



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE Nr. HCC7/2013
din 18.05.2013

pentru controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legilor nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013, și a Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.634-VII și nr.635-VII din 16 mai 2013 și a Hotărârii Guvernului nr. 364 din 16 mai 2013 (Sesizarea nr. 16a/2013)

Publicat : 07.06.2013 în MONITORUL OFICIAL Nr. 122-124 art. 13 Data intrării în vigoare

În numele Republicii Moldova,

Curtea Constituțională, statuând în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,

Dl Aurel BĂIEȘU,

Dl Tudor PANȚÎRU,

Dl Victor POPA,

Dl Petru RAILEAN, *judecători*,

cu participarea dnei Aliona Balaban, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă la 14 mai 2013

și înregistrată la 14 mai 2013,

Examinând sesizarea menționată în ședință plenară publică,

Având în vedere actele și lucrările dosarului,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 14 mai 2013, în temeiul articolelor 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, 25 alin.(1) lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.g) din Codul jurisdicției constituționale, de deputații în Parlamentul Republicii Moldova, dnii Mihai Ghimpu și Valeriu Munteanu, pentru controlul constituționalității

Legii nr.110 din 3 mai 2013 pentru modificarea art.27¹ din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern și a Legii nr.107 din 3 mai 2013 pentru modificarea și completarea Legii nr.64-XII

din 31 mai 1990 cu privire la Guvern.

2. Autorii sesizării au pretins că, prin adoptarea la 3 mai 2013 a legilor contestate, Parlamentul a asimilat Prim-ministrul interimar Prim-ministrului titular, iar Guvernul demisionar a fost asimilat Guvernului plenipotențiar, contrar prevederilor articolelor 98 și 103 din Constituție.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 14 mai 2013 sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudicia fondul cauzei.

4. În cadrul ședinței plenare publice, în temeiul articolului 31 alin.(3) din Codul jurisdicției constituționale, autorii sesizării au suplimentat temeiul și obiectul sesizării, solicitând Curții să exercite controlul constituționalității Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.634-VII din 16 mai 2013 privind revocarea domnului Mihail Moldovanu din funcția de viceprim-ministru și nr.635-VII din 16 mai 2013 privind revocarea domnului Anatolie Șalaru din funcția de ministru al transporturilor și infrastructurii drumurilor și a Hotărârii Guvernului nr. 364 din 16 mai 2013 cu privire la eliberarea din funcție a domnului Ion Cebanu (publicate în Monitorul Oficial nr.114 din 17 mai 2013), ca fiind acte emise în temeiul normelor considerate neconstituționale.

5. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opinia Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Academiei de Științe. Președintele Republicii Moldova, Guvernul și Academia de Științe nu și-au prezentat opiniile scrise.

6. În ședința plenară publică a Curții, sesizarea a fost susținută de dl Valeriu Munteanu, deputat în Parlament. Parlamentul a fost reprezentat de către dl Ion Creangă, șeful Direcției generale juridice a Secretariatului Parlamentului. Președintele Republicii Moldova, fiind informat despre data, ora și locul ședinței, nu și-a delegat reprezentantul. Guvernul a fost reprezentat de către dl Oleg Efrim, ministru în exercițiu al justiției.

ÎN FAPT

7. Prin Hotărârea nr. 28 din 5 martie 2013, Parlamentul și-a exprimat votul de neîncredere (moțiune de cenzură) pentru Guvernul Republicii Moldova, condus de către Prim-ministrul Vladimir Filat. Neîncrederea față de Guvern a fost exprimată, în principal, în baza suspiciunilor de corupție și a altor fapte conexe.

8. La 8 martie 2013, Prim-ministrul Vladimir Filat a prezentat Președintelui Republicii Moldova demisia Guvernului.

9. În aceeași zi, Președintele a semnat Decretul nr.534-VII, prin care a acceptat demisia Guvernului. Prin același Decret, șeful statului a dispus ca Guvernul demisionar să îndeplinească numai funcțiile de administrare a treburilor publice până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

10. Prin Decretul nr.584-VII din 10 aprilie 2013, Președintele Republicii Moldova l-a desemnat pe Vladimir Filat în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru și l-a autorizat să întocmească programul de activitate și lista Guvernului, prezentându-le Parlamentului spre examinare.

11. Prin Hotărârea nr.4 din 22 aprilie 2013 Curtea Constituțională a declarat neconstituțională desemnarea lui Vladimir Filat în calitate de candidat pentru funcția de Prim-ministru.

12. Prin Decretul nr. 606 din 23 aprilie 2013, Președintele Republicii Moldova l-a numit pe Iurie Leancă în funcția de Prim-ministru interimar (al Guvernului demisionat în exercițiu).

13. La 3 mai 2013 Parlamentul a adoptat Legea nr.107 pentru modificarea și completarea Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern. Prin această lege, alineatul 10 din art.4 al Legii a fost exclus și formulat mai detaliat într-un nou articol 7¹, care reglementează „atribuțiile Guvernului în exercițiu (demisionar)”.

14. Tot la 3 mai 2013 Parlamentul a adoptat Legea nr.110 pentru modificarea articolului 27¹ din

Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, care reglementează atribuțiile Prim-ministrului interimar. Prin această lege, articolul 27¹ a fost expus într-o nouă redacție.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

A. Legislația națională

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

Articolul 1

Statul Republica Moldova

„(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(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 sunt garantate.”

Articolul 97

Structura

„Guvernul este alcătuit din Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-miniștri, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică.”

Articolul 98

Învestitura

„(1) După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

(2) Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

(3) Programul de activitate și lista Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

(4) În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul.

(5) Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

(6) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.”

Articolul 100

Încetarea funcției de membru al Guvernului

„Funcția de membru al Guvernului încetează în caz de demisie, de revocare, de incompatibilitate sau de deces.”

Articolul 101

Prim-ministrul

„(1) Prim-ministrul conduce Guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce le revin.

(2) În cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern.

Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează dacă Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern.

(3) În cazul demisiei Prim-ministrului, demisionează întregul Guvern.”

Articolul 103

Încetarea mandatului

„(1) Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament.

(2) Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în condițiile alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.”

16. Prevederile relevante ale Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern (Republicată: M. O., 2002, nr.131-133, art.1018 din 26.09.2002, Veștile nr.8/191 din 1990) sunt următoarele:

Articolul 1

Rolul Guvernului

„Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului, exercită conducerea generală a administrației publice și este responsabil în fața Parlamentului.

Relațiile dintre Guvern și Președintele Republicii Moldova se reglementează de Constituția Republicii Moldova.

În exercitarea atribuțiilor, se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.”

Articolul 3

Direcțiile principale ale activității Guvernului

„În conformitate cu împuternicirile sale Guvernul:

- 1) creează condiții pentru stabilirea și asigurarea suveranității economice și politice a Moldovei;
- 2) elaborează concepția dezvoltării social-economice a republicii, programul și mecanismul trecerii la economia de piață;
- 3) asigură libera inițiativă, deetatizarea, privatizarea, demonopolizarea economiei și dezvoltarea relațiilor de piață;
- 4) elaborează strategia dezvoltării tehnico-științifice, promovează o politică națională în domeniul culturii, științei, tehnicii, tehnologiei; rezolvă problemele reglementării de stat a progresului tehnico-științific;
- 5) garantează tuturor subiecților proprietății libertatea activității economice, diversitatea formelor de proprietate și egalitatea lor în drepturi, are grijă de păstrarea proprietății;

- 51) protejează interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară;
- 6) realizează colaborarea economică cu țările lumii în condițiile dezvoltării relațiilor contractuale, formării infrastructurii de piață, integrării general-europene și mondiale;
- 61) asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb, pornind de la interesele naționale;
- 8) formează un sistem eficient de ocrotire socială a populației, creează condiții pentru creșterea nivelului de trai, pentru satisfacerea necesităților culturale și spirituale ale cetățenilor republicii;
- 9) promovează politica de stat în domeniul ocrotirii sănătății populației;
- 91) asigură apărarea drepturilor consumatorilor prin organizarea și coordonarea controlului și supravegherii de stat a calității produselor (lucrărilor, serviciilor);
- 10) asigură utilizarea rațională a resurselor naturale și integritatea lor, protecția ecologică a populației și a mediului ambiant;
- 11) favorizează dezvoltarea autonomiei organelor administrației publice de toate nivelurile;
- 12) asigură legalitatea, ordinea publică, drepturile și libertățile cetățenilor;
- 13) promovează politica securității naționale, dirijează activitatea de apărare a Republicii Moldova;
- 14) asigură respectarea și executarea legilor, hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;
- 15) promovează o politică externă în conformitate cu competența sa.”

Articolul 4

Componența Guvernului și modul de formare a lui

„Guvernul se formează în următoarea componență: Prim-ministrul, prim-viceprim-ministrul, viceprim-miniștrii, miniștrii și alți membri stabiliți prin lege.

Membri ai Guvernului pot fi numai persoanele care dețin cetățenia Republicii Moldova și au domiciliul în țară.

Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

Candidatul pentru funcția de Prim-ministru, în termen de 15 zile de la desemnare, cere votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

Președintele Republicii Moldova, în baza votului de încredere acordat de Parlament, numește Guvernul.

În termen de trei zile de la data numirii Guvernului, Prim-ministrul viceprim-miniștrii, miniștrii și ceilalți membri ai Guvernului vor depune individual, în fața Președintelui Republicii Moldova, jurământul al cărui text este prevăzut la art.79 alin.(2) din Constituție.

În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a postului, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.

Guvernul își exercită mandatul din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova și până la validarea alegerilor pentru un nou Parlament. Membrii Guvernului, numiți în funcție conform alineatului 7, după depunerea jurământului își exercită

atribuțiile în același mod.

Membrii Guvernului vor depune, în condițiile legii, declarație cu privire la venituri și proprietate.”

Articolul 6

Demisia Guvernului

„Guvernul are dreptul să demisioneze din proprie inițiativă.

Fiecare membru al Guvernului are, de asemenea, dreptul de a demisiona.

Demisionarea Prim-ministrului conduce la demisionarea Guvernului în componentă deplină.

Cererea de demisie a Prim-ministrului și a întregii componente a Guvernului se prezintă Parlamentului, care se pronunță asupra ei.

Cererile de demisie a unor membri ai Guvernului se prezintă Prim-ministrului și se aduc la cunoștința Președintelui Republicii Moldova.

Guvernul își dă demisia în cazul în care:

- 1) Parlamentul și-a exprimat neîncrederea în Guvern conform art.106 și 1061 din Constituție;
- 2) Prim-ministrul a demisionat sau a decedat;
- 3) a fost ales un nou Parlament (la prima lui ședință).”

Articolul 7

Exprimarea votului de neîncredere Guvernului

Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, poate exprima vot de neîncredere Guvernului.

Exprimarea neîncrederii Guvernului se hotărăște cu votul majorității deputaților.

Articolul 7¹

Atribuțiile Guvernului în exercițiu (demisionar)

„În cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, în cazul demisiei Primului-ministru sau în cazul alegerii unui nou Parlament, Guvernul în exercițiu (demisionar) îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

Principalele atribuții ale Guvernului în exercițiu (demisionar):

- 1) asigură transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea;
- 2) exercită funcția de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate;
- 3) realizează programele de dezvoltare economică și socială a țării;
- 4) asigură securitatea statului și a cetățenilor lui, îndeplinind funcții de administrare a treburilor publice;
- 5) întreprinde orice activitate de conducere și gospodărire în chestiuni ce privesc întreaga societate.

În vederea realizării atribuțiilor stabilite de prezentul articol, Guvernul:

- 1) aprobă hotărâri și dispoziții în vederea executării legilor;
- 2) avizează inițiativele legislative;
- 3) elaborează și prezintă spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului de stat, propune Parlamentului inițiative legislative pentru:
 - a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;
 - b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;
- 4) poate semna acorduri internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sînt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;
- 5) emite acte cu caracter individual privind efectuarea remanierilor de cadre.
În perioada în care este demisionar, Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domenii ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.”

Titlul II

COMPETENȚA GUVERNULUI

Articolul 10

Chestiunile generale ce țin de competența Guvernului

„În conformitate cu împuternicirile sale Guvernul:

- 1) promovează în viață legile Republicii Moldova, decretele Președintelui Republicii Moldova și exercită controlul asupra executării hotărârilor și ordonanțelor Guvernului;
- 2) stabilește funcțiile ministerelor, ale altor autorități administrative centrale și ale celor din subordinea sa, asigură întreținerea autorităților administrației publice centrale în limitele mijloacelor financiare aprobate în acest scop de Parlament;
- 3) coordonează și exercită controlul asupra activității organelor administrației publice locale ale Republicii Moldova;
- 4) realizează programele dezvoltării economice și sociale a republicii, creează condiții pentru funcționarea autoadministrării;
- 5) conduce organele de apărare a teritoriului, securității Republicii Moldova și a cetățenilor ei;
- 6) asigură promovarea politicii interne și externe a Republicii Moldova.”

Articolul 20

Conducerea ministerelor Republicii Moldova și altor organe

de pe teritoriul republicii

„Guvernul:

1) conduce, coordonează și controlează activitatea ministerelor, a altor autorități administrative centrale, a inspectoratelor de stat, a comisiilor și consiliilor guvernamentale, altor autorități din subordinea sa;

2) aprobă regulamentele ministerelor, ale altor autorități administrative centrale, ale inspectoratelor de stat, comisiilor și consiliilor guvernamentale;

2¹) numește și demite din funcție viceministrii Republicii Moldova. Intrarea în funcție a noului ministru are ca efect încetarea activității viceministrului, cu excepția cazului în care acesta a fost reconfirmat în funcția respectivă de către Guvern la propunerea ministrului;

3) numește și demite din funcție conducătorii și adjuncții conducătorilor celorlalte organe din subordinea sa, confirmă și eliberează de exercitarea obligațiilor de membri ai colegiilor ministerelor Republicii Moldova și ai altor organe din subordinea sa.”

Articolul 27¹

Atribuțiile Prim-ministrului interimar

„Prim-ministrul interimar are **aceleași atribuții** ca și Primul-ministru, cu excepția:

1) adoptării hotărârii privind demisia Guvernului sau a Prim-ministrului;

2) formării și propunerii componenței Guvernului.”

B. Reacțiile instituțiilor internaționale al căror membru este Republica Moldova, dar și ale Uniunii Europene (al cărei membru și-a propus să devină)

17. Declarația Înaltului Reprezentant al UE pentru afacerile externe și politica de securitate Catherine Ashton și a Comisarului european pentru probleme de extindere și politica de bună vecinătate Ștefan Füle cu privire la ultimele evoluții din Republica Moldova:

„Am aflat cu mare îngrijorare despre adoptarea unei modificări la Legea cu privire la Curtea Constituțională a Republicii Moldova care permite revocarea din funcție a judecătorilor Curții Constituționale în cazul în care aceștia nu beneficiază de “încrederea” parlamentului. Această lege, precum și **o serie de alte legi importante, care privesc chestiuni fundamentale pentru asigurarea funcționării democrației în Moldova, au fost adoptate cu o grabă extremă și fără o consultare adecvată cu societatea din Moldova sau cu respectarea corespunzătoare a standardelor europene cu privire la reforma constituțională**, în special a celor de la Comisia de la Veneția a Consiliului European. În acest context, noi împărtășim totalmente îngrijorările exprimate de către Președintele Comisiei de la Veneția în declarația sa de astăzi.

Noi înțelegem că **aceste legi**, adițional măsurilor ce vizează judecătoria Curții Constituționale, includ modificări cu privire la legea electorală, pragul electoral necesar pentru accesarea partidelor în parlament, **împuternicirile Prim-ministrului interimar de a putea demite miniștrii și șefii instituțiilor**, precum și modificări cu privire la statutul Centrului Național Anticorupție. Aceasta indică un nou curent îngrijorător de luare a deciziilor în Moldova, reflectat de asemenea și în alte modificări legislative, unde instituțiile statului au fost utilizate în interese de grup. Reiterăm îngrijorarea noastră că asemenea măsuri, întreprinse fără o pregătire și consultare corespunzătoare, **ar putea constitui o amenințare la independența instituțiilor-cheie naționale și un obstacol pentru dezvoltarea viitoare a democrației și a stabilității statului de drept în Moldova.**

Îndemnăm liderii politici din Moldova să nu piardă din vedere impactul de lungă durată a deciziilor lor, inclusiv în ceea ce privește atingerea aspirațiilor Moldovei.” (Bruxelles, 3 mai 2013)

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13_402_en.htm?locale=en#PR_metaPressRelease_bottom

18. Declarația Secretarului General al Consiliului Europei, dl Thorbjørn Jagland:

„**Urmăresc cu îngrijorare cele întâmplate în Moldova.** În ultimele zile, Parlamentul Moldovei a amendat un număr de legi fundamentale ce afectează funcționarea sistemului politic al țării. A fost modificată Legea cu privire la Curtea Constituțională, legislația electorală, **funcționarea guvernului** și a structurilor de implementare a legislației, în unele cazuri în mod repetat, fără consultări adecvate. **Aceste amendamente și modul în care au fost adoptate creează riscul de subminare a independenței și echilibrului instituțional.** Iar modificările recente cu privire la Curtea Constituțională prezintă o îngrijorare specială, așa cum modificările înaintate par să fie în contradicție cu Constituția Moldovei, dar și cu standardele europene privind justiția constituțională.

Fac apel către actorii politici să acționeze în manieră responsabilă. La mijloc se află coerența și credibilitatea parcursului european al țării. Consiliul Europei va continua să sprijine Moldova, inclusiv prin Comisia de la Veneția, pentru a ajuta țara să treacă peste dificultățile politice curente.” (Strasbourg, 6 mai 2013)

http://hub.coe.int/en/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1438422&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=0

19. Declarația Președintelui Adunării Parlamentare a Consiliului Europei, dl Jean-Claude Mignon:

„**Votarea recentă de către Parlament privind chestiunile vitale pentru funcționarea democrației, precum supunerea față de Constituție, independența judiciară și sistemul electoral, a avut loc în mare grabă, fără efortul de a găsi un consens mai larg în Parlament.**

Îndemn toate forțele politice ale țării să lase deoparte interesele partizane și personale și să lucreze împreună pentru viitorul european al țării și al cetățenilor săi. APCE este dispusă să faciliteze dialogul între diferitele partide politice, dacă ele doresc aceasta.” (Strasbourg, 6 mai 2013)

http://hub.coe.int/en/press/newsroom?p_p_id=pressrelease&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=7&_pressrelease_struts_action=%2Fext%2Fpressrelease%2Fview&_pressrelease_pressreleaseUrl=%252FViewDoc.jsp%253Fid%253D2061961%2526Site%253DCM%2526BackColorInternet%253DC3C3C3%2526BackColorIntranet%253DEDB021%2526BackColorLogged%253DF5D383

ÎN DREPT

20. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență, întinderea atribuțiilor Guvernului demisionar și ale Prim-ministrului interimar. De asemenea, se cere verificarea constituționalității remanierilor de cadre operate de către un Guvern demisionar sau la propunerea unui Prim-ministru interimar.

21. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii cu valoare constituțională interconexate, precum statul de drept, separația și colaborarea puterilor, parlamentarismul, buna funcționare a Guvernului, relațiile Președinte - Parlament - Guvern în contextul unui Guvern demisionar și al unui Prim-ministru interimar.

A. COMPETENȚA CURȚII

22. În conformitate cu decizia sa din 14 mai 2013 (a se vedea § 3 *supra*), Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin.(1) lit.a) din Constituție, articolului 4 alin.(1) lit.a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și articolului 4 alin.(1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind controlul legilor ține de competența Curții Constituționale.

23. Articolele 25 alin.(1) lit.g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin.(1) lit.g) din Codul jurisdicției constituționale acordă deputaților dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

24. Curtea reține că, potrivit normelor tehnicii legislative, dispozițiile de modificare și de completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Intervențiile ulterioare de modificare și de completare a acestora trebuie raportate la actul de bază.

25. În acest context, pentru a asigura o mai mare claritate și accesibilitate a hotărârilor Curții Constituționale, Curtea va supune controlului constituționalității articolele 7¹ și 27¹ din Legea cu privire la Guvern, în redacția legilor de modificare și completare nr.107 și nr.110 din 3 mai 2013.

26. Potrivit articolului 4 alin.(2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională, competența Curții Constituționale este prevăzută de Constituție și nu poate fi contestată de nici o autoritate publică.

27. Curtea reține că, prin articolul 135 alin.(1) lit.a), Constituția Republicii Moldova abilitază Curtea Constituțională cu controlul constituționalității tuturor decretelor adoptate de Președinte și a tuturor ordonanțelor și hotărârilor adoptate de Guvern, fără a face distincție între actele normative și cele individuale.

28. Anterior, Curtea Constituțională a statuat că actele administrative cu caracter individual emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern în exercițiul atribuțiilor prevăzute expres de normele constituționale sau legislative, ce țin de alegerea, numirea și destituirea din funcțiile publice a persoanelor oficiale exponente ale unui interes public deosebit, pot face obiect al controlului constituționalității la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept.

29. În acest sens, în Hotărârea nr.10 din 16 aprilie 2010 pentru revizuirea Hotărârii nr.16 din 28 mai 1998 „Cu privire la interpretarea art. 20 din Constituția Republicii Moldova” în redacția Hotărârii nr. 39 din 9 iulie 2001 Curtea Constituțională a reținut că:

„[...] Actele emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova și Guvern referitoare la persoanele oficiale exponente ale unui interes public deosebit, alese sau numite pentru durata mandatului atribuit, pot face obiect al controlului constituționalității sub aspectul **formeii și procedurii de adoptare**. Până la adoptarea de către Parlament a cadrului legal pertinent Curtea Constituțională va decide cu discernământ în cazurile privind funcțiile oficiale cu caracter public deosebit. [...]”

30. Curtea reamintește că, în aceeași ordine de idei, prin Hotărârea nr.29 din 21 decembrie 2010 pentru controlul constituționalității Legii nr.95 din 21 mai 2010 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, a declarat neconstituționale normele prin care, contrar concluziilor expuse în Hotărârea Curții nr.10 din 16 aprilie 2010 menționată *supra*, Parlamentul a exclus verificarea în contenciosul constituțional a hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova și hotărârilor Guvernului cu caracter individual, Curtea asumându-și, în baza articolului 135 din Constituție, controlul jurisdicțional al acestei categorii de acte.

31. Aceleași principii au fost reiterate de Curtea Constituțională în Hotărârea nr.14 din 7 iulie 2011 pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 83 din 21 aprilie 2011 privind numirea în funcția de Președinte al Curții de Conturi.

32. În baza articolului 25¹ alin.(2) punctul 2) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 7¹ alin.(2) punctul 2) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea deduce că examinarea constituționalității actelor cu caracter individual, emise de Parlament, Președintele Republicii Moldova sau de Guvern, care se referă la persoanele oficiale de stat exponente ale unui interes public și/sau politic deosebit ține de competența Curții Constituționale.

33. În conformitate cu articolul 6 alin.(2) din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională își stabilește ea însăși limitele de competență.

34. În temeiul articolului 6 alin.(3) din Codul jurisdicției constituționale, controlând constituționalitatea actului contestat, Curtea Constituțională poate pronunța o hotărâre și în privința altor acte normative a căror constituționalitate depinde în întregime sau parțial de

constituționalitatea actului contestat.

35. În acest context, Curtea reține că, în prezenta cauză, constituționalitatea decretelor Președintelui Republicii Moldova și a hotărârii Guvernului contestate se află în conexiune cu constituționalitatea normelor legale criticate.

36. Prin urmare, Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există nici un temei de sistare a procesului în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale. Curtea reține că a fost sesizată legal și este competentă să hotărască asupra constituționalității articolelor 7¹ și 27¹ din Legea cu privire la Guvern, a Decretelor Președintelui Republicii Moldova nr.634-VII și nr.635-VII din 16 mai 2013 și a Hotărârii Guvernului nr.364 din 16 mai 2013. Prin urmare, Curtea va examina în continuare fondul sesizării.

37. Pentru a elucida aspectele abordate în sesizare, Curtea va opera, în special, cu prevederile Preambulului, articolelor 1 alin.(3), 6, 98 și 103 alin.(2) din Constituție, cu jurisprudența sa anterioară, precum și cu principiile consacrate de dreptul internațional, utilizând toate metodele de interpretare legală.

B. FONDUL CAUZEI

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 98 ȘI 103 ALIN. (2) COMBINATE CU ARTICOLELE 1 ALIN. (3) ȘI 6 DIN CONSTITUȚIE LA REGLEMENTAREA ATRIBUȚIILOR PRIM-MINISTRULUI INTERIMAR

38. Potrivit autorilor sesizării, deoarece echivalează Prim-ministrul interimar cu cel titular, articolul 7¹ din Legea cu privire la Guvern contravine articolului 98 din Constituție, care prevede următoarele:

„(1) După consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru.

(2) Candidatul pentru funcția de Prim-ministru va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului.

(3) Programul de activitate și lista Guvernului se dezbate în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși.

(4) În baza votului de încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul.

(5) Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova.

(6) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea **Prim-ministrului**, pe unii membri ai Guvernului.”

A. Argumentele autorilor sesizării

39. Potrivit autorilor sesizării, rolul Prim-ministrului în conducerea Guvernului este unul de importanță deosebită, motiv pentru care Constituția i-a acordat unele prerogative exclusive, precum inițierea procedurii de revocare din funcție a miniștrilor. Fără propunerea Prim-ministrului, Președintele țării nu are dreptul să efectueze remanieri guvernamentale.

40. Autorii sesizării consideră că un Prim-ministru interimar al unui Guvern demisionat se bucură de mai puțină legitimitate în fața Parlamentului decât un Prim-ministru interimar al Guvernului în deplinătatea funcțiilor. Prin urmare, extinderea atribuțiilor Prim-ministrului interimar în raport cu redacția anterioară a aceluiași articol contravine logicii instituției de demisionare a Guvernului și a Prim-ministrului interimar al Guvernului demisionat.

B. Argumentele autorităților

41. Potrivit reprezentantului Parlamentului, normele contestate au fost adoptate întru executarea hotărârilor Curții Constituționale nr.18 și 48 din 1999, 16 și 21 din 2000.

42. În viziunea reprezentanților Parlamentului și Guvernului, sesizarea în această parte este lipsită de obiect, deoarece nu există text legal susceptibil de a fi supus dezbaterii.

43. Potrivit reprezentantului Guvernului, din momentul în care, potrivit Constituției, un membru a cabinetului de miniștri este numit în funcția de Prim-ministru interimar, el are exact aceleași atribuții pe care le are un Prim-ministru demis.

C. Aprecierea Curții

1. Principii fundamentale

1.1. Statul de drept

44. Preambulul Constituției și articolul 1 alin.(3) din Constituție enunță elementele definiției ale statului Republica Moldova, care reprezintă valori supreme.

45. Statul de drept a constituit punctul culminant al constituționalizării sistemului politic. Aceasta înseamnă că politica trebuie să fie circumscrisă unei norme juridice care să îi precizeze limitele de acțiune. Dată fiind legătura intrinsecă dintre stat și drept, evoluția puterii publice este însoțită de evoluția sistemului juridic.

46. Prin definiție, statul de drept presupune obligativitatea respectării Constituției și a legilor, așa cum prevăd și dispozițiile articolului 7 din Constituție.

47. Statul de drept constituie un mecanism a cărui funcționare implică instituirea unui climat de ordine, în care recunoașterea și valorificarea drepturilor unui individ nu pot fi concepute în mod absolut și discreționar, ci numai în corelație cu respectarea drepturilor celorlalți și ale colectivității în ansamblu.

48. Textul articolului 1 alin. (3) din Constituție consacră un principiu general care stă la baza statului, astfel încât acest principiu nu poate fi încălcat decât, eventual, în măsura unui alt text constituțional relevant sub aspectul conținutului articolului 1 alin.(3) din Legea fundamentală.

49. Pentru buna funcționare a statului de drept, o importanță deosebită o are separația și colaborarea dintre puterile statului, care ar trebui să se manifeste în spiritul normelor de loialitate constituțională, comportamentul loial fiind o prelungire a principiului separației și echilibrului puterilor în stat.

50. Nici un instrument juridic prevăzut de Constituție nu poate fi lipsit de eficiență, golirea lui de conținut determinând caracterul lui iluzoriu și, implicit, încălcarea principiului constituțional al statului de drept.

1.2. Suveranitatea și puterea de stat

51. În Hotărârea nr.8 din 19 iunie 2012 privind interpretarea articolelor 68 alin.(1), (2) și 69 alin. (2) din Constituție, Curtea a statuat că:

„17. [În condițiile statului de drept, puterea politică aparține poporului. Dacă primele două elemente definiției ale statului – teritoriul și populația – au un caracter obiectiv-material, cel de-al treilea element esențial – suveranitatea națională – are un caracter subiectiv-volițional și înseamnă că dreptul de comandă aparține poporului.

18. Așa cum se precizează în articolul 2 alin. (1) din Constituție, suveranitatea națională aparține

poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

19. Dacă în cazul referendumului suntem în prezența unei forme de guvernare directă de către popor, în cazul exercitării suveranității naționale prin organele reprezentative putem vorbi de o guvernare indirectă, sau reprezentativă, a poporului, ceea ce înseamnă că poporul transmite dreptul de comandament unor puteri delegate, care sînt puterea legislativă, puterea executivă și puterea judecătorească.

Potrivit articolului 60 din Constituție, organul reprezentativ suprem al poporului și unica autoritate legislativă a statului este Parlamentul, compus din 101 deputați.”

52. Curtea reține că, în accepțiunea sa strict juridică, statul nu este altceva decât organizarea statală a puterii poporului, este instituționalizarea acestei puteri. Forma de organizare statală a puterii poporului reflectă partea instituțională a puterii sale politice.

53. Funcția fundamentală a puterilor în stat este de a exprima ca voință general obligatorie voința poporului. De la această funcție trebuie să se pornească pentru a identifica funcțiile puterii, instituțiile și formele organizatorice necesare realizării acestor funcții, raporturile dintre autoritățile statale și popor, raporturile dintre autoritățile statale.

54. Articolul 5 alin.(1) din Constituție statuează că democrația în Republica Moldova se exercită în condițiile pluralismului politic, care este incompatibil cu dictatura și totalitarismul.

1.3. Separția și colaborarea puterilor

55. Curtea reține că esența oricărei guvernări democratice este echilibrul în repartizarea funcțiilor publice inerente oricărei autorități implicate în actul de guvernare. Această repartizare a prerogativelor este bazată pe menținerea echilibrului instituțional și social prin intermediul sistemului de frâne și contrabalante în exercitarea puterii de stat. Un astfel de sistem de difuzare a puterii de stat este cel instituit de principiul separării și colaborării puterilor statului, consfințit de articolul 6 din Constituție.

56. În acest sens, în Hotărârea nr.23 din 9 noiembrie 2011 privind interpretarea articolului 116 alin.(4) din Constituție, Curtea a statuat:

„18.[...] în arhitectura instituțională a statului, principiul separației puterilor în stat ia forma delimitării unor autorități publice independente (una față de cealaltă), cu prerogative diferite (prin care se realizează activități specifice), dar și a colaborării dintre puteri dublată de controlul reciproc.

19. Principiul echilibrului instituțional, cunoscut astăzi sub denumirea “checks and balances” (în traducere aproximativă din limba engleză însemnând “sistemul de frâne și contrabalante”), stă la baza democrației și presupune echilibrul puterilor și controlul lor reciproc, astfel încât puterile statale să aibă aproximativ aceeași pondere, adică să fie echilibrate, pentru a se putea limita reciproc, evitând astfel ca puterea statală să fie folosită în mod abuziv.

20. Acest sistem de frâne și contrabalante reprezintă condiția *sine qua non* a democrației moderne, împiedicând omnipotența legislativului, pe cea a executivului sau a judiciarului.

2. Aplicarea principiilor enunțate la prezenta cauză

2.1. Statutul Prim-ministrului interimar

57. Curtea reține că anterior și-a expus poziția în privința naturii juridice a interimatelor reglementate de Constituție.

58. În acest context, Curtea reamintește că, referindu-se la interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova, în Hotărârea nr. 18 din 03.08.2010 privind interpretarea art. 80 alin.(4) din

Constituția Republicii Moldova a statuat următoarele:

“Curtea observă că Președintele interimar are un statut **provizoriu**, funcția sa de bază fiind, după caz, Președinte al Parlamentului sau Prim-ministru. **Pentru exercitarea funcției de Președinte al țării el nu are nici mandatul poporului, nici mandatul Parlamentului.** În context Curtea reține că prin instituirea interimatului se urmărește **asigurarea continuității** exercitării atribuțiilor șefului statului, care, în virtutea caracterului lor special, nu permit intermitențe.

Curtea subliniază că legiuitorul constituant a stabilit **condiții speciale** privind alegerea Președintelui Republicii Moldova.

Astfel, potrivit art.78 alin.(1) și alin.(2) din Constituție, Președintele Republicii Moldova este ales de Parlament prin vot secret. Poate fi ales Președinte al Republicii Moldova cetățeanul cu drept de vot care are 40 de ani împliniți, a locuit sau locuiește permanent pe teritoriul Republicii Moldova nu mai puțin de 10 ani și posedă limba de stat.

Pentru persoana care asigură interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova Constituția nu a reglementat astfel de condiții, ceea ce, de asemenea, denotă statutul diferit al titularului acestei funcții.

Art.80 alin.(1) din Constituție prevede că mandatul Președintelui Republicii Moldova durează 4 ani și se exercită de la data depunerii jurământului. Așadar, mandatul șefului statului curge de la data depunerii jurământului, după desfășurarea alegerilor în condițiile stipulate de prevederile art.78 alin.(1) - alin.(4) din Constituție.

Rezultatul alegerilor pentru funcția de Președinte, în conformitate cu prevederile art.79 din Constituție, este validat de Curtea Constituțională. Candidatul a cărei alegere a fost validată depune jurământul în fața Parlamentului și a Curții Constituționale.

Procedură descrisă nu se aplică în cazul persoanei care asigură interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova. Astfel, **mandatul Președintelui se exercită ca urmare a voinței Parlamentului**, organul reprezentativ suprem al poporului, iar **interimatul se asigură în baza prevederilor constituționale** cuprinse în art.91 corelate cu art.90 alin.(1).

Interdicția de a îndeplini funcția de Președinte al Republicii Moldova mai mult de două termene consecutiv cuprinsă în art.80 alin.(4) din Constituție vizează sensul strict al noțiunii de mandat, așa cum decurge din art.80 alin.(1) și alin.(2) coroborat cu art.78 alin.(1) - alin.(4) din Constituție.

Dispozițiile constituționale enunțate exclud egalarea mandatului de Președinte al Republicii Moldova cu interimatul acestei funcții, prin care se asigură continuitatea exercitării atribuțiilor șefului statului, dar nu se pune începutul unui nou mandat președințial.”

59. În mod similar, raționând *mutatis mutandis*, Curtea reține că Prim-ministrul interimar are un statut **provizoriu**, instituit de constituantă (1) „*până la formarea noului Guvern*” (imposibilitate definitivă) sau (2) *până când „Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern*” (imposibilitate temporară) [art.101 din Constituție], funcția sa de bază fiind, după caz, (viceprim-)ministru sau alt membru al Guvernului. **Pentru exercitarea funcției de Prim-ministru el nu are mandatul Parlamentului.** În context Curtea reține că prin instituirea interimatului se urmărește **asigurarea continuității** exercitării atribuțiilor Prim-ministrului, care, în virtutea caracterului lor special, nu permit intermitențe.

60. Curtea subliniază că legiuitorul constituant a stabilit **condiții speciale** privind numirea Prim-ministrului.

61. Astfel, potrivit articolului 98 alin.(1) și alin.(2) din Constituție, după consultarea fracțiunilor parlamentare, Președintele Republicii Moldova desemnează un candidat pentru funcția de Prim-ministru, care va cere, în termen de 15 zile de la desemnare, votul de încredere al Parlamentului asupra programului de activitate și a întregii liste a Guvernului. Programul de activitate și lista Guvernului se dezbat în ședința Parlamentului. Acesta acordă încredere Guvernului cu votul majorității deputaților aleși (alineatul (3) al articolului 98 din Constituție). În baza votului de

încredere acordat de Parlament, Președintele Republicii Moldova numește Guvernul (alineatul (4) al articolului 98 din Constituție).

62. Pentru persoana care asigură interimatul funcției de Prim-ministru Constituția nu a reglementat astfel de condiții, ceea ce, de asemenea, denotă statutul diferit al titularului acestei funcții.

63. De altfel, Curtea reamintește că în hotărârile sale anterioare (Hotărârea nr. 16 din 24.04.2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova și Hotărârea nr.18 din 27.04.1999 cu privire la interpretarea unor prevederi din art.101 din Constituția Republicii Moldova), referindu-se la valențele învestiturii Guvernului pentru persoana Prim-ministrului, Curtea a specificat:

„[...] deși votul de încredere se acordă întregii liste a Guvernului și deși învestitura se face în bloc, și nu pentru fiecare membru al Guvernului în parte, **pentru Prim-ministru acordarea încrederii comportă un caracter special**, deoarece **el este cel care, în calitate de candidat la această funcție, a solicitat pentru Guvern votul de încredere și a reușit să-l obțină potrivit dispozițiilor constituționale**. În ultimă instanță, **componenta Guvernului este expresia încrederii pe care Parlamentul o acordă candidatului la funcția de Prim-ministru**.”

64. Articolul 98 alin. (5) din Constituție prevede că Guvernul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către membrii lui în fața Președintelui Republicii Moldova. Așadar, mandatul Prim-ministrului curge de la data depunerii jurământului, după desfășurarea procedurilor numirii Guvernului în condițiile stipulate de prevederile articolului 98 alin.(1) - alin.(4) din Constituție.

65. Faptul că pentru Prim-ministrul titular acordarea încrederii comportă un caracter special rezultă și din efectele încetării mandatului acestuia, or, **demisia sa antrenează demisia întregului Guvern** (art.101 alin.(3) din Constituție).

66. **Procedurile descrise nu se aplică în cazul persoanei care asigură interimatul funcției de Prim-ministru**. Astfel, **mandatul Prim-ministrului se exercită ca urmare a voinței Parlamentului**, organul reprezentativ suprem al poporului, iar **interimatul se asigură în baza prevederilor constituționale** cuprinse în articolul 101 alin. (2) din Constituție corelate cu articolul 103.

67. **Dispozițiile constituționale enunțate exclud egalarea mandatului de Prim-ministru cu interimatul acestei funcții**, prin care se asigură continuitatea exercitării atribuțiilor Guvernului în exercițiu, în special, se asigură conducerea Guvernului pentru exercitarea funcției de administrare a treburilor publice, și nu se pune începutul unui mandat deplin de Prim-ministru.

2.2. Atribuțiile Prim-ministrului interimar

68. Esența modificării contestate constă în excluderea unei serii de limitări înscrise în redacția anterioară a aceluiași articol, care vizau remanieri referitoare la miniștri și conducătorii autorităților administrative centrale.

69. Deși nu enumeră expres atribuțiile Prim-ministrului interimar, norma contestată conține sintagma „Prim-ministrul interimar are **aceleași** atribuții ca și Primul-ministru”. În continuare, articolul prevede două excepții:

- 1) adoptarea hotărârii privind demisia Guvernului;
- 2) formarea și propunerea componentei Guvernului.

70. Curtea reține că excepțiile sunt formale și nu induc la modul practic nici o diferență între Prim-ministrul interimar și cel titular.

71. Mai mult, excepția de la punctul 2) - referitoare la formarea și propunerea componentei

Guvernului - este lipsită de conținut, deoarece ea nu este de fapt o excepție de la atribuțiile Prim-ministrului, or, *a priori* nu Prim-ministrul, ci „candidatul” pentru funcția de Prim-ministru are atribuția „formării și propunerii componenței Guvernului” (art. 98 alin. (2) din Constituție). Prim-ministrul *eo ipso* este parte a Guvernului deja format, deoarece obține calitatea de „Prim-ministru” numai după investire și depunerea jurământului.

72. Cealaltă excepție - referitoare la prezentarea demisiei Guvernului și a Prim-ministrului - nu reprezintă o diferență a conținutului mandatului, deoarece se referă doar la încetarea acestuia, nu și la exercitarea lui.

73. Prin urmare și ținând cont de sintagma „*Prim-ministrul interimar are **aceleași atribuții ca și Primul-ministru***” din prima propoziție a articolului 27¹ din Legea cu privire la Guvern, în redacția Legii nr. 110 din 3 mai 2013, deși nu se face referință expres la dreptul de a propune remanieri guvernamentale, această competență se subînțelege. De altfel, o confirmare că anume așa a fost interpretat constituie **Decretele** de revocare a unor membri ai Guvernului demis, **emise numai după adoptarea Legii nr. 110**, care au și determinat solicitarea autorului sesizării privind extinderea obiectului controlului constituționalității în prezenta cauză. **Mai mult, Curtea observă că remanierea contestată au fost operate în ajunul examinării prezentei cauze de către Curte, fapt despre care au fost informați atât Prim-ministrul interimar, cât și Președintele Republicii Moldova.**

74. Curtea nu poate accepta argumentul reprezentantului Guvernului că, prin redacția anterioară a articolului 27¹ legiuitorul a urmărit scopul de a eluda Hotărârea Curții nr. 16 din 24 aprilie 2000, care autoriza efectuarea remanierilor în Guvernul demis la inițiativa Prim-ministrului interimar. Contrar acestei afirmații, Curtea reține că din succesiunea cronologică a evoluției textelor juridice rezultă cu claritate că, dimpotrivă, intenția legiuitorului a fost de a se conforma reformei constituționale operate prin Legea nr.1115-XIV din **5 iulie 2000** și de a ține cont de modificarea arhitecturii instituționale a statului prin deplasarea polului de putere spre Parlament, or, articolul 27¹ a fost introdus în Legea cu privire la Guvern prin Legea nr.1210-XIV din **31 iulie 2000**, deci, consecutiv acestui eveniment, și nu ca urmare a Hotărârii Curții din **24 aprilie 2000**.

75. De altfel, articolul 27¹ în redacția anterioară adoptării Legii nr.110 din 3 mai 2013 prevedea o serie de excepții adiționale referitoare la atribuțiile Prim-ministrului interimar („Ministrul care îndeplinește temporar obligațiile Prim-ministrului”) în raport cu Prim-ministrul titular, și anume:

„3) înaintării propunerilor privind numirea în funcție și eliberarea din funcție a miniștrilor;

5) numirii în funcție și eliberării din funcție a conducătorilor organelor și instituțiilor din subordinea Guvernului.”

76. Curtea consideră că, de fapt, anume prin excluderea acestor limitări s-a urmărit eludarea normei constituționale, or, noua redacție a articolului 27¹ din Legea cu privire la Guvern echivalează Prim-ministrul interimar cu cel titular, excepțiile stabilite referitoare la atribuții fiind nesemnificative pentru a diferenția statutul acestora.

77. În acest context, Curtea reține că, în virtutea normelor constituționale, la remanierea guvernamentale participă: (1) Prim-ministrul, care înaintează propunerea Președintelui Republicii Moldova, și (2) Președintele Republicii Moldova, care, în baza atribuțiilor ce îi revin, procedează la revocarea sau numirea miniștrilor propuși de către Prim-ministru.

78. La reglementarea raporturilor dintre Prim-ministru și Președinte, Constituția prevede cooperarea acestora în procesul de formulare a deciziilor, astfel încât aceste competențe să se echilibreze reciproc, în sensul evitării deciziilor discreționare și abuzurilor. Toți acești participanți se supun însă prevederilor constituționale, trebuind să respecte normele legale în ceea ce privește modul de interacțiune și să acționeze în comun în vederea îndeplinirii misiunii de revocare sau numire a miniștrilor.

79. Din prevederile constituționale și legale Curtea deduce rolul primar al Prim-ministrului în

procedurile privind revocarea sau numirea miniștrilor. Orice abatere de la această regulă contravine art. 98 alin.(6) din Constituție (a se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea nr.11 din 27 aprilie 2011 pentru controlul constituționalității Hotărârii Parlamentului nr. 30-XVIII din 4 martie 2010 privind eliberarea din funcție a Președintelui Curții Supreme de Justiție, referitoare la eliberarea din funcție a judecătorilor Curții Supreme de Justiție de către Parlament la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii).

80. Curtea reține că votul de încredere este acordat de către Parlament nu numai echipei guvernamentale, ci și programului de activitate al Guvernului, elaborat pentru durata întregului mandat, și echivalează cu acordarea mandatului de către Parlament. De aici se prezumă că acest program este sarcina și responsabilitatea întregii componente a Guvernului și a Parlamentului, care-l aprobă prin votul de încredere. Mai mult ca atât, din dispozițiile art.98 alin.(2) și (3) din Constituție rezultă prioritatea programului de activitate asupra listei Guvernului. Or, nu programul de activitate se întocmește după capacitățile membrilor Guvernului, ci candidaturile membrilor Guvernului sunt selectate în corespundere cu necesitățile de îndeplinire a programului. Toate aceste circumstanțe impun un principiu esențial aplicabil Guvernului - principiul integrității echipei guvernamentale.

81. Unica excepție stipulată de legiuitorul constituant privind integritatea echipei guvernamentale este procedura remanierilor guvernamentale prevăzute de art.98 alin.(6) din Constituție, conform căreia Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe **unii** membri ai Guvernului. În cadrul acestei proceduri, pentru conceptul integrității echipei guvernamentale, Curtea deduce drept esențială sintagma constituțională „pe unii” din art.98 alin.(6) din Constituție. Sintagma în cauză introduce o excepție neesențială pentru posibilitatea aplicării remanierilor guvernamentale și impune interdicția operării unor remanieri ample în echipa guvernamentală aprobată de Parlament. În acest sens, sintagma constituțională „pe unii” din art.98 alin.(6) din Constituție restrânge semnificativ și dreptul Prim-ministrului plenipotențiar de a efectua remanieri guvernamentale mari. Numărul acestor remanieri trebuie să fie rezonabil de mic, fiind redus numai la necesitățile vitale, pentru a nu periclita îndeplinirea programului de activitate asumat. Curtea constată că o altă abordare a procedurii de remanieră ar fi distructivă pentru conceptul de investire a Guvernului, reglementat de art.98 din Constituție.

82. Din concluzia anterioară Curtea deduce importanța **menținerii echipei guvernamentale** pe toată durata mandatului acordat de Parlament. Concluzia în cauză se cristalizează și din prevederile art.103 alin.(1) din Constituție, conform cărora odată cu încetarea mandatului Parlamentului încetează și mandatul Guvernului.

83. Adițional, Curtea remarcă faptul că regula este răspunderea colectivă și solidară a miniștrilor, răspunderea individuală fiind excepțională. Remanieră, prin natura sa, presupune un act individual, care are drept obiectiv operarea unor schimbări de cadre ce răspund cerinței de a păstra controlul parlamentar asupra Guvernului, fără a-l răsturna, deci, păstrând stabilitatea guvernamentală. Astfel, remanieră guvernamentală prevăzută de articolul 98 alin.(6) din Constituție vizează sensul strict al noțiunii de mandat, așa cum decurge din art.98 alin.(1)-(4) coroborat cu art.103 din Constituție. În acest context, revocarea unui ministru deja demis este un nonsens juridic.

84. În ceea ce privește argumentul autorităților că astfel de atribuții sunt autorizate în temeiul Hotărârii Curții Constituționale nr. 16 din 24 aprilie 2000 cu privire la interpretarea unor prevederi din art. 73, 82, 86, 94, 98, 100 și 101 din Constituția Republicii Moldova, Curtea ține să atragă atenția asupra faptului că Hotărârea invocată se referă la arhitectura instituțională constituțională în vigoare până la 5 iulie 2000.

85. În acest sens, Curtea reiterează raționamentele sale cu privire la distincția constatată anterior în privința statutului juridic al mandatului Președintelui Republicii Moldova înainte și după reforma constituțională operată prin Legea nr. 1115-XIV din 5 iulie 2000:

„Potrivit art.1 alin.(2) din Constituție, forma de guvernământ a statului este republica. Conform doctrinei de drept, modalitatea de alegere a șefului statului determină forma de guvernământ: republică parlamentară sau republică prezidențială, și situează, din punct de vedere legal, șeful statului pe o anumită poziție față de Parlament și, în special, față de popor.

În republica prezidențială șeful statului este ales de către cetățeni și, din punct de vedere legal, se situează pe aceeași poziție cu Parlamentul, dispunând de prerogative mai largi, ca urmare a faptului că mandatul său vine de la întreaga națiune, de la popor.

Republica parlamentară se caracterizează prin alegerea șefului statului de către Parlament și datorită acestui fapt poziția legală a șefului statului este inferioară și subordonată Parlamentului.

În baza acestei constatări, Curtea consideră că dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova, forma de guvernământ, care determină modul concret de constituire a organelor puterii de stat, caracteristicile și principiile lor de activitate, raporturile dintre ele și celelalte organe ale statului, precum și celelalte forme instituționalizate ale sistemului politic, în special statutul Președintelui Republicii Moldova, evidențiază 2 perioade distincte.

Prima perioadă de dezvoltare constituțională, în care Republica Moldova, conform doctrinei de drept, poate fi considerată ca republică prezidențială (în opinia unor autori, semiprezidențială), se caracterizează prin alegerea Președintelui țării de către întreg poporul și, drept consecință, conferirea unor prerogative largi, întrucât prin mandatul oferit șefului statului poporul i-a delegat o parte din suveranitatea ce-i aparține.

În contextul celor enunțate Curtea menționează că până la data de 05.07.2000, potrivit art.78 din Constituție, Președintele Republicii Moldova era ales de către cetățeni și din punct de vedere al reprezentativității deținea aceeași poziție cu autoritatea legiuitoare, având prerogative largi. Președintele avea dreptul de a iniția revizuirea Constituției (art.141 alin.(1) lit.c)), de a desemna un candidat la funcția de Prim-ministru fără consultarea fracțiunilor parlamentare (art.98 alin.(1)), de a lua parte la ședințele Guvernului, de a prezida ședințele Guvernului la care participa, de a consulta Guvernul în probleme urgente și de importanță deosebită (art.83 din Constituție) etc.

A doua perioadă de dezvoltare constituțională, conform doctrinei de drept, întrunește caracteristicile unei republici parlamentare, în care prerogativele Președintelui țării sînt mai restrânse. Modificarea formei de guvernământ impune alt statut juridic decretelor prezidențiale și, respectiv, alte obiecte (domenii) de reglementare.

Prin Legea nr.1115-XIV din 05.07.2000 legiuitorul a modificat art.78 din Constituție, atribuind Parlamentului prerogativa de a alege Președintele țării. În consecință, poziția legală a șefului statului a devenit inferioară poziției Parlamentului, concomitent Președintele a fost lipsit de un șir de prerogative enunțate anterior.

[...] Curtea Constituțională consideră că în cadrul republicii parlamentare, în care statutul șefului statului este inferior statutului Parlamentului, Președintele își exercită funcția de garant al suveranității, al independenței naționale, al unității și integrității teritoriale a țării conducându-se de **normele constituționale care statuează atribuțiile Președintelui și de actele organului reprezentativ suprem în domeniile respective.**"

[a se vedea Hotărârea nr.17 din 12 iulie 2010 pentru controlul constituționalității Decretului nr.376-V din 24 iunie 2010 privind declararea zilei de 28 iunie 1940 Zi a ocupației sovietice]

86. Curtea relevă în concluzie că jurisprudența sa anterioară, în speță Hotărârea nr. 16 din 24 aprilie 2000, nu poate fi invocată în sprijinul normei contestate.

87. Curtea reține că, în condițiile în care atât Președintele țării, cât și Guvernul sunt autorități ce constituie emanația Parlamentului, Președintele nu poate opera remanieri guvernamentale la propunerea unei persoane care nu a fost investită prin votul de încredere al Parlamentului în calitate de Prim-ministru și care, deci, nu a format lista Guvernului acreditată cu acest vot pe care urmărește să o modifice.

88. În acest context, Curtea Constituțională reiterează concluziile enunțate în Hotărârea nr.2 din 8 februarie 2011 pentru interpretarea art.90 alin.(4) din Constituția Republicii Moldova, potrivit cărora:

„[...] în sens constituțional, vacanța funcției constituie intervalul de timp în care o funcție nu este ocupată. [...] În situațiile în care survine vacanța funcției se instituie interimatul funcției, care reprezintă o perioadă de timp în care funcția vacantă este exercitată de o **altă persoană decât titularul funcției**. [...]”.

89. Prin urmare, urmând același raționament, în situația Guvernului demisionar condus de un Prim-ministru interimar, funcția de Prim-ministru este, *de jure*, vacantă. **O altă interpretare a acestei norme ar face imposibilă numirea de către Președintele țării a unui candidat la funcția de Prim-ministru în perioada interimatului acestei funcții.**

90. Mai mult, Legea Supremă prevede prelungirea mandatului Guvernului doar în partea ce ține de « administrarea treburilor publice ». Astfel, în cazul unui Guvern demisionar, *a fortiori*, mandatul Prim-ministrului interimar este circumscris mandatului restrâns al Guvernului demisionar din care face parte. În baza acestor constatări, Prim-ministrului interimar nu-i pot fi acordate atribuții identice cu cele ale Prim-ministrului titular în domeniul remaniierilor guvernamentale.

91. Curtea reține că, spre deosebire de Prim-ministrul titular, care poartă răspundere în fața Parlamentului pentru întreaga echipă guvernamentală, pe care de altfel a alcătuit-o, Prim-ministrul interimar al unui Guvern demis nu mai poartă această responsabilitate.

92. Curtea constată că, în baza noii redacții a art.27¹ din Legea cu privire la Guvern, incertitudinea ar putea surveni când un Prim-ministru interimar, ce nu are votul de încredere al Parlamentului, ar revoca unul câte unul întreaga componență a Guvernului. Incertitudinea poate căpăta proporții și mai evidente în cazul unui interimat îndelungat. Astfel, în fapt, norma contestată permite Prim-ministrului interimar și Președintelui țării, care sunt autorități ce emană de la Parlament, să schimbe integral componența Guvernului demisionar, eludând Parlamentul și oricare formă de control parlamentar.

93. În acest sens, Curtea prin Hotărârea nr.16 din 20 aprilie 2000, menționată *supra*, a constatat:

„Conform art.2 alin. (2) din Constituție, formarea Guvernului poate avea loc numai în limitele art. 98 din Constituție, deoarece nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

94. În acest context, Curtea Constituțională subliniază că într-un stat de drept este inadmisibilă adoptarea de norme ce ar permite **permanentizarea unei guvernări în condiții de interimat**. **Dimpotrivă, toate normele și acțiunile autorităților publice trebuie să fie direcționate în vederea desemnării în cel mai scurt termen a demnitarilor titulari, ce și-ar asuma responsabilitatea deplină pentru actul guvernării.**

95. În aprecierea Curții, neconstituționalitatea normei contestate este cu atât mai evidentă, cu cât Prim-ministrul interimar face parte dintr-un Guvern demis prin moțiune de cenzură. În acest caz, incertitudinea invocată în paragrafele precedente ale prezentei hotărâri, în cazul când ar surveni, ar fi în contradicție cu constatările Curții Constituționale expuse în Hotărârea nr.4 din 22 aprilie 2013.

96. Curtea reține că atribuirea unui Prim-ministru interimar, numit din rândul membrilor unui Guvern demis, exceptat de orice formă de control parlamentar, de competențe identice cu cele ale unui Prim-ministru titular, prin definiție, este contrară spiritului Constituției și reprezintă un pericol pentru democrația parlamentară. În acest context, într-un stat de drept este inadmisibilă adoptarea de norme ce ar permite **permanentizarea unei guvernări în condiții de interimat**.

97. În același context, pentru elucidarea importanței funcției și înaltei responsabilități a Prim-ministrului pentru actul guvernării, Curtea menționează că, în temeiul normelor constituționale, Prim-ministrul este al doilea în ordinea succesiunii la exercitarea interimatului în cazul vacanței funcției de Președinte, după Președintele Parlamentului. Având în vedere diferența între interimar și titular, Prim-ministrul interimar este **astfel exclus de la soluționarea acestei eventuale situații excepționale**.

98. În lumina celor expuse, articolul 27¹ din Legea cu privire la Guvern, în redacția Legii nr.110 din 3 martie 2013, contravine articolelor 98 și 103 alin. (2) combinate cu articolele 1 alin. (3) și 6 din Constituție.

99. Având în vedere neconstituționalitatea normei care abilita Prim-ministrul interimar să propună remanieri guvernamentale, Decretele Președintelui Republicii Moldova nr. 634-VII și 635-VII din 16 mai 2013, emise în temeiul unor propuneri ale Prim-ministrului interimar, sunt neconstituționale.

II. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 103 ALIN. (2) COMBINAT CU ARTICOLELE 1 ALIN. (3) ȘI 6 DIN CONSTITUȚIE LA REGLEMENTAREA ATRIBUȚIILOR GUVERNULUI DEMISIONAR

100. Potrivit autorilor sesizării, articolul 7¹ din Legea cu privire la Guvern, introdus prin Legea nr.107 din 3 mai 2013, a extins excesiv semnificația sintagmei „funcțiile de administrare a treburilor publice”, contrar prevederilor articolului 103 alin. (2) din Constituție, potrivit căruia:

„(2) Guvernul, în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în condițiile alineatului (1), îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.”

1. Argumentele autorilor sesizării

101. În viziunea autorilor sesizării, din dispozițiile constituționale și Legea cu privire la Guvern rezultă că, în perioada demisiei, Guvernul este limitat în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.

102. Autorii sesizării mai consideră că Guvernul, limitat exclusiv la îndeplinirea funcțiilor de administrare a treburilor publice, emite numai acte cu caracter general obligatoriu necesare pentru conducerea generală a administrației publice.

103. Potrivit autorilor sesizării, atribuțiile stabilite în articolul 7¹ din Lege, nou introdus, excedează acesor limite și oferă Guvernului demis competențe specifice unui Guvern plenipotențiar.

2. Argumentele autorităților

104. Potrivit reprezentantului Parlamentului, Parlamentul determină sau ordonează materia în domeniul atribuțiilor Guvernului în exercițiu (demisionat) și determină care atribuții urmează să le exercite, le identifică. Acesta admite că ar putea exista pretenții în ceea ce privește reglementarea exhaustivă sau nu sau unele pretenții de ordin tehnic legislativ, utilizarea unui cuvânt sau altul, dar acestea nu ating dimensiunea constituțională.

105. Potrivit reprezentantului Guvernului, competențele stabilite în norma contestată derivă din și corespund jurisprudenței anterioare a Curții Constituționale.

3. Aprecierea Curții

3.1. Principii generale privind capacitatea de exercițiu a Guvernului demisionar

106. În temeiul controlului reciproc al puterilor în stat, bazat pe sistemul „frânelor și contrabalanțelor”, puterea executivă nu poate fi instituită fără o voință expres exprimată de puterea legislativă, prin intermediul Parlamentului, exercitată în procesul investirii Guvernului. Conform procedurilor constituționale, Guvernul, ca exponent al puterii executive, este opera comună a legislatorului, ca autoritate reprezentativă supremă, căreia poporul i-a delegat cea mai înaltă valoare - suveranitatea și puterea de stat (art.2 din Constituție) și a șefului de stat, ca garant al suveranității (art.77 din Constituție).

107. Astfel, numai având mandatul acordat de Parlament, Guvernul poate exercita atribuțiile de putere executivă, care, în ultimă instanță, se reduc la procesul de executare a legilor adoptate de

același Parlament.

108. Curtea atestă că acest mandat este unul vital pentru existența și funcționarea Guvernului. Or, legiuitorul constituțional a instituit regula numirii Guvernului de către Președintele Republicii Moldova numai în baza votului de încredere acordat de Parlament și în strictă conformitate cu prevederile art.98 din Constituție.

109. Curtea atestă că Guvernul, ca structură centrală în rândul autorităților executive, este opera Parlamentului, existența sa se bazează pe trei componente esențiale: programul de guvernare, procedura de investire și încrederea acordată de Parlament. În cazul lipsei uneia din aceste componente, legitimitatea și ponderea structurii guvernamentale devine incertă.

110. Ponderea Guvernului și a persoanei Prim-ministrului este mai înaltă într-o republică parlamentară, unde rolul Șefului statului, care nu are un mandat popular, este net inferior în comparație cu rolul acestuia în republica prezidențială (sau semiprezidențială). În această situație, conform tradițiilor constituționale ale republicilor parlamentare, iese în evidență statutul Prim-ministrului, care primul poartă deplina responsabilitate în fața reprezentanților poporului pentru programul de activitate și integritatea echipei guvernamentale. În aceste circumstanțe, Prim-ministrul devine personalitatea decisivă în actul guvernării, fapt care nu permite transmiterea tuturor atribuțiilor acestuia unei alte persoane, chiar și în situația când această persoană face parte din echipa guvernamentală în cauză.

111. În acest context, Curtea reține că un Guvern demisionar continuă să administreze treburile publice în așteptarea unui nou Guvern, care să fie plenipotențiar. Aceasta înseamnă că Guvernul demisionar exercită doar o parte limitată a puterii, el „administrează”, și nu „guvernează”.

112. Administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la faptul că, în așteptarea finalizării negocierilor pentru formarea unei noi echipe guvernamentale, să se evite o lipsă totală a puterii executive, care este una operativă și vitală pentru necesitățile societății.

113. În acest sens, administrarea treburilor publice de către un Guvern demisionar vizează trei categorii: (1) *treburile banale*, uzuale, care permit statului să funcționeze; (2) *treburile în curs*, care au fost începute atunci când Guvernul era plenipotențiar și care trebuie finalizate; (3) *treburile urgente*, care trebuie în mod imperativ să fie soluționate pentru a evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială.

114. Guvernul care administrează treburile publice nu poate să-și asume inițiative politice importante *a fortiori* în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înainte de demisia sa **sau au determinat în final această demisie**. Sunt excluse, în special, deciziile care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern. În această ordine de idei și în corespundere cu practica altor state în situații similare, spre exemplu, un Guvern demisionar poate pregăti proiectul bugetului anual, însă acesta nu ar trebui prezentat Parlamentului pentru adoptare decât de către un Guvern plenipotențiar, care va avea responsabilitatea de a-l executa. Acesta este unul din pilonii dreptului constituțional. Problema majoră constă în faptul că o prerogativă fundamentală a unui Guvern plenipotențiar este anume elaborarea bugetului.

115. Unul din raționamentele limitării acțiunii Guvernului demisionar constă în faptul că un Guvern demisionar nu mai este susceptibil de a fi sancționat de către Parlament. Este evident că un Guvern demisionar nu mai poate fi răsturnat. Prin urmare, a acorda unui Guvern demisionar astfel de atribuții importante ar reprezenta un pericol pentru parlamentarism.

116. În acest context, este preferabil, din punct de vedere al echilibrului constituțional, ca astfel de atribuții importante, precum prezentarea în Parlament a bugetului, a noilor programe de activitate, să fie asumate de un Guvern plenipotențiar, care este supus controlului parlamentar.

117. La modul practic, funcțiile constituționale de administrare a treburilor publice nu pot fi definite exhaustiv, astfel încât în fiecare caz în parte urmează să fie evaluată circumscrierea acțiunilor din această perioadă a Guvernului în limitele impuse de Constituție.

118. Acordarea unor atribuții excesive unui Guvern demisionar constituie un pericol evident pentru exercițiul democrației.

119. Reducerea funcțiilor Guvernului demisionar la administrarea treburilor publice, de care acesta să poată face uz în mod liber în scopul asigurării continuității serviciilor publice, este, în același timp, o limită care i se impune - *capitis diminutio*, încălcarea căreia poate conduce la o sancțiune jurisdicțională. Această limitare a puterilor Guvernului demisionar este un principiu general al dreptului.

120. Din aceleași considerente, marja de manevră a Guvernului demisionar este limitată în privința numirii funcționarilor, inițierii de noi reforme și a altor acțiuni importante, care rămân suspendate odată cu lipsirea Guvernului de mandatul deplin. În acest context, spiritul Constituției obligă actorii politici să desfășoare activitățile într-o astfel de manieră, încât perioada interimatului să fie redusă la maximum.

121. Logica internă a parlamentarismului constă în faptul că libertatea de activitate a Guvernului trebuie să fie proporțională încrederii de care de bucură acesta în cadrul Parlamentului. Extrapolând, se poate deduce că reducerea competențelor Guvernului demisionar este proporțională ostilității Parlamentului. Or, este evident că votul de neîncredere, exprimat de Parlament prin moțiunea de cenzură, este o consecință a refuzului Parlamentului de a accepta ulterioară activitate plenară a Guvernului. Astfel, este evident că demisia voluntară a Guvernului amputează mai puține puteri decât demisia ce urmează în cazul exprimării neîncrederii de către Parlament. În consecință, marja de manevră a Guvernului demisionat după votul de neîncredere exprimat depinde de natura crizei care a determinat demiterea, urmând ca activitatea Guvernului demisionat după votul de neîncredere exprimat de către Parlament să fie limitată la maximum.

122. Semnificația funcției prevăzute de Constituție la art.103 alin. (2) - de **administrare a treburilor publice**, la care trebuie să se limiteze Guvernul în cazul exprimării de către Parlament a votului de neîncredere, al demisiei Prim-ministrului sau până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament, a fost deja obiectul unor interpretări cazuale date de Curtea Constituțională pe marginea unor sesizări. Deși în cazul acestor interpretări Curtea s-a pronunțat numai asupra situațiilor concrete supuse soluționării, din constatările Curții poate fi dedusă circumscrierea acestor funcții.

123. Astfel, în Hotărârea nr. 48 din 1 octombrie 1999 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 117 și a Dispoziției Guvernului nr.13-d din 10 martie 1999 Curtea a statuat:

„În conformitate cu dispozițiile art.96 din Constituție și Legea Republicii Moldova "Cu privire la Guvern", administrarea treburilor publice poate fi efectuată prin **emiterea actelor juridice cu caracter general obligatoriu în cazurile, în care acestea țin de asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice și politice și evitarea efectelor fenomenelor naturale și faptelor imprevizibile care prezintă un pericol public.**”

124. În același sens, prin Hotărârea nr. 21 din 16 mai 2000 pentru controlul constituționalității Hotărârii Guvernului nr. 1067 din 11 noiembrie 1999 Curtea a constatat:

„Din dispozițiile constituționale și Legea cu privire la Guvern rezultă că în perioada demisiei Guvernul este **limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă**, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate. Cât privește obligativitatea Guvernului de **a asigura transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea, exercitarea prin aceasta a funcțiilor de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate, realizarea programelor de dezvoltare economică și socială a țării, asigurarea securității statului și a cetățenilor ei ș.a., acestea nu pot fi supuse unor limitări pentru perioada cât Guvernul este demis.**

În această situație Guvernul, limitat exclusiv la îndeplinirea funcțiilor de administrare a treburilor publice, **emite numai acte cu caracter general obligatoriu necesare pentru conducerea**

generală a administrației publice.”

125. Curtea relevă că, până la adoptarea Legii nr.107 din 3 mai 2013, legislatorul nu a reglementat atribuțiile Guvernului ce rezultă din funcțiile constituționale „de administrare a treburilor publice”.

Curtea este gata să admită argumentul Parlamentului și Guvernului că includerea noului articol 7¹ în Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, care să cuprindă „atribuțiile Guvernului în exercițiu (demisionar)”, este o acțiune prin care Parlamentul a încercat să excludă incertitudinile din interpretarea sintagmei „funcțiile de administrare a treburilor publice” de la articolul 103 din Constituție.

126. Fără a contesta dreptul Parlamentului de a reglementa funcțiile Guvernului demisionar de administrare a treburilor publice, Curtea reține că aceasta urmează să se facă doar în corespundere și în limitele normelor constituționale și spiritului Constituției.

127. Interpretarea Constituției reprezintă unul din mijloacele prin care Curtea Constituțională garantează supremația Legii Supreme, asigurând unitatea dintre litera și spiritul ei.

128. Potrivit art.7, Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.

129. Prevederile Constituției se află într-o strânsă legătură logico-juridică, interpretarea sensului exact al dispozițiilor constituționale și a aplicabilității lor urmează a fi exercitată cu respectarea principiului unității materiei constituționale (Hotărârea nr.17 din 20 septembrie 2011 pentru interpretarea prevederilor art.78 din Constituția Republicii Moldova, referitoare la dizolvarea Parlamentului în cazul eșuării repetate a alegerii Președintelui țării).

130. Curtea reține că o Constituție trebuie să răspundă circumstanțelor din țară, să răspundă așteptărilor și dorințelor cetățenilor, standardelor moderne europene de protecție a drepturilor și libertăților fundamentale, de consacrare a echilibrului dintre puterile statului și a valorilor democratice. În acest sens, normele constituționale urmează a fi interpretate evolutiv, ținând cont de contextul social din țară, practica aplicării lor, precum și ținând cont de faptul că aceste interpretări trebuie să fie efective pentru buna funcționare a mecanismelor democratice.

3.2. Aplicarea principiilor enunțate la prezenta cauză

1) asigură transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea (art. 7¹ alin. doi pct. 1) din Legea cu privire la Guvern)

131. Potrivit art. 102 alin. (1) și (2) din Constituție, „Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții. **Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor**”.

132. În același context, legiuitorul a prevăzut în Legea nr.317 din 18 iulie 2003 privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale că *”limitele de reglementare pentru Guvern și/sau pentru autoritățile administrației publice și instituțiile abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control sînt stabilite, pentru fiecare caz aparte, prin legi.”* De asemenea, art.73 alin.(3) din aceeași Lege prevede că *„actele normative se vor limita strict la cadrul stabilit de actele superioare în a căror executare se emit și nu pot să contravină prevederilor acestora”*. În aceeași ordine de idei, *Curtea Constituțională* în Hotărârea nr.14 din 18 martie 1999 a statuat că *actele Guvernului, normele cuprinse în ele nu pot avea caracter primar, ele sînt acte complementare, ce dezvoltă și concretizează dispozițiile legii.*

133. Astfel, în respectivele circumstanțe și în contextul Hotărârii nr. 21 din 16 mai 2000, Guvernul demis poate emite acte juridice prin care nu se promovează noi politici. Prin urmare, această normă este constituțională.

2) Exercițiu funcția de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate (art. 7¹ alin. doi pct. 2) din Legea cu privire la Guvern)

134. Potrivit prevederilor articolului 5 din Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, Guvernul este competent de a verifica și evalua calitatea serviciilor de interes public prestate de către ministere, de alte autorități administrative centrale și de structurile organizaționale din sfera lor de competență. Astfel, examinând respectiva competență prin prisma principiilor fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice centrale de specialitate, Curtea constată că Guvernul este responsabil și pentru gestionarea în mod economic a proprietății publice și utilizarea eficientă a fondurilor publice alocate; asigurarea controlului financiar public intern; deservirea eficientă a cetățenilor; asigurarea accesului la informație, a publicării datelor guvernamentale cu caracter public și a transparenței în procesul decizional.

135. În același timp, redacția dispoziției contestate restrânge concluziile Curții privind competența Guvernului demisionar, exprimate în Hotărârea nr.21 din 16 mai 2000. În conformitate cu această Hotărâre a Curții, menționată la § 125, în ceea ce privește **conducerea generală a administrației publice**, Guvernul *demisionar* are competența de a emite **numai acte** cu caracter general obligatoriu, **necesare** în acest sens.

136. Prin urmare, această normă este constituțională, urmând a fi aplicată în conformitate cu limitările stabilite de Curtea Constituțională prin Hotărârea nr.21 din 16 mai 2000.

3) Realizează programele de dezvoltare economică și socială a țării și asigurarea securității statului și a cetățenilor ei (art. 7¹ alin. doi pct. 3) și pct.4) din Legea cu privire la Guvern)

137. Curtea observă că articolul 10 din Legea cu privire la Guvern menționează expres competența acestuia de a realiza programele de dezvoltare economică și socială a țării și de a crea condiții pentru funcționarea autoadministrării.

138. Astfel, Guvernul poate întreprinde măsurile și acțiunile cuprinse în Legea cu privire la Guvern, care nu implică promovarea noilor proiecte de acte legislative, precum și nu poate aproba hotărâri de Guvern care nu urmăresc executarea legilor, dar prin care se pot promova anumite proiecte noi de dezvoltare economică și socială.

139. La fel, Guvernul în demisie nu poate aproba noi documente de politici care cuprind obiective și acțiuni în domenii economice, sociale etc., dar le poate implementa pe cele aprobate. Prin urmare, această normă este constituțională.

4) Întreprinde orice activitate de conducere și gospodărire în chestiuni ce privesc întreaga societate (art. 7¹ alin. doi pct. 5) din Legea cu privire la Guvern)

140. Această atribuție are un caracter general și nu este în sine contrară normelor constituționale. În același timp, ea urmează a fi aplicată în corelare cu prevederile articolului 103 alin.(2), ce limitează toate competențele Guvernului demis la administrarea treburilor publice.

5) Avizează inițiativele legislative (art.7¹ alin. trei pct. 2) din Legea cu privire la Guvern)

141. Această atribuție excedează noțiunii de administrare a treburilor publice, prevăzută de articolul 103 alin. (2) din Constituție, și astfel norma este neconstituțională.

142. În același context, Curtea atestă o discordanță între concluziile din hotărârile sale anterioare. Deși, inițial, în Hotărârea nr.16 din 24 aprilie 2000 Curtea a constatat că:

„[...] în perioada în care Guvernul este demis, acesta nu numai că este în drept, el este **obligat să prezinte spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului pentru anul respectiv.**”

143. Ulterior, prin Hotărârea nr.21 din 16 mai 2000, Curtea a statuat că:

„Din dispozițiile constituționale și Legea cu privire la Guvern rezultă că în perioada demisiei Guvernul este **limitat numai în [1] dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și [2] de inițiativă legislativă**, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi

programe de activitate.

În această situație, Guvernul, limitat exclusiv la îndeplinirea funcțiilor de administrare a treburilor publice, emite **numai acte** cu caracter general obligatoriu [3] **necesare** pentru conducerea generală a administrației publice.”

144. Curtea reține că, în esență, prezentarea în Parlament a proiectului legii bugetului are loc prin exercitarea dreptului de inițiativă legislativă. Legea bugetului *a fortiori* implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate. Având în vedere că această contradicție poate genera confuzii la aplicarea în practică a normelor privind exercitarea atribuției de inițiativă legislativă, Curtea va reconsidera această problemă, în vederea unei abordări univoce, cu atât mai mult cu cât aceste două hotărâri au fost emise până la reforma constituțională operată prin Legea nr.1115-XIV din 5 iulie 2000, care a schimbat echilibrul instituțional. Curtea reține că prezentarea bugetului este prerogativa fundamentală a unui Guvern plenipotențiar. În acest context, un Guvern demisionar poate elabora proiectul bugetului, însă prezentarea acestuia pentru adoptare de către Parlament urmează a fi făcută de către un Guvern plenipotențiar, care își asumă responsabilitatea pentru promovarea și executarea acestuia. De altfel, articolul 131 alin. (3) din Constituție prevede expres că, dacă bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat nu au fost adoptate prin lege cu cel puțin trei zile înainte de expirarea exercițiului bugetar, se aplică în continuare bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat ale anului precedent, până la adoptarea noilor bugete.

6) Semnarea acordurilor internaționale, atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlamentul Republicii Moldova și/sau acestea sînt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare, politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public (art. 7¹ alin. doi pct. 4) din Legea cu privire la Guvern)

145. Termenul „*politică externă*” este tratat de Curte ca totalitatea obiectivelor și a acțiunilor pe care și le asumă un stat pe planul relațiilor internaționale, precum și totalitatea metodelor și a mijloacelor prin care statul acționează pentru realizarea obiectivelor asumate.

146. Astfel, în domeniul politicii externe Guvernul: poartă tratative și ia parte la negocieri, acordă împuterniciri pentru inițierea negocierilor și semnarea tratatelor, încheie tratate internaționale și asigură îndeplinirea lor.

147. Pentru situația creată este relevantă Hotărârea Curții Constituționale nr. 21 din 16.05.2000, în care se menționează că „*în perioada demisiei Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate*”.

148. Evaluând aspectele descrise mai sus prin prisma corelației acestora cu dreptul internațional, în particular, cu prevederile Convenției de la Viena din 1969 cu privire la dreptul tratatelor, Curtea relevă că o eventuală încălcare a unor norme constituționale vizând încheierea tratatelor internaționale are repercusiuni asupra valabilității acestora.

149. Potrivit articolului 46 al Convenției: „Faptul că consimțământul unui stat de a fi legat printr-un tratat a fost exprimat cu violarea unei dispoziții a dreptului său intern privitoare la competența de a încheia tratate poate fi invocat de acest stat ca viciu de consimțământ, afară numai dacă această violare a fost vădită și nu privește o regulă de importanță fundamentală a dreptului său intern.”

150. În același context, Curtea observă că, potrivit articolului 11 din Legea nr. 595 din 24.09.1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, Parlamentul Republicii Moldova decide asupra ratificării, acceptării, aprobării sau aderării Republicii Moldova la:

a) tratatele internaționale încheiate în numele Republicii Moldova;

b) tratatele internaționale care sînt semnate la nivel de guvern și se încadrează în una din

următoarele categorii:

- tratate de pace;
- tratate politice sau care implică un angajament politic;
- tratate cu caracter militar, care vizează capacitatea de apărare a Republicii Moldova, problemele dezarmării sau ale controlului internațional asupra armamentului, asigurarea păcii și securității;
- tratate cu privire la teritoriu;
- tratate care fac necesară adoptarea unor legi noi sau revizuirea legilor în vigoare;
- tratate care vizează participarea Republicii Moldova la organizațiile internaționale;
- tratate care implică un angajament financiar;
- tratate care vizează statutul persoanelor, drepturile și libertățile fundamentale ale omului;
- orice tratate a căror ratificare este specificată în dispozițiile acestora.

151. Având în vedere generalitatea conținutului dispoziției contestate și în virtutea cadrului normativ existent privind ratificarea, acceptarea, aprobarea sau aderarea Republicii Moldova la tratatele internaționale, Curtea nu relevă încălcarea normelor constituționale.

7) Emite acte cu caracter individual privind efectuarea remanierilor de cadre (art. 7¹ alin. doi pct. 5) din Legea cu privire la Guvern)

152. Concluziile Curții privind competența Guvernului demisionar, exprimate în Hotărârea nr. 21 din 16 mai 2000 și în prezenta hotărâre, potrivit căroră, în conducerea generală a **administrației publice**, acesta poate emite **numai actele necesare** în acest sens, sunt valabile și pentru dreptul acordat Guvernului demisionar prin Legea nr.107 din 3 mai 2013 de a efectua remanieri de cadre. Prin urmare, remanierile pot surveni doar în cazul imposibilității obiective a persoanelor de a-și exercita mandatul, astfel încât să fie păstrat *status quo*-ul administrației de stat.

153. În acest context, Hotărârea Guvernului nr. 364 din 16 mai 2013 cu privire la eliberarea din funcție a domnului Ion Cebanu este neconstituțională.

8) Limitarea Guvernului demisionar doar în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domenii ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate (art. 7¹ alin. patru din Legea cu privire la Guvern)

154. În viziunea Curții, alineatul 4 al art.7¹ din Legea nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legii nr.107 din 3 mai 2013, este în contradicție cu principiile clarității și previzibilității, analizate în jurisprudența anterioară a Curții Constituționale prin prisma art. 23 din Constituție.

155. Această normă restrânge concluziile Curții privind competența Guvernului demisionar, stabilite în Hotărârea nr. 21 din 16 mai 2000. Astfel, potrivit acestei hotărâri, Guvernul demisionar este limitat nu doar în dreptul de a asigura realizarea politicii externe și de inițiativă legislativă, ci este limitat și în domeniul conducerii generale a **administrației publice**, având competența de a emite **numai actele** care sunt **necesare** în acest sens.

156. În același timp, Curtea remarcă faptul că situațiile ipotetice invocate de reprezentanții autorităților în justificarea normei contestate reflectă intenția de a menține starea de interimat o perioadă îndelungată de timp. Având în vedere întinderea atribuțiilor acordate, precum și în coroborare cu extinderea atribuțiilor Guvernului demis, în condițiile lipsei unor norme imperative

privind limitele temporale, Curtea constată riscul permanentizării situațiilor de interimat guvernamental, cu excluderea controlului parlamentar și în afara câmpului constituțional.

157. Pentru Curte este evident că normele și spiritul Constituției urmăresc să asigure perpetuarea exercitării puterii de către instituțiile statului, constituite în conformitate cu prevederile Constituției, iar situațiile provizorii, precum interimatul, menite să evite crearea vidului de putere și să asigure organizarea mecanismelor de formare a instituțiilor funcționale plenipotențiare, trebuie să fie înlăturate cât mai curând.

158. În acest context, Curtea reamintește că aplicarea articolului 78 din Constituție a creat o situație fără precedent când interimatul funcției de Președinte al țării a consumat mai mult de jumătate din durata mandatului unui Președinte, în perioada 11 septembrie 2009 - 16 martie 2012. Astfel, a fost estompată norma constituțională care denotă intenția legiuitorului constituțional de a limita o astfel de situație la un termen de 2 luni, atât cât ar fi necesar pentru organizarea alegerii Președintelui.

159. În același context, Curtea reține că, indiferent de circumstanțele care au determinat demisia Guvernului, Parlamentul și Președintele Republicii Moldova au obligația imperativă de a se subordona Constituției și, pentru asigurarea continuității puterii executive, de a desfășura formarea noului Guvern plenipotențiar în conformitate cu prevederile art.98 alin. (1)-(4) din Constituție.

Din aceste motive, în temeiul articolelor 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 lit.a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, în unanimitate, Curtea Constituțională

HOTĂRĂȘTE:

1. *Se recunoaște parțial constituțional* articolul 7¹ din Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legii nr. 107 din 3 mai 2013, cu excepția:

- la alineatul trei:

punctului 2) integral, cu următorul cuprins: „*avizează inițiativele legislative;*”;

la punctul 3), a sintagmelor „*și prezintă spre aprobare Parlamentului*” „*, propune Parlamentului inițiative legislative pentru:*

a) realizarea obligațiilor ce rezultă din conținutul legilor și dispozițiilor finale ale acestora în limita stabilită de cadrul legislativ primar;

b) asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public;”;

punctului 5), cu următorul conținut: „*Emite acte cu caracter individual privind efectuarea remaniierilor de cadre;*”;

- alineatului patru integral, cu următorul conținut: „*În perioada în care este demisionar, Guvernul este limitat doar în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă în domeniul ce implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate.*” ,

care se declară neconstituționale.

2. *Se declară neconstituțional* articolul 27¹ din Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, în redacția Legii nr. 110 din 3 mai 2013.

3. *Se declară neconstituțional* Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 634-VII din 16 mai 2013 privind revocarea domnului Mihail Moldovanu din funcția de viceprim-ministru.

4. *Se declară neconstituțional* Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 635-VII din 16 mai 2013 privind revocarea domnului Anatolie Șalaru din funcția de ministru al transporturilor și infrastructurii drumurilor.

5. *Se declară neconstituțională* Hotărârea Guvernului nr. 364 din 16 mai 2013 cu privire la eliberarea din funcție a domnului Ion Cebanu.

6. Prezenta hotărâre este definitivă, nu poate fi supusă nici unei căi de atac, intră în vigoare la data adoptării și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

PREȘEDINTELE

CURȚII CONSTITUȚIONALE Alexandru TĂNASE

Nr. 7. Chișinău, 18 mai 2013.