



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE
DE INADMISIBILITATE

a sesizărilor nr. 137g/2021 și nr. 138g/2021

privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolele 72
alin. (3), 73 alin. (7) și 74 alin. (1) din Codul electoral

(procedura prealabilă și contestațiile în domeniul electoral)

CHIȘINĂU

15 iunie 2021

Curtea Constituțională, judecând în componența:
dnei Domnica MANOLE, *Președinte*,
dnei Liuba ȘOVA,
dlui Serghei ȚURCAN,
dlui Vladimir ȚURCAN, *judecători*,
cu participarea dlui Marcel Lupu, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate pe 14 iunie 2021 și 15 iunie 2021,
Examinând admisibilitatea sesizărilor menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 15 iunie 2021, în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate a:

- textului „fără respectarea procedurii prealabile” din articolul 72 alin. (3) din Codul electoral;
- cuvântului „Contestațiile” și textului „se examinează în conformitate cu prevederile [...] Codului administrativ” din articolul 73 alin. (7) din Codul electoral și
- textului „Instanța de judecată adoptă și pronunță hotărârea în conformitate cu prevederile [...] Codului administrativ” din articolul 74 alin. (1) din Codul electoral,

ridicate de către dl avocat Ion Botnarenco, în interesele partidului politic „Platforma Demnitate și Adevăr”, parte în dosarul nr. 3r-237/2021, pendinte la Curtea Supremă de Justiție și în dosarul nr. 3-74/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.

2. Sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate au fost trimise la Curtea Constituțională de un complet de judecată de la Curtea Supremă de Justiție, format din dle Maria Ghervas, Nina Vascan și dl Victor Burduh și de un complet de judecată de la Curtea de Apel Chișinău, format din dl Anatolie Minciună, dna Veronica Negru și dl Ion Muruianu, în baza articolului 135 alin. (1) lit. a) și lit. g) din Constituție.

3. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor și a motivelor care stau la baza criticilor de neconstituționalitate, Curtea a decis conexarea acestora într-un singur dosar, în baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, fiindu-i atribuit numărul 137g/2021.

A. Circumstanțele litigiilor principale

Circumstanțele cauzei nr. 3r-237/2021

4. Pe 7 iunie 2021, partidul politic „Platforma Demnitate și Adevăr” a formulat, prin intermediul dlui Ion Botnarenco, reprezentant cu drept de vot consultativ, o acțiune în contencios administrativ împotriva Comisiei

Electorale Centrale. Reclamantul a solicitat anularea parțială a Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4965 din 5 iunie 2021 în partea deschiderii numărului de 44 secții de votare pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului. Reclamantul a solicitat constatarea încălcării de către Comisia Electorală Centrală a articolului 32 alin. (3) lit. b) și lit. c) din Codul electoral la formarea numărului de secții de votare și constatarea încălcării articolului 32 alin. (1) lit. b) și lit. c) din Codul electoral de către Biroul politici de reintegrare, în sensul manifestării unei pasivități în procesul de elaborare a propunerilor privind constituirea secțiilor de votare pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului. De asemenea, reclamantul a solicitat obligarea Comisiei Electorale Centrale să modifice numărul de secții de votare pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului, ținând cont de prevederile articolului 32 alin. (3) lit. b) și lit. c) din Codul electoral.

5. Printr-o încheiere din 8 iunie 2021, Curtea de Apel Chișinău a declarat inadmisibilă acțiunea în contencios administrativ formulată de partidul politic „Platforma Demnitate și Adevăr”, motivând că nu a fost respectată procedura prealabilă.

6. Pe 9 iunie 2021, partidul politic „Platforma Demnitate și Adevăr” a contestat cu recurs încheierea Curții de Apel Chișinău din 8 iunie 2021.

7. În procesul examinării recursului, pe 13 iunie 2021, dl Ion Botnarenco, reprezentantul partidului politic „Platforma Demnitate și Adevăr”, a ridicat excepția de neconstituționalitate a prevederilor menționate la § 1 *supra*.

8. Printr-o încheiere din 14 iunie 2021, Curtea Supremă de Justiție a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea examinării acesteia.

Circumstanțele cauzei nr. 3-74/2021

9. Pe rolul Curții de Apel Chișinău se află cauza de contencios administrativ intentată la cererile depuse de partidele politice „Partidul Acțiune și Solidaritate”, „Platforma Demnitate și Adevăr”, „Partidul Unității Naționale”, „Partidul Alianța pentru Unirea Românilor”, „Democrația Acasă” și „PACE”. În cererile lor, partidele politice au solicitat anularea Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4966 din 5 iunie 2021 cu privire la constituirea secțiilor de votare în străinătate pentru alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021 și a Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4974 din 8 iunie 2021 pentru modificarea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4966 din 5 iunie 2021. De asemenea, reclamantii au solicitat obligarea Comisiei Electorale Centrale să majoreze numărul secțiilor de voturi în străinătate pentru alegerile parlamentare anticipate care vor avea loc pe 11 iulie 2021.

10. În cadrul ședinței de judecată din 15 iunie 2021, dl Ion Botnarenco, reprezentantul partidului politic „Platforma Demnitate și Adevăr”, a ridicat excepția de neconstituționalitate a prevederilor menționate la § 1 *supra*.

11. Printr-o încheiere din 15 iunie 2021, Curtea de Apel Chișinău a admis ridicarea excepției de neconstituționalitate și a sesizat, în acest sens, Curtea Constituțională, în vederea examinării acesteia

B. Legislația pertinentă

12. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 20

Accesul liber la justiție

„(1) Orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

(2) Nici o lege nu poate îngreuna accesul la justiție.”

Articolul 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

„(1) Fiecare om are dreptul să i se recunoască personalitatea juridică.

(2) Statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative.”

Articolul 38

Dreptul de vot și dreptul de a fi ales

„(1) 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.

(2) Cetățenii Republicii Moldova au drept de vot de la vârsta de 18 ani, împliniți până în ziua alegerilor inclusiv, excepție făcând cei puși sub interdicție în modul stabilit de lege.

(3) Dreptul de a fi aleși le este garantat cetățenilor Republicii Moldova cu drept de vot, în condițiile legii.”

Articolul 54

Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

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

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

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

13. Prevederile relevante ale Codului electoral, adoptat prin Legea nr. 1381 din 21 noiembrie 1997, sunt următoarele:

Articolul 72

Depunerea contestațiilor

„(1) Acțiunile/inacțiunile și hotărârile organelor electorale pot fi contestate la organul electoral ierarhic superior, iar acțiunile/inacțiunile concurenților electorali – direct în instanța de judecată, în termen de 3 zile calendaristice de la data săvârșirii acțiunii/identificării inacțiunii sau adoptării hotărârii. Termenul de depunere se calculează începând cu ziua următoare zilei în care a fost săvârșită acțiunea, a fost identificată inacțiunea sau a fost adoptată hotărârea.

[...]

(3) Contestațiile privind acțiunile și hotărârile Comisiei Electorale Centrale și ale Consiliului Coordonator al Audiovizualului se depun, fără respectarea procedurii prealabile, la Curtea de Apel Chișinău în termen de 3 zile calendaristice de la data săvârșirii acțiunii sau adoptării hotărârii.

[...]”

Articolul 73

Examinarea contestațiilor

„[...]

(7) Contestațiile depuse la instanțele de judecată se examinează în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă și ale Codului administrativ.”

Articolul 74

Hotărârile instanțelor de judecată cu privire la contestații

„(1) **Instanța de judecată adoptă și pronunță hotărârea în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă și ale Codului administrativ.**

[...]”

14. Prevederile relevante ale Codului administrativ, adoptat prin Legea nr. 116 din 19 iulie 2018, sunt următoarele:

Articolul 10

Actul administrativ individual

„(1) Actul administrativ individual este orice dispoziție, decizie sau altă măsură oficială întreprinsă de autoritatea publică pentru reglementarea unui caz individual în domeniul dreptului public, cu scopul de a produce nemijlocit efecte juridice, prin nașterea, modificarea sau stingerea raporturilor juridice de drept public.

[...]”

Articolul 11

Categoriile actelor administrative individuale

„(1) Actele administrative individuale pot fi:

a) acte defavorabile – actele care impun destinatarilor lor obligații, sancțiuni, sarcini sau afectează drepturile/interesele legitime ale persoanelor ori care resping, în tot sau în parte, acordarea avantajului solicitat;

b) acte favorabile – actele care creează destinatarilor săi un beneficiu sau un avantaj de orice fel.

(2) Destinatarii unui act administrativ individual este doar persoana către care actul administrativ se îndreaptă. Terții, ale căror drepturi sunt afectate de actul administrativ individual, nu sunt destinatarii acestuia.

[...]"

Articolul 12 Actul administrativ normativ

„Un act administrativ normativ este actul juridic subordonat legii adoptat, aprobat sau emis de o autoritate publică în baza prevederilor constituționale sau legale, care nu se supune controlului constituționalității și stabilește reguli de aplicare obligatorii pentru un număr nedeterminat de situații identice.”

Articolul 162 Scopul procedurii prealabile

„(1) Procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale.

(2) Dacă autoritatea publică nu soluționează petiția în termenele prevăzute de prezentul cod, persoana afectată este în drept să depună cerere prealabilă.

(3) Cererea prealabilă poate fi îndreptată spre:

- a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul;
- b) emiterea unui act administrativ individual.”

Articolul 206 Felurile acțiunilor în contencios administrativ

„(1) O acțiune în contencios administrativ poate fi depusă pentru:

- a) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ individual (acțiune în contestare);
- b) obligarea autorității publice să emită un act administrativ individual (acțiune în obligare);
- c) impunerea la acțiune, la tolerare a acțiunii sau la inacțiune (acțiune în realizare);
- d) constatarea existenței sau inexistenței unui raport juridic ori nulității unui act administrativ individual sau a unui contract administrativ (acțiune în constatare); sau
- e) anularea în tot sau în parte a unui act administrativ normativ (acțiune de control normativ).

[...]"

Articolul 208 Respectarea procedurii prealabile

„(1) În cazurile prevăzute de lege, până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ, se va respecta procedura prealabilă.

[...]

(3) Dacă procedura prealabilă nu este prevăzută de lege, acțiunea în obligare se admite numai în cazul în care reclamantul a depus anterior la autoritatea publică competentă o cerere de emitere a actului administrativ individual.

[...]"

A. Argumentele autorului excepțiilor

15. Autorul excepțiilor susține că în special Curțile de Apel aplică în mod discreționar și interpretează în mod eronat prevederile legale în vederea respingerii contestațiilor depuse în materie electorală.

16. Potrivit acestuia, motivarea instanțelor se bazează pe nerespectarea procedurii prealabile instituite prin normele generale. Mai mult, autorul excepțiilor afirmă că există un conflict de soluții între Curtea de Apel și Curtea Supremă de Justiție. Aceasta din urmă consideră că contestațiile privind acțiunile și hotărârile Comisiei Electorale Centrale se depun fără respectarea procedurii prealabile

17. Prin urmare, autorul excepțiilor consideră că prevederile contestate contravin articolelor 7, 20, 23, 38 și 54 din Constituție.

B. Aprecierea Curții

18. Examinând admisibilitatea sesizărilor privind excepțiile de neconstituționalitate, Curtea constată următoarele.

19. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi din Codul electoral, ține de competența Curții Constituționale.

20. Curtea observă că, în ambele cauze, excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate de reprezentantul unei părți în proces. Astfel, sesizările sunt formulate de către subiectul căruia i s-a conferit acest drept, în baza articolului 135 alin. (1) literele a) și g) din Constituție.

21. Excepțiile de neconstituționalitate au fost ridicate în două cauze de contencios administrativ care au ca obiect examinarea unor contestații în materie electorală. În una dintre cauze se solicită anularea parțială a Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4965 din 5 iunie 2021 cu privire la organizarea secțiilor de votare pentru alegătorii din localitățile din stânga Nistrului (Transnistria), municipiul Bender și unele localități ale raionului Căușeni. În cealaltă cauză se solicită anularea Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4966 din 5 iunie 2021 cu privire la constituirea secțiilor de votare în străinătate pentru alegerile parlamentare anticipate din 11 iulie 2021 și a Hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4974 din 8 iunie 2021 pentru modificarea hotărârii Comisiei Electorale Centrale nr. 4966 din 5 iunie 2021.

22. Pentru a putea fi declanșat controlul de constituționalitate, Curtea trebuie să confirme aplicabilitatea prevederilor legale contestate în cauzele examinate în fața instanțelor de drept comun care au trimis sesizările privind excepțiile de neconstituționalitate.

23. Astfel, autorul sesizărilor solicită declararea neconstituționalității textului „fără respectarea procedurii prealabile” din articolul 72 alin. (3) din Codul electoral. Condiția „aplicabilității prevederilor legale contestate în cauza examinată în fața instanței de drept comun” presupune aplicabilitatea unor prevederi care îl prejudiciază pe autorul excepției de neconstituționalitate. Totuși, în sesizarea nr. 137g, Curtea nu reține prejudicierea autorului prin textul contestat din articolul 72 alin. (3) din Codul

electoral. În mod logic, în prezenta cauză, acest text nu poate fi declarat neconstituțional, pentru că o asemenea soluție ar anihila obiectul recursului formulat de autor împotriva Încheierii nr. 3-76/21 din 8 iunie 2021 a Curții de Apel Chișinău și ar face inutilă acțiunea sa în justiție. Cu alte cuvinte, autorul excepțiilor a formulat un recurs în fața Curții Supreme de Justiție **tocmai pentru că, în opinia sa, normele contestate nu prevăd o procedură prealabilă la examinarea contestației sale în materie electorală.** De asemenea, în cadrul cauzei care a stat la baza sesizării nr. 138g, problema de drept constă, *inter alia*, în necesitatea respectării procedurii prealabile la formularea unei contestații în materie electorală. Autorul sesizării sugerează că nu este necesară respectarea procedurii prealabile în asemenea situații.

24. Autorul excepțiilor mai solicită declararea neconstituționalității cuvântului „Contestațiile” și a textului „se examinează în conformitate cu prevederile Codului administrativ” din articolul 73 alin. (7) din Codul electoral. Deși nu a explicat în mod clar de ce ar trebui declarate neconstituționale aceste texte, Curtea observă, din nou, că dacă ar pronunța o soluție de neconstituționalitate în această privință, acțiunile în justiție a autorului excepțiilor nu ar mai beneficia de o procedură de judecare. La modul practic, instanțele de judecată nu ar dispune de o procedură potrivit căreia să judece contestațiile în materie electorală.

25. Autorul excepțiilor solicită și declararea neconstituționalității articolului 74 alin. (1) din Codul electoral, care prevede că „Instanța de judecată adoptă și pronunță hotărârea în conformitate cu prevederile Codului de procedură civilă și ale Codului administrativ”. Curtea își reiterează concluzia din paragraful anterior, potrivit căreia dacă ar pronunța o soluție de neconstituționalitate în această privință, acțiunile în justiție ale autorului excepțiilor nu ar mai fi guvernate de o procedură de judecare.

26. În acest context, Curtea reamintește că excepția de neconstituționalitate nu manifestă doar o funcție preventivă, ci și una reparatorie, pentru că ea privește, în primul rând, situația concretă a părții lezate în drepturile sale prin norma criticată. De invocarea unei excepții de neconstituționalitate trebuie să profite, în primul rând, autorul acesteia. În caz contrar, excepția de neconstituționalitate riscă să devină un instrument simulat, pierzându-și, în aceste condiții, caracterul concret și efectiv (a se vedea DCC nr. 110 din 10 octombrie 2019, § 18 și DCC nr. 80 din 3 iunie 2021, § 18).

27. Totodată, Curtea subliniază că principiul preeminenței dreptului reclamă ca instanțele de judecată din Republica Moldova să interpreteze și să aplice legile ca făcând parte dintr-un sistem juridic coerent, nu în mod izolat și prin ignorarea altor norme relevante.

28. În acest sens, articolul 162 din Codul administrativ stabilește că procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale. Cererea prealabilă poate fi formulată în vederea: a) anulării în tot sau în parte a unui act administrativ individual ilegal sau nul; b) emiterii unui act administrativ individual. Astfel, **Curtea constată că procedura prealabilă este obligatorie doar în cazul actelor administrative cu caracter individual.**

29. Din analiza prevederilor legale în materia contenciosului administrativ, Curtea observă că, în funcție de întinderea efectelor juridice pe care le produc, actele administrative se clasifică în acte administrative cu caracter normativ și acte administrative cu caracter individual. Actele administrative cu caracter normativ conțin reglementări impersonale, cu caracter general, care produc efecte *erga omnes*. Actele administrative cu caracter individual produc, de regulă, efecte față de o persoană sau uneori față de mai multe persoane, nominalizate expres în cuprinsul acestora.

30. Curtea observă că **hotărârile Comisiei Electorale Centrale privind deschiderea unor secții de votare nu sunt acte administrative cu caracter individual, ci sunt acte administrative cu caracter normativ**. Ele sunt adoptate pentru punerea în aplicare a prevederilor pertinente din Codul electoral, vizează un număr nedeterminat de subiecte și au un caracter general. Prin urmare, **în cazul contestării unor astfel de hotărâri în instanța de judecată nu este necesară parcurgerea procedurii prealabile**.

31. Chiar dacă autorul excepțiilor ar fi contestat prevederile relevante ale Codului administrativ (articolul 208 din Cod) care impun respectarea procedurii prealabile, Curtea nu și-ar fi putut declanșa controlul de constituționalitate. În acest sens, Curtea nu consideră aplicabile, în prezenta cauză, prevederile legale referitoare la respectarea procedurii prealabile în cazul contestării hotărârilor Comisiei Electorale Centrale privind deschiderea unor secții de votare. Curtea a menționat *supra* că procedura prealabilă urmărește scopul de a verifica legalitatea actelor administrative individuale, nu a celor normative.

32. Prin urmare, în baza celor menționate, Curtea constată că sesizările în cauză nu întrunesc condițiile de admisibilitate și nu pot fi acceptate pentru examinare în fond. Cu toate acestea, Curtea subliniază că considerentele tuturor actelor sale cu caracter jurisdicțional, inclusiv considerentele deciziilor, sunt general obligatorii. În acest sens, Curtea reiterează că a stabilit în jurisprudența sa că expresia „hotărârile Curții Constituționale” din articolul 140 alin. (2) din Constituție nu distinge nici în funcție de tipurile actelor pe care Curtea le pronunță (hotărâre, decizie, aviz), nici în funcție de conținutul acestora, ceea ce conduce la concluzia că toate actele Curții pronunțate în exercitarea competențelor sale constituționale sunt definitive. În același context, Curtea a subliniat că actele emise în cadrul competențelor exclusive ale Curții Constituționale nu pot fi supuse cenzurii nici sub aspectul constituționalității, nici în privința legalității de nici o autoritate publică, inclusiv de instanța de judecată în procedura de contencios administrativ (HCC nr. 20 din 9 iulie 2020, §§ 34, 38).

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. g), 140 alin. (2) din Constituție, 26 alin. (1) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 61 alin. (3) și 64 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

D E C I D E:

1. *Se declară inadmisibile* excepțiile de neconstituționalitate a:
 - textului „fără respectarea procedurii prealabile” din articolul 72 alin. (3) din Codul electoral;
 - cuvântului „Contestațiile” și textului „se examinează în conformitate cu prevederile [...] Codului administrativ” din articolul 73 alin. (7) din Codul electoral și
 - textului „Instanța de judecată adoptă și pronunță hotărârea în conformitate cu prevederile [...] Codului administrativ” din articolul 74 alin. (1) din Codul electoral,ridicate de către dl avocat Ion Botnarenco, în interesele partidului politic „Platforma Demnitate și Adevăr”, parte în dosarul nr. 3r-237/2021, pendinte la Curtea Supremă de Justiție și în dosarul nr. 3-74/2021, pendinte la Curtea de Apel Chișinău.
2. Prezenta decizie este definitivă, nu poate fi supusă niciunei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Președinte

Domnica MANOLE

*Chișinău, 15 iunie 2021
DCC nr. 94
Dosarul nr. 137g/2021*