



Republica Moldova

## CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

**HOTĂRÂRE** Nr. CC5/2016  
din 02.03.2016

**pentru interpretarea articolului 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituția Republicii  
Moldova  
(angajarea răspunderii Guvernului)  
(Sesizarea nr. 24b/2015)**

Publicat : 20.05.2016 în MONITORUL OFICIAL Nr. 134-139 art. 40 Data intrării în vigoare

În numele Republicii Moldova,

Curtea Constituțională, statuînd în componența:

Dl Alexandru TĂNASE, *președinte*,

Dl Aurel BĂIEȘU,

Dl Igor DOLEA,

Dl Tudor PANȚÎRU,

Dl Victor POPA, *judcători*,

cu participarea dlui Teodor Papuc, *grefier*,

Avînd în vedere sesizarea depusă la 4 iunie 2015

și înregistrată la aceeași dată,

Examinînd sesizarea menționată în camera de consiliu,

Avînd în vedere actele și lucrările dosarului,

Deliberînd în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărîre:

### **PROCEDURA**

1. La originea cauzei se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 4 iunie 2015, în temeiul articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de

către deputații Mihai Ghimpu și Valeriu Munteanu pentru interpretarea articolului 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituția Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării au solicitat Curții interpretarea acestui articol, cu elucidarea următoarelor aspecte:

„1. Numărul de acte legislative pentru care Guvernul își angajează răspunderea este limitat într-o perioadă de timp scurtă?

2. Care este procedura legală de urmat în cazul nepromulgării de către Președintele Republicii Moldova a legilor pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea?”

3. Prin decizia Curții Constituționale din 4 septembrie 2015, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova și Guvernului.

5. La ședința publică a Curții, în cadrul căreia a fost pronunțat dispozitivul hotărîrii, a fost prezent Eugen Beșliu, reprezentantul autorilor sesizării, și Eduard Serbenco, viceministru al justiției, reprezentantul Guvernului la Curtea Constituțională.

## **ÎN FAPT**

6. Constituția Republicii Moldova reglementează prin articolul 106<sup>1</sup> instituția angajării răspunderii Guvernului. Potrivit alin. (1) al acestui articol, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

7. În conformitate cu articolul 74 alin. (4) din Constituție, legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova. Articolul 93 alin. (2) din Constituție prevede că Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită spre reexaminare Parlamentului, în termen de cel mult două săptămîni.

## **LEGISLAȚIA PERTINENTĂ**

8. Prevederile relevante ale Constituției (M.O., 1994, nr. 1) sunt următoarele:

Articolul 6

Separarea și colaborarea puterilor

„În Republica Moldova puterea legislativă, executivă și judecătorească sînt separate și colaborează în exercitarea prerogativelor ce le revin, potrivit prevederilor Constituției.”

## **Articolul 74**

### **Adoptarea legilor și a hotărîrilor**

„[...] (4) Legile se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.”

### **Articolul 93**

#### **Promulgarea legilor**

„[...]

(2) Președintele Republicii Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare, Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea.”

### **Articolul 106<sup>1</sup>**

#### **Angajarea răspunderii Guvernului**

„(1) Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

(2) Guvernul este demis dacă moțiunea de cenzură, depusă în termen de 3 zile de la prezentarea programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege, a fost votată în condițiile articolului 106.

(3) Dacă Guvernul nu a fost demis potrivit alineatului (2), proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.”

### **ÎN DREPT**

9. Din conținutul sesizării, Curtea observă că aceasta vizează, în esență: (1) problema numărului de proiecte de legi pentru care Guvernul își poate angaja răspunderea în același timp și (2) problema nepromulgării de către Președinte a legilor pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea.

10. Astfel, sesizarea se referă la un ansamblu de elemente și principii constituționale, precum rolul Guvernului, Parlamentului și Președintelui Republicii Moldova în procesul angajării răspunderii și principiul separației puterilor.

#### **A. ADMISIBILITATEA**

11. În conformitate cu decizia sa din 4 septembrie 2015, Curtea a reținut că, în temeiul articolului 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, al articolului 4 alin. (1) lit. b) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și al articolului 4 alin. (1) lit. b) din Codul jurisdicției constituționale, sesizarea privind interpretarea Constituției ține de competența Curții Constituționale.

12. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale îi conferă deputatului în Parlament dreptul de a sesiza Curtea Constituțională.

13. Curtea reține că prerogativa cu care a fost investită prin articolul 135 alin. (1) lit. b) din Constituție presupune stabilirea sensului autentic și deplin al normelor constituționale, care poate fi realizată prin interpretarea textuală sau funcțională, în măsura în care poate fi dedusă din textul Constituției, ținând cont de caracterul generic al normei și situațiile complexe în care norma trebuie aplicată.

14. Curtea menționează că aspectele abordate în sesizare se referă la: (1) numărul de proiecte de legi asupra cărora Guvernul își poate angaja răspunderea în același timp și (2) procedura legală care trebuie îndeplinită în cazul nepromulgării de către Președintele Republicii Moldova a legii adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului.

15. Curtea reține că a interpretat anterior unele prevederi ale articolului 106<sup>1</sup> din Constituție, în procesul controlului constituționalității unor legi adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului. Totuși, aspectele invocate de către autorii sesizării nu au făcut obiectul interpretării Curții Constituționale.

16. Curtea apreciază că sesizarea nu poate fi respinsă ca inadmisibilă și nu există un alt temei de sistare a procesului în conformitate cu prevederile articolului 60 din Codul jurisdicției constituționale. Curtea reține că a fost sesizată legal și că este competentă să hotărască asupra interpretării articolului 106<sup>1</sup> din Constituția Republicii Moldova. Prin urmare, Curtea va examina fondul sesizării.

17. În acest sens, pentru soluționarea prezentei cauze, Curtea va dezvolta interpretările ei din jurisprudența anterioară.

## A. FONDUL CAUZEI

### **1. Argumentele autorilor sesizării**

18. Potrivit autorilor sesizării, Guvernul s-a folosit adesea de prerogativa angajării răspunderii pentru un număr mare de proiecte de legi în același timp. Ei susțin că Guvernul nu își poate angaja răspunderea decât în cazul unui singur proiect de lege, altfel existând posibilitatea de a recurge la această procedură în mod discreționar și nejustificat.

19. În plus, autorii sesizării susțin că lipsește un cadru normativ care să stabilească ce se întâmplă în cazul în care Președintele nu promulgă imediat proiectele de legi asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea. Ei se întrebă dacă este necesară repetarea procedurii de angajare a răspunderii Guvernului sau dacă această situație poate fi rezolvată prin votul Parlamentului, vot care să confirme voința inițială.

### **2. Argumentele autorităților**

20. În opinia prezentată, Parlamentul Republicii Moldova nu consideră că există vreo restricție cu privire la numărul proiectelor de legi care pot fi adoptate prin angajarea răspunderii guvernamentale, atît timp cît urgența acestora o impune. Cu privire la situația în care Președintele ar refuza promulgarea legilor asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, Parlamentul este de părere că refuzul constituie, într-adevăr, o prerogativă a Președintelui. El poate cere o singură dată reexaminarea legii asupra căreia Guvernul și-a

angajat răspunderea.

21. Președintele Republicii Moldova susține, în opinia sa, că Legea fundamentală nu stabilește nicio condiție cu privire la numărul de proiecte de legi pentru care Guvernul își poate angaja răspunderea în același timp. Cu toate acestea, Guvernul și-ar putea angaja răspunderea asupra unuia sau mai multor proiecte de legi în același timp dacă recurge la această procedură *in extremis*, cu respectarea condițiilor urgenței, importanței domeniului reglementat și aplicării imediate a proiectelor devenite legi. De asemenea, Președintele consideră că-i poate cere Parlamentului reexaminarea oricărei legi.

22. În punctul său de vedere, Guvernul consideră că textul constituțional nu limitează Guvernul în utilizarea procedurii angajării răspunderii în fața Parlamentului. De asemenea, potrivit Guvernului, promulgarea legii reprezintă un element care încheie procesul legislativ, precum și unul de control prealabil al legii. Prin urmare, Președintele poate cere reexaminarea legii de către Parlament.

### **3. Aprecierea Curții**

#### **3.1. Principii generale**

23. Curtea menționează că, potrivit articolului 60 alineatul (1) din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

24. În acest sens, Curtea, în Hotărârea nr. 20 din 4 iunie 2014, a menționat:

„61. Fiind unica autoritate legislativă, **funcția de legiferare reprezintă principala funcție a Parlamentului**, care constă în capacitatea acestuia de a elabora și adopta legi.”

25. În același timp, prin articolele 106<sup>1</sup> și 106<sup>2</sup> din Constituție, legiuitorul constituant a investit și Guvernul cu atribuții de legiferare. Astfel, dacă articolul 106<sup>1</sup> din Constituție reglementează instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege, atunci articolul 106<sup>2</sup> instituie procedura delegării legislative.

26. În Hotărârea nr.11 din 13 mai 2015 Curtea a menționat:

„46. [...] Legea Fundamentală a instituit 3 modalități de legiferare: una firească, uzuală, și care, potrivit articolului 60 din Constituție, aparține Parlamentului și două excepționale, aflate la dispoziția Guvernului, care îi permit să intre în sfera de reglementare primară a relațiilor sociale - fie prin angajarea răspunderii în fața Parlamentului (art. 106/1), fie prin emiterea de ordonanțe (art. 106/2 ).”

27. Curtea reține că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi.

28. În Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011, referindu-se la procedura angajării răspunderii de către Guvern, Curtea a menționat:

„55. [P]rocedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, conform căreia proiectul de lege nu mai urmează procedura legislativă prevăzută de Regulamentul Parlamentului, acesta fiind supus unei dezbateri strict politice, avînd drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament.

[...]

58. [P]rocedura în sine a angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, fiind o realitate juridică, nu aduce atingere „monopolului legislativ al Parlamentului” atît timp cît această modalitate de legiferare este utilizată în condițiile prevăzute de Legea Fundamentală. Procedura angajării răspunderii Guvernului nu exclude și nu poate fi folosită pentru a exclude controlul parlamentar prin inițierea unei moțiuni de cenzură. Ceea ce exclude această procedură constituțională este dezbaterea proiectului de lege ca atare, însă aceasta nu este o consecință neconstituțională, după cum rezultă din articolul 106/1 din Constituție.”

29. Ținînd cont de jurisprudența sa anterioară, Curtea reiterează că Parlamentul este și rămîne unica autoritate legiuitoare, chiar și în cazul angajării răspunderii de către Guvern. Prevederile articolului 106<sup>1</sup> din Constituție reglementează expres o excepție de la regula instituită prin dispozițiile constituționale ale articolului 60, ea neputînd împiedica Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucît procedura asumării răspunderii de către Guvern se derulează în fața Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul său. Parlamentul are la îndemînă, în virtutea prevederilor constituționale, dreptul de a demite Guvernul prin inițierea și dezbaterea unei moțiuni de cenzură.

### **3.2. Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză**

*3.2.1. Cu privire la numărul proiectelor de legi care pot fi adoptate în același timp prin angajarea răspunderii Guvernului*

30. Curtea menționează că, potrivit articolului 106<sup>1</sup> din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

31. În partea ce ține de angajarea răspunderii asupra „unui proiect de lege”, Curtea reține că termenul „unui” poate reprezenta, ca parte de vorbire, fie un articol nehotărît, fie un numeral. În cazul în care este articol nehotărît, intervine regula de interpretare textuală, potrivit căreia un cuvînt folosit la singular implică și pluralul. Termenul „unui” ar putea avea și sensul de „unor”. Tocmai din acest motiv nu este suficientă doar interpretarea textuală a acestei prevederi.

32. Prin urmare, Curtea observă că aici nu operează regula *in claris non fit interpretatio*, ei revenindu-i sarcina de a se pronunța cu privire la problema în cauză, în calitate de garant al supremației Constituției și de interpret al acesteia, prin utilizarea metodelor de interpretare necesare.

33. În acest sens, Curtea reține că **Guvernul își poate angaja răspunderea în privința mai multor proiecte de legi, în același timp, în vederea atingerii interesului**

**public existent.** În afară de utilizarea metodei teleologice, Curtea conchide acest fapt utilizând metoda logică de interpretare. **O eventuală condiție formală a unui proiect unic ar putea fi eludată prin prezentarea mai multor proiecte sub forma unui singur.**

34. În jurisprudența sa anterioară Curtea a afirmat posibilitatea Guvernului de a-și angaja răspunderea asupra mai multor proiecte de legi în același timp (HCC nr.11 din 13 mai 2015).

35. Totodată, Curtea subliniază că proiectele de legi cu care se prezintă Guvernul în fața Parlamentului pentru a-și angaja răspunderea **trebuie să se circumscrie unui singur domeniu de reglementare.**

36. Curtea subliniază că, indiferent de numărul proiectelor de legi cu care se prezintă Guvernul în fața Parlamentului pentru a-și angaja răspunderea, legislativul are posibilitatea inițierii unei moțiuni de cenzură, în situația în care nu este de acord cu conținutul acestora.

37. În același timp, ținând cont de faptul că procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului este o particularitate a procedurii legislative, Curtea reține că la utilizarea acestui instrument constituțional urmează a se avea în vedere **existența unei urgențe reale în adoptarea măsurii legislative.**

38. În acest sens, Curtea reiterează constatările din Hotărârea nr. 28 din 22 decembrie 2011, potrivit cărora procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege **trebuie să fie o măsură în extremis, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză.**

39. În concluzie, Curtea reține că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru mai multe proiecte de legi în același timp, cu condiția ca acestea să aibă **un caracter stringent, necesar, să reglementeze într-o singură sferă de importanță socială majoră și să fie puse în aplicare imediat.**

*3.2.2. Cu privire la refuzul Președintelui Republicii Moldova de a promulga legea adoptată ca urmare a angajării răspunderii de către Guvern*

40. Curtea reține că, potrivit articolului 74 alin. (4) din Constituție, legile adoptate de Parlament se trimit spre promulgare Președintelui Republicii Moldova.

41. În jurisprudența sa Curtea a menționat că promulgarea legii este operațiunea finală a procedurii legislative și ea permite șefului statului să investească legea cu formulă executorie, obligînd autoritățile publice să procedeze la executarea prevederilor acesteia (HCC nr. 3 din 28 februarie 1996).

42. Articolul 93 alin. (2) din Constituție stabilește că Președintele Republicii

Moldova este în drept, în cazul în care are obiecții asupra unei legi, să o trimită, în termen de cel mult două săptămâni, spre reexaminare, Parlamentului. În cazul în care Parlamentul își menține hotărârea adoptată anterior, Președintele promulgă legea.

43. Curtea menționează că, spre deosebire de procedura legislativă obișnuită, adoptarea proiectului de lege prin angajarea răspunderii Guvernului **nu presupune dezbaterea proiectului potrivit procedurii legislative ordinare în comisiile de specialitate ale Parlamentului și în plen.** În acest caz proiectele sunt supuse unei dezbateri strict politice, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament.

44. Ținând cont de particularitățile acestei instituții, Curtea reține că **Președintele Republicii Moldova nu-i poate trimite Parlamentului spre reexaminare, înainte de promulgare, o lege în privința căreia Guvernul și-a angajat răspunderea.** În caz contrar, **o asemenea posibilitate ar conduce, în fapt, la anularea acestui mecanism constituțional.**

45. De asemenea, obligația Președintelui de a promulga legea adoptată în urma angajării răspunderii se datorează implicit și existenței unei urgențe reale de adoptare a acesteia.

46. Curtea subliniază că **urgența reală și importanța legii adoptate prin angajarea răspunderii de către Guvern nu admit tergiversări din partea altor autorități.**

47. În același timp, în Hotărârea nr. 9 din 14 februarie 2014 Curtea a menționat că controlul legii exercitat de Președinte în cadrul procedurii de promulgare are la bază trei componente (direcții): de procedură, de oportunitate și **de constituționalitate.**

48. Astfel, Curtea reține că, în cazul în care Președintele consideră că legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului este neconstituțională, acesta poate sesiza Curtea Constituțională.

49. Totodată, în Hotărârea nr. 9 din 14 februarie 2014, Curtea a stabilit că:

„67. [...], având în vedere norma imperativă a articolului 93 din Constituție, [...] sesizarea în vederea controlului constituționalității legii înainte de publicare nu are incidență directă asupra procedurilor de promulgare, astfel încât, în eventualitatea promulgării legii contestate pînă la pronunțarea hotărîrii Curții Constituționale, controlul a priori al constituționalității legii își continuă procedura în cadrul controlului a posteriori.”

50. Avînd în vedere considerentele expuse mai sus, Curtea reține caracterul de excepție al procedurii promulgării unei legi asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea. Prin urmare, prevederile articolului 93 alin. (2) din Constituție nu pot fi aplicate în cazul legilor adoptate prin procedura angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului.

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,

**HOTĂRĂȘTE:**

1. În sensul articolului 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție, Guvernul își poate angaja răspunderea asupra mai multor proiecte de legi în același timp, cu condiția ca adoptarea să fie o măsură *in extremis*, determinată de:

- urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea/legile asupra căreia/căroră Guvernul și-a angajat răspunderea;

- necesitatea ca reglementarea să fie adoptată cu maximă celeritate;

- aplicarea imediată a legii/legilor;

- circumscrierea legilor unui singur domeniu de reglementare.

2. În sensul articolelor 106<sup>1</sup> alin. (1) și 93 alin. (2) din Constituție, Președintele Republicii Moldova nu-i poate trimite Parlamentului spre reexaminare, înainte de promulgare, o lege în privința căreia Guvernul și-a angajat răspunderea. În cazul în care Președintele consideră că legea adoptată prin angajarea răspunderii Guvernului este neconstituțională, acesta poate sesiza Curtea Constituțională.

3. Prezenta hotărîre 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. 5. Chișinău, 2 martie 2016.**