



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**unor prevederi din Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative**

*(sesizările nr. 49a/2020, nr. 51a/2020, nr. 52a/2020 și nr. 53a/2020)*

**CHIȘINĂU**

**13 aprilie 2020**

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR. 56 DIN 2 APRILIE 2020

În numele Republicii Moldova,  
Curtea Constituțională, judecând în componența:

nei Liuba ȘOVA, *președinte de ședință*,  
dlui Eduard ABABEI,  
nei Domnica MANOLE,  
dlui Nicolae ROȘCA,  
dlui Serghei ȚURCAN, *judecători*,  
cu participarea dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate pe 7 aprilie 2020,  
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarelor,  
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află patru sesizări depuse la Curtea Constituțională pe 7 aprilie 2020, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către dl Sergiu Litvinenco și dna Veronica Roșca (sesizarea nr. 49a/2020), de către dnii Andrian Candu și Serghei Sîrbu (sesizarea nr. 51a/2020), de către dl Dinu Plîngău (sesizarea nr. 52a/2020) și de către dl Alexandr Oleinic (sesizarea nr. 53a/2020). Toți autorii sesizării sunt deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. În sesizarea nr. 49a/2020 se solicită controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative, după cum urmează:

- Articolul VI, pct. 17 alin. (3), 18, 23, 24, 25 și 26, și
- Articolul XVIII.

3. În sesizarea nr. 51a/2020 se solicită controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative, după cum urmează:

- Articolul VI, punctele 1-5, 7-11, 14, 16-27;
- Articolele VIII-XI și
- Articolele XIII-XXIV.

4. În sesizarea nr. 52a/2020 se solicită controlul constituționalității unor prevederi din Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative, după cum urmează:

- Articolul VI, pct. 17 alin. (2), 18, 21, 23, 24, 25 și 26, și
- Articolul XVIII.

5. În sesizarea nr. 53a/2020 se solicită controlul constituționalității proiectului de Lege nr. 143 din 1 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative.

6. Dl deputat Dinu Plîngău, autor al sesizării nr. 52a/2020, i-a solicitat Curții să suspende acțiunea prevederilor contestate în baza articolului 25<sup>1</sup> alin. (2) pct. 1) lit. d) din Legea nr. 317 din 13 decembrie 1994 cu privire la Curtea Constituțională, pentru motivul că actul sesizat afectează principiul separației și colaborării puterilor. Prin Decizia nr. 39 din 9 aprilie 2020 Curtea a admis cererea și a suspendat acțiunea Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 până la soluționarea în fond a cauzei.

7. Autorii sesizărilor consideră că prevederile contestate sunt contrare dispozițiilor articolelor 6, care garantează separația și colaborarea puterilor în stat, și 106<sup>1</sup> din Constituție, care reglementează procedura angajării răspunderii Guvernului.

8. Prin decizia Curții Constituționale din 9 aprilie 2020, sesizările au fost declarate admisibile, fără a se prejudeca fondul cauzei.

9. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor depuse, Curtea a decis, în conformitate cu prevederile articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, conexarea acestora într-un singur dosar.

10. Domnul judecător constituțional Vladimir Țurcan, în deschiderea ședinței Curții, a prezentat plenului Curții Constituționale o cerere de abținere de la judecarea cauzei. Analizând motivele invocate în cererea de abținere, Curtea Constituțională a decis admiterea ei și consemnarea acestui fapt în procesul-verbal al ședinței Curții.

11. În ședința publică a Curții au fost prezenți dl Sergiu Litvinenco, reprezentantul autorilor sesizării nr. 49a/2020, dl Serghei Sîrbu,

reprezentantul autorilor sesizării nr. 51a/2020, dl Dinu Plîngău, autorul sesizării nr. 52a/2020. Parlamentul a fost reprezentat de dl Vasile Bolea, președintele Comisiei juridice, numiri și imunități. Guvernul a fost reprezentat de dl Fadei Nagacevski, ministrul justiției, și de dl Dorel Noroc, secretar de stat în Ministerul finanțelor.

## ÎN FAPT

12. Pe 1 aprilie 2020, în baza articolului 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 213 pentru angajarea răspunderii asupra proiectului de lege privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative. Hotărârea Guvernului menționată *supra* împreună cu proiectul de lege au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 99-100 din 2 aprilie 2020.

13. În ziua adoptării Hotărârii Guvernului nr. 213, proiectul de lege a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului, cu solicitarea convocării ședinței plene a Parlamentului pentru prezentarea proiectului.

14. Pe 2 aprilie 2020, Parlamentul a fost convocat în ședință. Prim-ministrul Republicii Moldova a venit în sala de ședințe a Parlamentului pentru a prezenta proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a declarat angajarea răspunderii, însă ședința legislativului nu a avut loc din lipsă de cvorum.

15. Proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a declarat angajarea răspunderii s-a considerat adoptat, devenind astfel Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative.

16. Prin Decretul nr. 1537 din 6 aprilie 2020, Președintele Republicii Moldova a promulgat Legea respectivă, iar pe 7 aprilie a fost publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

17. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 6

#### Separarea și colaborarea puterilor

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

## 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

### A. ADMISIBILITATEA

18. Prin decizia din 9 aprilie 2020, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

19. Curtea a reținut că obiectul sesizărilor depuse în constituie prevederile legale menționate *supra*, la paragrafele 2-4. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative, ține de competența Curții Constituționale.

20. Cu privire la contestarea, prin sesizarea nr. 53a/2020, a proiectului de Lege nr. 143 din 1 aprilie 2020, Curtea a reținut că proiectul respectiv a devenit Lege, aceasta fiind publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, și că examinarea constituționalității acestui proiect a devenit superfluă. Prin urmare, Curtea a decis examinarea sesizării nr. 53a/2020 ca fiind formulată în privința Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative.

21. De asemenea, Curtea a reținut că autorii sesizărilor menționează că prevederile contestate au fost adoptate contrar procedurii prevăzute de articolul 106<sup>1</sup> din Constituție. Curtea a notat că acest argument este valabil nu doar pentru prevederile contestate, ci și pentru întreaga Lege nr. 56 din 2 aprilie 2020. De altfel, o eventuală încălcare a procedurii constituționale de angajare a răspunderii Guvernului produce efecte asupra întregii legi. Prin urmare, Curtea a considerat necesar să examineze constituționalitatea Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 integral.

22. În conformitate cu articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției

constituționale, deputații au prerogativa de a sesiza Curtea Constituțională.

23. Curtea a reținut că prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

24. Autorii sesizărilor au susținut că prevederile contestate sunt contrare articolelor 6, care garantează separația și colaborarea puterilor în stat, și 106<sup>1</sup> din Constituție, care reglementează procedura angajării răspunderii Guvernului. Curtea a constatat incidența acestor articole în prezenta cauză (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, §§ 21-27).

## B. FONDUL CAUZEI

PREȚINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 6 ȘI A ARTICOLULUI 106<sup>1</sup> DIN  
CONSTITUȚIE

### A. Argumentele autorilor sesizărilor

25. Autorii sesizărilor menționează că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege este valabilă doar dacă reprezentantul Guvernului prezintă proiectul de lege în ședința plenară a Parlamentului. În această cauză, autorii sesizărilor consideră că procedura angajării răspunderii Guvernului din data de 2 aprilie 2020 a fost viciată, deoarece, din lipsă de cvorum, ședința legislativului nu a avut loc și Guvernul nu a prezentat proiectul de lege în fața Parlamentului în modul prevăzut de articolul 106<sup>1</sup> din Constituție.

26. De asemenea, autorii sesizărilor susțin că prevederile contestate din Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020, asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, nu corespund exigențelor stabilite prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 2 martie 2016 (a se vedea punctul 1 din dispozitivul Hotărârii), potrivit cărora adoptarea trebuie să fie o măsură *in extremis*, determinată de: a) urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea/legile asupra căreia/cărora Guvernul și-a angajat răspunderea; b) necesitatea ca reglementarea să fie adoptată cu maximă celeritate; c) aplicarea imediată a legii/legilor și d) circumscrierea legilor unui singur domeniu de reglementare. Autorii sesizărilor invocă contrarietatea normelor contestate cu dispozițiile articolelor 60 și 106<sup>1</sup> din Constituție.

### B. Argumentele autorităților și ale organizațiilor cărora li s-a solicitat și au prezentat opinia

27. În cadrul ședinței publice, reprezentantul Parlamentului a menționat că neprezentarea majorității deputaților în ședința plenară convocată pentru angajarea răspunderii Guvernului s-a datorat faptului că

la acel moment Comisia pentru Situații Excepționale a stabilit regimul de autoizolare a cetățenilor în legătură cu situația epidemiologică din țară. Deputații puteau fi influențați de decizia Comisiei să nu participe la ședința plenară pentru a nu se expune riscului contaminării cu virusul COVID-19. Reprezentatul Parlamentului a relatat că, prin neprezentarea deputaților la ședința plenară, aceștia și-au exprimat susținerea pentru măsurile instituite prin Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 și, totodată, pentru Guvern. Astfel, în viziunea reprezentantului Parlamentului, angajarea răspunderii Guvernului s-a consumat din momentul constatării lipsei cvorumului și că din acest moment a început să curgă termenul de trei zile pentru depunerea moțiunilor de cenzură. Reprezentantul Parlamentului a menționat că în acest termen nu a fost depusă nicio moțiune de cenzură. Totodată, în opinia reprezentantului Parlamentului, Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 corespunde exigențelor stabilite prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 2 martie 2016 (punctul 1 din dispozitivul Hotărârii), și anume că adoptarea trebuie să fie o măsură *in extremis*, determinată de: a) urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea/legile asupra căreia/căroro Guvernul și-a angajat răspunderea; b) necesitatea ca reglementarea să fie adoptată cu maximă celeritate; c) aplicarea imediată a legii/legilor și d) circumscrierea legilor unui singur domeniu de reglementare. Prin urmare, în viziunea Parlamentului, Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 a fost adoptată cu respectarea procedurilor prevăzute de articolul 106<sup>1</sup> din Constituție.

28. În cadrul ședinței publice, reprezentantul Guvernului a menționat că Guvernul a întreprins toate măsurile necesare pentru ca proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea să fie prezentat în ședința plenară a Parlamentului. Astfel, Guvernul a adoptat Hotărârea prin care și-a angajat răspunderea. Hotărârea în discuție a fost înregistrată la Secretariatul Parlamentului. Proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea a fost adus la cunoștința fiecărui deputat prin e-mail. Prim-ministrul Republicii Moldova s-a prezentat la ședința Parlamentului, care a fost convocată pentru examinarea acestui subiect. Neîntrunirea cvorumului necesar pentru a putea fi desfășurată ședința Parlamentului nu poate fi imputată Guvernului, deoarece nu există mecanisme care i-ar permite Guvernului să oblige deputații să participe la ședință. Prin urmare, în viziunea reprezentantului Guvernului, textul „în fața Parlamentului” de la articolul 106<sup>1</sup> din Constituție trebuie interpretat în sens larg, și anume în sensul în care ar fi suficientă simpla comunicare a proiectului de lege deputaților, fapt care a avut loc în acest caz. Așadar, în opinia Guvernului, angajarea răspunderii asupra Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 a avut loc în fața Parlamentului, așa cum o impune articolul 106<sup>1</sup> din Constituție.

29. Curtea Constituțională a primit o opinie *amicus curiae* din partea Centrului pentru Politici și Analize în Sănătate. Curtea încurajează și apreciază trimiterea unor astfel de opinii de către organizațiile

specializate din Republica Moldova, în cauze care suscită un interes public deosebit.

30. În opinia sa, Centrul menționează că prin angajarea răspunderii Guvernului în fața Parlamentului între altele a fost modificat articolul 25 alin. (5) din Legea nr. 278 din 14 decembrie 2007 privind controlul tutunului, ca pretext fiind invocată necesitatea atenuării efectelor negative generate de situația epidemiologică (COVID-19) asupra cetățenilor și a activității de întreprinzător. Centrul consideră că modificarea articolului 25 alin. (5) din Legea nr. 278/2007 nu corespunde scopului Legii asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea și, prin efectul său, nu poate atenua consecințele negative generate de situația epidemiologică (COVID-19). În opinia sa, Centrul atenționează despre pericolul expunerii vizibile a produselor din tutun în locurile de vânzare cu amănuntul.

### **C. Aprecierea Curții**

#### **- Principii generale**

31. Curtea menționează că în Hotărârea nr. 25 din 29 octombrie 2019 a stabilit principiile generale care se referă la angajarea răspunderii Guvernului prin prisma respectării articolului 6 coroborat cu articolul 106<sup>1</sup> din Constituție, principii relevante și pentru prezenta cauză:

„42. [...] Potrivit articolului 6 din Constituție, puterile legislativă, executivă și judecătorească sunt separate și colaborează în exercitarea competențelor care le revin, potrivit prevederilor Constituției. [...] Instituirea principiului separației ramurilor puterii statului are ca scop crearea unui sistem de guvernare care ar asigura echilibrul între ramurile puterii de stat, precum și prevenirea și stoparea abuzului din partea unei puteri.

43. [...] Puterile legislativă, executivă și judecătorească nu pot concura între ele, având sarcina de a-și exercita separat atribuțiile în limitele rigorilor impuse de Constituție, printr-o colaborare reciprocă pentru exercitarea puterii de stat (HCC nr. 24 din 10 septembrie 2013, § 38).

44. Astfel, în cadrul sistemului democratic de aplicare a principiului separației celor trei ramuri ale puterii de stat este importantă colaborarea între puteri și exercitarea competențelor în limitele prevăzute de Constituție.

45. [...] În conformitate cu articolul 60 din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului, care exercită principala sa funcție de legiferare. Totodată, potrivit prevederilor articolului 106<sup>1</sup> din Constituție, Parlamentul a învestit Guvernul cu atribuții de legiferare. Articolul 106<sup>1</sup> din Constituție prevede că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

46. [...] Angajarea răspunderii Guvernului reprezintă o procedură parlamentară specială prin care, pentru a face față unei împrejurări deosebite, care reclamă stabilirea de măsuri urgente, care sunt de competența Parlamentului, Guvernul urmărește adoptarea unui proiect de lege în condiții de maximă celeritate.



HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR. 56 DIN 2 APRILIE 2020

47. [...] Procedura 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, având drept consecință menținerea sau demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate de Parlament (HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 55). Astfel, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o inițiativă legislativă a acestuia, înaintată sub forma unui proiect de lege Parlamentului, care îl poate accepta fără a-l supune dezbaterilor și votării sau care poate demite Guvernul inițiind și adoptând o moțiune de cenzură.

48. [...] Această cale de adoptare a unei legi este una excepțională și simplificată, fiind vorba de o modalitate legislativă la care se recurge *in extremis*, numai atunci când adoptarea proiectului de lege în procedura uzuală sau în procedura de urgență nu este posibilă. O asemenea procedură este dezirabilă atunci când Guvernul dorește să promoveze extrem de rapid o lege pe care o consideră vitală pentru programul său de activitate asupra căruia a primit votul de încredere la investire.

[...]

50. [...] Adoptarea legii prin angajarea răspunderii de către Guvern reprezintă nu numai o măsură de substituie a regulilor procedurii legislative, dar și o modalitate foarte rapidă, generată de împrejurări excepționale, de adoptare a legii cu respectarea anumitor rigori.

51. [...] Dispozițiile articolului 106<sup>1</sup> din Constituție prin care legislatorul constituant a împuternicit Guvernul cu atribuții de legiferare nu pot fi interpretate în sensul în care ar permite Guvernului substituie Parlamentului oricând și în orice condiții. Astfel, Curtea subliniază că, deși la prima vedere posibilitatea angajării răspunderii nu este supusă niciunei condiții, oportunitatea și conținutul inițiativei rămânând teoretic la aprecierea exclusivă a Guvernului, acest lucru nu poate fi absolut (HCC nr. 11 din 13 mai 2015, §§ 52-53).

52. [...] Procedura angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege, ca o modalitate simplificată de legiferare, trebuie să fie o măsură *in 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 (HCC nr. 5 din 02 martie 2016, § 38; HCC nr. 11 din 13 mai 2015, § 54, § 72; HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 60).

[...]

58. [...] Acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții ar echivala cu transformarea acestei autorități în autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul (HCC nr. 11 din 13 mai 2015, § 57).

[...]

62. [...] O dezbatere politică privind demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate poate avea loc în condițiile articolului 106<sup>1</sup> din Constituție numai în ședința plenară a Parlamentului. Prin urmare, depunerea la Secretariatul Parlamentului a hotărârii Guvernului privind angajarea răspunderii cu materialele anexate, fără prezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară, nu corespunde cerințelor normelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului. În caz contrar, o asemenea dezbatere devine imposibilă, deoarece, potrivit articolului 37 alin. (4) din Regulamentul Parlamentului, convocarea Parlamentului în sesiune extraordinară sau specială se va

face în 3 zile de la data înregistrării cererii, dacă legea nu prevede altfel. Din aceste motive, în afara sesiunilor parlamentare, procedura angajării răspunderii Guvernului este condiționată de convocarea unei sesiuni extraordinare sau speciale, iar termenul de 3 zile pentru depunerea moțiunii curge din momentul prezentării în plenul Parlamentului a proiectului de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea (HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, §§ 56-57).

63. [...] Parlamentul este și rămâne 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, angajarea răspunderii Guvernului neputând împiedica Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucât procedura asumării răspunderii de către Guvern se derulează în fața Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul său. Parlamentul are la îndemână, în virtutea prevederilor constituționale, posibilitatea de a demite Guvernul prin inițierea și dezbaterăa unei moțiuni de cenzură (HCC nr. 5 din 02 martie 2016, § 29)".

- *Aplicarea principiilor enunțate în prezenta cauză*

32. Pentru a vedea dacă adoptarea Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 prin angajarea răspunderii Guvernului corespunde exigențelor constituționale, Curtea va verifica respectarea principiilor enunțate în jurisprudența sa (a se vedea HCC nr. 11 din 13 mai 2015, § 60).

33. Curtea reține că dispozițiile articolului 106<sup>1</sup> din Constituție scot în evidență **patru etape ale procedurii de angajare a răspunderii Guvernului.**

34. La prima etapă, Guvernul trebuie să adopte o hotărâre prin care își angajează răspunderea asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege. Această etapă rezultă din textul „Guvernul își poate angaja răspunderea” de la articolul 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție. În acest context, Curtea a reținut că **Guvernul trebuie să publice în Monitorul Oficial atât hotărârea de angajare a răspunderii, cât și textul integral al proiectelor de legi ce constituie obiectul acestei proceduri** (a se vedea HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 66; DCC nr. 77 din 12 octombrie 2016, § 29).

35. La a doua etapă, reprezentantul Guvernului trebuie să prezinte programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege în fața Parlamentului. Această etapă rezultă din textul „în fața Parlamentului” de la articolul 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție. Textul „în fața Parlamentului” presupune prezentarea în ședința plenară a Parlamentului a documentului asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea. Depunerea la Secretariatul Parlamentului a hotărârii Guvernului privind angajarea răspunderii cu materialele anexate, **fără prezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară, nu corespunde cerințelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului** (a se vedea HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 62;

HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 56). Prezentarea inițiativei Guvernului în fața Parlamentului este o etapă centrală și indispensabilă procedurii de angajare a răspunderii, platforma parlamentară fiind modalitatea de a informa aleșii poporului despre necesitatea imperioasă a angajării răspunderii și despre urgența acesteia. De asemenea, prezentarea hotărârii de angajare a răspunderii în fața Parlamentului este un fapt de realizarea căruia depinde începerea curgerii termenului de trei zile pentru depunerea moțiunii de cenzură împotriva Guvernului, iar în lipsa acesteia, a termenului pentru dobândirea caracterului „adoptat” în cazul proiectelor de lege sau „obligatoriu” în cazul programului sau declarației de politică generală.

36. A treia etapă este rezervată posibilității depunerii moțiunii de cenzură. Curtea reține că **moțiunea de cenzură reprezintă instrumentul principal de exercitare a controlului parlamentar în contextul angajării răspunderii Guvernului**. Constituția îi permite Guvernului să-și angajeze răspunderea în fața Parlamentului cu condiția ca după prezentarea hotărârii de angajare a răspunderii în plenul Parlamentului deputații să aibă posibilitatea de a depune moțiune de cenzură. Din articolul 106<sup>1</sup> alin. (2) din Constituție rezultă că moțiunea de cenzură poate fi depusă în termen de trei zile *după* prezentarea în fața Parlamentului a programului, declarației de politică generală sau proiectului de lege de către reprezentantul Guvernului. **Termenul de trei zile pentru depunerea moțiunii curge din momentul prezentării în plenul Parlamentului a proiectului de lege asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea** (HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 62; HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 57). Prin urmare, **dacă Guvernul nu și-a prezentat, de facto, hotărârea prin care își angajează răspunderea în fața Parlamentului, moțiunea de cenzură nu poate fi depusă**. Așadar, această etapă este condiționată și depinde în totalitate de realizarea etapei precedente.

37. Pentru a patra etapă, Constituția prevede două scenarii. Primul se referă la situația în care **parlamentarii au depus o moțiune de cenzură și aceasta a fost votată de majoritatea deputaților aleși**. În acest caz, articolul 106<sup>1</sup> alin. (2) din Constituție prevede că Guvernul este demis. Al doilea se referă la situația în care **nu a fost depusă nicio moțiune de cenzură sau în care aceasta a eșuat din diferite motive** (a se vedea DCC nr. 77 din 12 octombrie 2016, § 31, cu privire la eșuarea exprimării neîncrederii Guvernului în contextul angajării răspunderii). În acest caz, articolul 106<sup>1</sup> alin. (3) din Constituție prevede că proiectul de lege prezentat se consideră adoptat, iar programul sau declarația de politică generală devine obligatorie pentru Guvern.

38. În ceea ce privește **data adoptării** proiectului de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea, Curtea distinge două situații. În cazul nedepunerii moțiunii de cenzură, aceasta va fi considerată data expirării termenului de trei zile de la prezentarea proiectului de lege în

fața Parlamentului, termen în care deputații au avut posibilitatea să depună o moțiune de cenzură, a cărei lipsă, de fapt, și transformă un proiect de lege în lege. În situația în care moțiunea de cenzură a fost depusă, dar nu a întrunit votul majorității deputaților aleși, legea se va considera adoptată la data examinării moțiunii, căci producerea efectelor juridice (*i. e.* considerarea unui proiect de lege ca fiind adoptat) are loc anume în cazul nereușitei moțiunii de cenzură.

39. Curtea reține că **respectarea procedurilor constituționale de angajare a răspunderii Guvernului presupune îndeplinirea graduală a etapelor menționate *supra* la §§ 34-37.**

40. Curtea observă că autorii sesizărilor invocă faptul că la angajarea răspunderii Guvernului asupra Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 nu a fost respectată cea de-a doua etapă, care prevede obligația prezentării proiectului de lege în fața Parlamentului.

41. Pe de o parte, Curtea constată că prin Hotărârea nr. 213 din 1 aprilie 2020 Guvernul a declanșat procedura angajării răspunderii asupra unui proiect de lege (a se vedea § 12 din prezenta Hotărâre). În aceeași zi, proiectul de lege a fost înregistrat la Secretariatul Parlamentului, cu solicitarea convocării ședinței plenare a Parlamentului pentru prezentarea acestuia (a se vedea § 13 din prezenta Hotărâre). În ziua în care s-a convocat ședința Parlamentului, Prim-ministrul Republicii Moldova se afla în sala de ședințe a legislativului, fiind pregătit să le prezinte deputaților proiectul de lege (a se vedea § 14 din prezenta Hotărâre). Astfel, Curtea consideră că Guvernul a întreprins toate acțiunile necesare **pentru a putea prezenta proiectul de lege în fața Parlamentului**, așa cum o impune articolul 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție.

42. Pe de altă parte, Curtea observă că Parlamentul a fost convocat în ședință plenară pentru a examina proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a declarat angajarea răspunderii (a se vedea § 14 din prezenta Hotărâre). Datorită faptului că ședința nu a fost deliberativă, prezentarea proiectului de lege de către reprezentantul Guvernului în fața Parlamentului nu a fost posibilă (a se vedea § 14 din prezenta Hotărâre).

43. În primul rând, Curtea reține că Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 a fost considerată adoptată de către Parlament chiar dacă ședința plenară a Parlamentului din 2 aprilie 2020 a eșuat. Curtea reiterează că termenul de trei zile din articolul 106<sup>1</sup> alin. (2) din Constituție curge de la data prezentării proiectului de lege în fața Parlamentului și acest termen este stabilit pentru depunerea moțiunii de cenzură și, implicit, pentru dobândirea caracterului „adoptat” al proiectului de lege în cazul nedepunerii în acest termen a moțiunii (a se vedea §§ 35-36 din prezenta Hotărâre). **Acest termen nu începe să curgă decât după prezentarea, *de facto*, a proiectului de lege în ședința plenară a Parlamentului.** Prin urmare, Parlamentul putea să convoace o nouă ședință plenară pentru ca Guvernul să poată prezenta proiectul de lege în cadrul angajării răspunderii. În această cauză, Curtea observă că procedura în discuție nu

a avut loc. Curtea reține că, în speță, **neîntrunirea cvorumului necesar constituie o tentativă eșuată a angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege în fața Parlamentului.**

44. În al doilea rând, textul „în fața Parlamentului” de la articolul 106<sup>1</sup> alin. (1) din Constituție presupune că proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea trebuie prezentat obligatoriu în ședința plenară a Parlamentului. În această cauză, **proiectul de lege asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea nu a fost prezentat în ședința plenară a Parlamentului.** Cu privire la acest aspect, Curtea reiterează jurisprudența în care a notat că neprezentarea acestui act politic de angajare a răspunderii în ședința plenară nu corespunde exigențelor constituționale privind angajarea răspunderii „în fața” Parlamentului (a se vedea HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 62; HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 56).

45. Curtea notează că **Constituția nu stabilește nicio excepție de la obligativitatea prezentării angajării răspunderii asupra unui proiect de lege în ședința plenară.** Desfășurarea ședinței plenare este obligatorie și în cazul în care Parlamentul nu se află în sesiune ordinară, în afara sesiunilor parlamentare procedura angajării răspunderii Guvernului fiind condiționată de convocarea unei sesiuni extraordinare sau speciale (a se vedea HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 62; HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 57). *A fortiori*, prezentarea proiectului de lege în ședința plenară este obligatorie atunci când Parlamentul se află în sesiune ordinară. **Acest fapt este valabil și în situația în care este declarată stare de urgență.** Curtea notează că Legea Fundamentală interzice expres, prin articolul 85 alin. (4), dizolvarea Parlamentului în timpul stării de urgență, aceasta fiind **una din garanțiile constituționale ale controlului parlamentar asupra executivului în situații excepționale.** În viziunea Comisiei de la Veneția, Parlamentul exercită un control foarte important asupra punerii în aplicare a stării de urgență, care ar înceta dacă Parlamentul ar fi dizolvat (Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, adoptată la cea de-a 106-ea sesiune plenară, desfășurată pe 11-12 martie 2016, CDL-AD(2016)006, § 64).

46. Comisia de la Veneția a menționat că **starea de urgență nu implică suspendarea temporară a principiului preeminenței dreptului și nu îi autorizează pe cei care sunt la putere să acționeze astfel încât legea să fie încălcată,** pentru că ei sunt obligați să respecte aceste principii permanent și preeminența dreptului trebuie să prevaleze. Prin definiție, democrația și statul de drept implică garantarea drepturilor politice și libertăților personale, precum și **un sistem eficient de separare și colaborare a ramurilor puterii în stat** (a se vedea în acest sens Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, adoptată la cea de-a 66-ea sesiune plenară, desfășurată pe 17-18 martie 2006, CDL-AD(2006)015, §§ 13, 31; Opinia

nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, § 28).

47. În al treilea rând, Curtea reține că **prin faptul că ședința plenară nu s-a desfășurat și prin faptul că Guvernului nu i-a fost acordată posibilitatea de a prezenta proiectul de lege în fața Parlamentului, legislativul a făcut imposibilă depunerea moțiunii de cenzură în cadrul unei asemenea proceduri excepționale** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 65). Prin acest fapt, Parlamentul a făcut imposibil controlul parlamentar asupra procedurii de angajare a răspunderii. Curtea reiterează că procedura angajării răspunderii Guvernului nu exclude și nu poate fi folosită pentru a exclude controlul parlamentar prin inițierea unei moțiuni de cenzură (a se vedea HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 58). Curtea menționează că **posibilitatea înaintării moțiunii de cenzură reprezintă instrumentul principal de exercitare a controlului parlamentar în contextul angajării răspunderii Guvernului, de la care Parlamentul nu poate renunța prin neacordarea Guvernului a posibilității de a-și angaja răspunderea în ședință plenară.**

48. În plus, Curtea remarcă faptul că Legea nr. 56 a fost considerată adoptată pe 2 aprilie 2020, adică în aceeași zi când Guvernul a încercat să prezinte proiectul de lege în fața Parlamentului. Astfel, chiar dacă Guvernul ar fi reușit să prezinte proiectul de lege în fața Parlamentului pe 2 aprilie 2020, Constituția prevede că proiectul de lege în discuție **putea fi considerat adoptat doar după trei zile de la prezentare** (a se vedea articolul 106<sup>1</sup> alin. (2) și (3)), *i. e. nu mai devreme de 5 aprilie 2020*. În această cauză, deși Guvernul a eșuat să prezinte proiectul de lege pe 2 aprilie 2020, acesta a fost considerat adoptat în aceeași zi (a se vedea *supra* §§ 14-15, 38, 43).

49. Ținând cont de jurisprudența sa anterioară, Curtea reiterează că în cadrul sistemului democratic de aplicare a principiului separației celor trei ramuri ale puterii de stat este importantă **colaborarea între puteri și exercitarea competențelor în limitele prevăzute de Constituție** (HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 44). Procedura în sine a angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului, fiind o realitate juridică, nu aduce atingere „monopolului legislativ al Parlamentului” **atât timp cât această modalitate de legiferare este utilizată în condițiile prevăzute de Legea Fundamentală** (HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 58). Parlamentul este și rămâne 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, angajarea răspunderii Guvernului neputând împiedica Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucât procedura asumării răspunderii de către Guvern se derulează în fața Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul său (HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 63; HCC nr. 5 din 2 martie 2016,

§ 29; HCC nr. 11 din 13 mai 2015, § 56). **Acceptarea ideii potrivit căreia Guvernul își poate angaja răspunderea asupra unui proiect de lege în mod discreționar, oricând și în orice condiții, ar echivala cu transformarea acestei autorități într-o autoritate publică legiuitoare, concurentă cu Parlamentul** (HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 58; HCC nr. 11 din 13 mai 2015, § 57).

50. Așadar, având în vedere argumentele menționate *supra*, Curtea reține că Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative a fost adoptată cu încălcarea procedurii constituționale și contravine articolelor 6 și 106<sup>1</sup> din Constituție.

51. Date fiind încălcările constatate, Curtea reține că examinarea constituționalității Legii nr. 56 din 2 aprilie 2020 sub aspectul celorlalte argumente ale autorilor sesizărilor nu este necesară.

Din aceste motive, în baza articolelor 135 alin. (1) litera a) și 140 din Constituție, 26 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, 6, 61, 62 litera a) și 68 din Codul jurisdicției constituționale, Curtea Constituțională

#### **HOTĂRĂȘTE:**

1. *Se admit* sesizările depuse de către dl Sergiu Litvinenco și dna Veronica Roșca (sesizarea nr. 49a/2020), de către dnii Andrian Candu și Serghei Sîrbu (sesizarea nr. 51a/2020), de către dl Dinu Plîngău (sesizarea nr. 52a/2020) și de către dl Alexandr Oleinic (sesizarea nr. 53a/2020).

2. *Se declară neconstituțională* Legea nr. 56 din 2 aprilie 2020 privind instituirea unor măsuri de susținere a cetățenilor și a activității de întreprinzător în perioada stării de urgență și modificarea unor acte normative, ca fiind adoptată cu încălcarea procedurii constituționale de angajare a răspunderii Guvernului.

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

**Președinte de ședință**

**Liuba ȘOVA**

*Chișinău, 13 aprilie 2020*  
*HCC nr. 10*  
*Dosarul nr. 49a/2020*