SUPLIMENTARE REFERITOARE LA OBIECTUL SESIZĂRII

VI - LISTA DOCUMENTELOR

VII - DECLARAȚIA ȘI SEMNĂTURA

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

Cu respect,



Adrian LEBEDINSCHI



Grigore NOVAC