



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**unor prevederi din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și a unor prevederi din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență**

*(sesizările nr. 47a/2020 și nr. 88a/2020)*

**CHIȘINĂU**

**23 iunie 2020**

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

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

Având în vedere sesizările înregistrate pe 23 martie 2020  
și pe 4 iunie 2020,  
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

## PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizările depuse la Curtea Constituțională pe 23 martie 2020 și pe 4 iunie 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 dnii Andrian Candu, Sergiu Sîrbu, Corneliu Padnevici și dna Eleonora Graur și, respectiv, de către dl Chiril Moțpan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Autorii sesizării nr. 47a/2020 solicită Curții să verifice constituționalitatea următoarelor prevederi:

- Articolul I punctele 2, 3, 4 și 5 din Legea nr. 54 din 17 martie 2020 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război;

- articolele 20 lit. k), 22 alin. (1) lit. i), 24 lit. g) și 25 lit. j) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și

- textul „altor acțiuni necesare” de la Articolul 2 pct. 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență.

3. Autorul sesizării nr. 88a/2020 solicită Curții să verifice constituționalitatea articolelor 20 lit. k), 22 alin. (1) lit. i), 24 lit. g) și 25

lit. j) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

4. Autorii sesizărilor consideră că prevederile contestate sunt contrare dispozițiilor articolelor 1 alin. (3), 4, 6, 7, 23, 54, 60, 66, 72, 76, 96 și 102 din Constituție.

5. Autorii sesizării nr. 47a/2020 i-au solicitat Curții să suspende acțiunea prevederilor contestate. Prin Decizia nr. 36 din 24 martie 2020, Curtea a respins această solicitare.

6. Prin deciziile Curții Constituționale din 7 aprilie 2020 și din 9 iunie 2020 sesizările nr. 47a/2020 și nr. 88a/2020 au fost declarate admisibile, fără a se judeca fondul cauzei.

7. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor depuse, Curtea a dispus, prin decizia din 9 iunie 2020, în conformitate cu prevederile articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, conexarea acestora într-un singur dosar, fiindu-i atribuit nr. 47a/2020.

8. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Avocatului Poporului, Agentului Guvernamental, Procuraturii Generale, Serviciului de Informații și Securitate, Ministerului Afacerilor Interne, Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Centrului de Resurse Juridice din Moldova, Asociației Promo-LEX și Institutului pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul”.

9. În ședința publică a Curții, au fost prezenți deputații în Parlament dl Serghei Sîrbu și dl Chiril Moțpan, autori ai sesizărilor, dl Dumitru Buliga, reprezentant al deputatului Chiril Moțpan, dl Radu Radu, reprezentant al Parlamentului, și dl Dorin Lișman, reprezentant al Guvernului.

## ÎN FAPT

10. Pe 17 martie 2020 Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea nr. 54 pentru modificarea Legii nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Prin Legea menționată Parlamentul a lărgit spectrul măsurilor aplicabile pe durata stării de urgență.

11. De asemenea, Parlamentul a stabilit că Comisia pentru Situații Excepționale, Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și Ministerul Afacerilor Interne, pe durata stării de urgență, pot exercita și „alte atribuții necesare” decât cele prevăzute expres în Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

12. După adoptarea Legii nr. 54, în aceeași zi (17 martie 2020), Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 55, prin care a declarat starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova în perioada 17 martie – 15 mai 2020 în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19.

13. La Articolul 2 din Hotărâre, Parlamentul a stabilit o listă de măsuri care urmează a fi întreprinse de Comisia pentru Situații Excepționale.

Punctul 12) din același articol prevede că Comisia pentru Situații Excepționale poate efectua și „alte acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19)”.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

14. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 1 Statul Republica Moldova

„[...]”

(3) Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate.”

### Articolul 4 Drepturile și libertățile omului

„(1) Dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.

(2) Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale.”

### Articolul 6 Separația 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 7 Constituția, Lege Supremă

„Constituția Republicii Moldova este Legea ei Supremă. Nici o lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică.”

### Articolul 23 Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

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

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

#### Articolul 54

##### Restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

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

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

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

#### Articolul 60

##### Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ

„(1) Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului.

[...].”

#### Articolul 66

##### Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;

[...]

f) exercită controlul parlamentar asupra puterii executive, sub formele și în limitele prevăzute de Constituție;

g) ratifică, denunță, suspendă și anulează acțiunea tratatelor internaționale încheiate de Republica Moldova;

[...]

m) declară starea de urgență, de asediu și de război;

[...]

r) îndeplinește alte atribuții, stabilite prin Constituție și legi.”

#### Articolul 72

##### Categorii de legi

„(1) Parlamentul adoptă legi constituționale, legi organice și legi ordinare.

[...].

(3) Prin lege organică se reglementează:

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR. 212 DIN 24 IUNIE 2004 ȘI A UNOR PREVEDERI DIN  
HOTĂRÂREA PARLAMENTULUI NR. 55 DIN 17 MARTIE 2020

[...]

m) regimul stării de urgență, de asediu și de război;

[...]

p) celelalte domenii pentru care, în Constituție, se prevede adoptarea de legi organice;

r) alte domenii pentru care Parlamentul consideră necesară adoptarea de legi organice.

(4) Legile ordinare intervin în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate legilor constituționale și legilor organice.”

#### Articolul 76

##### Intrarea în vigoare a legii

„Legea se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și intră în vigoare la data publicării sau la data prevăzută în textul ei. Nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.”

#### Articolul 96

##### Rolul [Guvernului]

„(1) Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice.

(2) În exercitarea atribuțiilor, Guvernul se conduce de programul său de activitate, acceptat de Parlament.”

#### Articolul 102

##### Actele Guvernului

„(1) Guvernul adoptă hotărâri, ordonanțe și dispoziții.

(2) Hotărârile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

(3) Ordonanțele se emit în condițiile articolului 106<sup>2</sup>.

(4) Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de miniștrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței.

(5) Dispozițiile se emit de Prim-ministru pentru organizarea activității interne a Guvernului.”

15. Prevederile relevante ale Legii nr. 54 din 17 martie 2020 pentru modificarea Legii nr.212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război sunt următoarele:

Articolul I – Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132–137, articolul 696), cu modificările ulterioare, se modifică după cum urmează:

„[...]

2. Articolul 20 se completează cu litera k) cu următorul cuprins:

“k) aplicarea altor măsuri necesare.”

3. La articolul 22, alineatul (1) se completează cu litera i) cu următorul cuprins:

“i) exercită alte atribuții necesare.”

4. Articolul 24 se completează cu litera g) cu următorul cuprins:

“g) exercită alte atribuții necesare.”

5. Articolul 25 se completează cu litera j) cu următorul cuprins:

“j) exercită alte atribuții necesare.”

16. Prevederile relevante ale Legii nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război sunt următoarele:

#### Articolul 8

##### Atribuțiile autorităților administrației publice centrale și locale

„(1) Pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, unele atribuții ale administrației publice centrale și locale se pun în sarcina organelor competente prevăzute de prezenta lege, în modul stabilit de Guvern.

(2) În condițiile stării de urgență, de asediu sau de război, autoritățile administrației publice centrale și locale exercită numai atribuțiile care nu au fost delegate organelor competente menționate la alin. (1) și au obligația de a acorda sprijin acestora.”

#### Articolul 20

##### Măsurile aplicabile pe durata stării de urgență

„Pe durata stării de urgență, în funcție de situația concretă, pot fi aplicate următoarele măsuri:

[...]

k) aplicarea altor măsuri necesare.”

#### Articolul 22

##### Atribuțiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova pe durata stării de urgență

„(1) Pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova are următoarele atribuții::

[...]

i) exercită alte atribuții necesare.

(2) Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni.”

#### Articolul 24

##### Atribuțiile Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale pe durata stării de urgență

„Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale are următoarele atribuții:

[...]

g) **exercită alte atribuții necesare.**”

#### Articolul 25

##### Atribuțiile Ministerului Afacerilor Interne pe durata stării de urgență

„Ministerul Afacerilor Interne are următoarele atribuții:

[...]

j) **exercită alte atribuții necesare.**”

17. Prevederile relevante ale Hotărârii Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență sunt următoarele:

„**Articolul 2** – Pe perioada stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova va emite dispoziții în vederea punerii în executare a următoarelor măsuri:

[...]

12) efectuarea **altor acțiuni necesare** în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19).”

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

#### Articolul 29

##### Proporționalitatea

„(1) Orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.

(2) O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă:

a) este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege;

b) este necesară pentru atingerea scopului;

c) este rezonabilă.

(3) Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproporțională în raport cu scopul urmărit.”



## Articolul 225 Limitele controlului judecătoresc

„(1) Instanța de judecată nu este competentă să se pronunțe asupra oportunității unui act administrativ.

(2) Verificarea exercitării de către autoritatea publică a dreptului discreționar se limitează la faptul dacă autoritatea publică:

- a) și-a exercitat dreptul discreționar;
- b) a luat în considerare toate faptele relevante;
- c) a respectat limitele legale ale dreptului discreționar;
- d) și-a exercitat dreptul discreționar conform scopului acordat prin lege.

**(3) În cazul în care au fost emise acte administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare, instanța de judecată poate fi sesizată doar pentru exercitarea controlului următoarelor circumstanțe:**

- a) existența situației excepționale la data la care a fost emis actul;**
- b) competența autorității publice de a emite actul;**
- c) existența interesului public care justifică emiterea actului administrativ;**
- d) imposibilitatea efectivă a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite.**

(4) Alte limitări ale examinării judiciare în cauzele de contencios administrativ sunt reglementate expres prin legi speciale.”

## DREPT COMPARAT

19. În Elveția, deși Constituția nu conține prevederi exprese care să reglementeze competențele autorităților în situațiile de urgență, Guvernul își poate extinde competențele în aceste situații în baza teoriei necesității, care nu este codificată. Potrivit acestei teorii, dacă Parlamentul se poate convoca, acesta va decide asupra situației de urgență și asupra transferului absolut de competențe către executiv. Dacă Parlamentul nu se poate convoca, Guvernul în mod autonom poate declara starea de urgență și adopta toate măsurile necesare.

20. În Norvegia, competențele autorităților pe durata stării de urgență sunt reglementate prin Legea nr. 7 din 15 decembrie 1950 privind consilierul special în război, pericol de război și condiții similare. Legea în discuție prevede că, în cazul în care Parlamentul nu poate funcționa în mod normal din cauza stării de război, Regele (*i.e.* Guvernul) este obligat să adopte toate deciziile necesare pentru a proteja interesele statului (§ 1 din Lege). În același timp, Legea stabilește că deciziile Regelui care sunt de natură legislativă trebuie comunicate fără întârziere Parlamentului (§ 2 din Lege). În cazurile de urgență severe, teoria necesității îi permite

Guvernului să-și extindă competențele, în timp ce competențele Parlamentului se reduc.

21. În Germania, Constituția reglementează expres care competențe pot fi transferate către forțele armate pe durata stării de apărare și care competențe legislative pot fi transferate de la landuri la autoritățile federale. Dacă pericolul depășește teritoriul unui singur land, Guvernul Federal, în măsura în care se impune combaterea pericolului, poate emite instrucțiuni pentru guvernele landurilor (articolul 91 alin. (2) din Constituție). În momentul încuviințării stării de apărare, competențele de conducere a forțelor armate se transferă de la ministerul federal al apărării la cancelarul federal (articolul 115-B din Constituție). Federația are drept de legiferare referitor la starea de apărare, chiar și în ceea ce privește aspectele care intră în sfera de competență legislativă a landurilor (articolul 115-C alin. (1) din Constituție). De asemenea, Constituția prevede că deciziile urgente ale Guvernului Federal trebuie trimise către Bundesrat și prezentate în Bundestag. Acestea din urmă trebuie să examineze decizia guvernului fără întârziere în cadrul unei ședințe comune (articolul 115-D alin. (2) din Constituție). Pe durata stării de urgență externă, în cazul imposibilității întrunirii, competențele legislative ale Bundesrat-ului și ale Bundestag-ului sunt exercitate de către Comisia Mixtă a acestora (articolul 115-E alin. (1) din Constituție).

22. În Franța, competențele autorităților în situațiile excepționale depind de situația care a fost declarată. În cazul declarării stării de asediu, competențele autorităților sunt reglementate de articolul 36 din Constituție și de Codul apărării. Efectul principal al stării de asediu este că competențele autorităților civile asupra poliției, responsabilitatea pentru ordinea publică, competențele judiciare în cauzele penale și militare, precum și competența de a lărgi atribuțiile poliției sunt transferate către autoritățile militare. Toate celelalte competențe rămân la autoritățile civile. În cazul declarării stării de urgență, competențele autorităților sunt reglementate de Legea nr. 55-385 din 3 aprilie 1955 privind starea de urgență. Prefectul poate stabili restricții asupra libertății circulației. Pe durata stării de urgență competențele autorităților civile nu sunt transferate către autoritățile militare. Al treilea caz se referă la competențele excepționale ale Președintelui țării, care sunt reglementate de articolul 16 din Constituție. Astfel, în cazul în care instituțiile Republicii, independența națiunii, integritatea teritoriului sau îndeplinirea angajamentelor internaționale sunt amenințate grav și imediat și dacă funcționarea corespunzătoare a autorităților publice constituționale este întreruptă, potrivit Constituției, Președintele Republicii poate lua măsurile impuse de aceste circumstanțe, după consultarea oficială a Prim-ministrului, a președinților Camerelor Parlamentului și a Consiliului Constituțional.

23. În Ungaria, pe durata stării de criză națională, Constituția prevede că competențele Președintelui Republicii și ale Guvernului, precum și cele delegate de Parlament, se exercită de Consiliul Național de Apărare

(articolul 49 alin. (2) din Constituție). Președinția Consiliului este deținută de către Președintele Republicii, iar Președintele Parlamentului, liderii fracțiunilor parlamentare, Prim-ministrul, miniștrii și Șeful Statului Major al Forțelor Naționale de Apărare sunt membri ai Consiliului (articolul 49 alin. (1) din Constituție). Consiliul în discuție adoptă decrete care pot suspenda aplicarea anumitor legi sau pot deroga de la prevederile legilor și poate adopta măsuri extraordinare (articolul 49 alin. (4) din Constituție). În același timp, în cazul unei stări de urgență, măsurile extraordinare stabilite prin lege sunt introduse prin decret de către Președintele Republicii. Prin decretele emise, Președintele țării poate să suspende aplicarea anumitor legi, să deroge de la prevederile acestora și să ia alte măsuri extraordinare (articolul 50 alin. (3) din Constituție). Totodată, Președintele Republicii notifică imediat Președintele Parlamentului cu privire la măsurile extraordinare introduse. În timpul stării de urgență, Parlamentul sau, dacă acesta se află în incapacitate de a acționa, comisia parlamentară care se ocupă de problemele de apărare națională rămâne în sesiune continuă. Parlamentul sau, după caz, comisia parlamentară nominalizată poate suspenda aplicarea măsurilor extraordinare introduse de Președintele Republicii (articolul 50 alin. (4) din Constituție). În plus, conform articolului 53 alin. (1) din Constituție, Guvernul declară stare de pericol și poate introduce măsuri extraordinare stabilite prin lege în cazul unui dezastru natural sau accident industrial care reprezintă un pericol la adresa vieții sau a proprietății ori în vederea diminuării consecințelor acestuia. În timpul unui pericol, Guvernul poate adopta decrete prin care poate să suspende aplicarea anumitor legi, să deroge de la anumite prevederi ale unor legi și să adopte alte măsuri extraordinare (articolul 53 alin. (2) din Constituție). Prin Legea nr. XII din 30 martie 2020 cu privire la protecția împotriva coronavirusului, Parlamentul a modificat Legea nr. CXXVIII din 2011 cu privire la gestionarea catastrofelor și modificarea anumitor acte conexe, prin care a stabilit, *inter alia*, că în perioada stării de urgență Guvernul poate suspenda aplicarea anumitor legi, poate deroga de la prevederile legilor și totodată poate adopta alte măsuri extraordinare (secțiunea 2 alin. (2) din Lege).

24. În Spania, situațiile excepționale sunt reglementate de Legea organică nr. 4 din 1 iunie 1981 privind stările de alarmă, excepție și asediu. Astfel, în cazul stării de alarmă autoritățile publice sunt conduse de către Guvern. În cazul stării de urgență Guvernul, cu acordul Parlamentului, poate adopta măsuri care restrâng drepturile fundamentale ale persoanelor, în limitele stabilite de Constituție. În cazul stării de asediu competențele autorităților publice sunt transferate către autoritățile militare. Măsurile autorităților pe durata stării de asediu sunt supravegheate de către Parlament. În același timp, declararea stărilor de urgență, excepțională sau de asediu nu afectează principiul răspunderii Guvernului sau a reprezentanților acestuia, recunoscut prin Constituție și prin legi (articolul 116 alin. (6) din Constituție).

25. În Finlanda, situațiile excepționale sunt guvernate de Legea contingenței nr. 1080 din 22 iulie 1991 și de Legea nr. 1083 din 22 iulie 1991 privind autorizarea apărării. Astfel, dacă există circumstanțe excepționale, Parlamentul poate atribui Guvernului competențe extinse. Dacă Parlamentul nu se poate convoca în ședință, Președintele țării poate decide asupra acestei chestiuni (§ 3 din Legea contingenței). Deciziile Guvernului adoptate în contextul circumstanțelor excepționale trebuie comunicate imediat Parlamentului (§ 6 din Legea contingenței).

26. În Georgia, Constituția prevede că, pe durata stării de urgență sau a legii marțiale, Președintele Georgiei, la recomandarea Prim-ministrului, are dreptul să restricționeze sau să suspende prin decret anumite drepturi ale cetățenilor pe întreg teritoriul Georgiei sau în orice parte a acestuia. Pe durata stării de urgență sau a legii marțiale, decretele Președintelui au forță de lege organică. Decretul trebuie înaintat imediat Parlamentului pentru aprobare. Decretele privind restricționarea drepturilor intră în vigoare la data emiterii, iar cele referitoare la suspendarea drepturilor intră în vigoare la data aprobării lor de către Parlament (articolul 71 alin. (3) și (4) din Constituție). Articolul 4 din Legea nr. 972 din 17 octombrie 1997 privind starea de urgență prevede o listă exhaustivă a măsurilor de urgență care pot fi adoptate de către Președinte.

27. În Croația, atât în cazul stării de război, cât și în cazul unui pericol iminent în adresa statului, Președintele Republicii, la propunerea Prim-ministrului, poate emite decrete cu putere de lege în limitele autorității obținute de la Parlament. Decretele Președintelui trebuie comunicate imediat Parlamentului pentru a fi aprobate de îndată ce se va convoca. Dacă decretele nu sunt comunicate Parlamentului sau dacă Parlamentul nu le aprobă, acestea devin nule (articolul 101 din Constituție). În cazul în care se declară stare de război sau există o amenințare imediată la adresa independenței și unității statului sau în cazul unor dezastre naturale grave drepturile și libertățile individuale garantate de Constituție pot fi restrânse. O astfel de restrângere poate fi impusă de către Parlament cu votul a două treimi din numărul membrilor săi ori, în cazul în care Parlamentul nu se poate întruni, la propunerea Guvernului și pe baza contrasemnăturii Prim-ministrului, de către Președintele Republicii (articolul 17 din Constituție).

28. În Cehia, Guvernul declară starea de urgență care se comunică Parlamentului pentru aprobare. Odată cu declararea stării de urgență, Guvernul trebuie să specifice care drepturi ale omului se restricționează și care obligații se impun. Pe durata stării de urgență, Guvernul poate solicita Parlamentului să examineze proiectele de legi ale Guvernului printr-o dezbateră scurtă. Adunarea Deputaților trebuie să adopte proiectul de lege în termen de 72 de ore de la depunere, iar Senatul în termen de 24 de ore de la transmiterea proiectului de lege de către Adunare. Dacă Senatul omite acest termen, legea se consideră adoptată. Președintele Republicii nu poate refuza promulgarea legilor adoptate în asemenea procedură (articolele 5

alin. (4), 6 alin. (1) și 8 alin. (1)-(3) din Actul Constituțional privind Securitatea Republicii Cehia din 22 aprilie 1998).

29. În Danemarca, pe durata stării de urgență, dacă Parlamentul nu se poate întruni, Regele poate emite legi provizorii. Legile în discuție nu trebuie să contravină Constituției. De asemenea, din momentul emiterii legii, aceasta trebuie comunicată imediat Parlamentului pentru aprobare (§ 23 din Constituție).

30. În Italia, Guvernul poate să emită decrete cu putere de lege numai în baza delegării din partea Parlamentului. Atunci când, în situații extraordinare de necesitate și de urgență, Guvernul adoptă, pe proprie răspundere, un decret temporar cu putere de lege, acesta îl va prezenta Parlamentului în vederea transunerii în lege. În acest caz, Parlamentul trebuie să se convoace în ședință timp de cinci zile de la comunicarea măsurii în cauză. Dacă timp de șaiszeci de zile de la publicarea decretului Parlamentul nu transpune într-o lege măsura Guvernului, aceasta devine nulă din moment ce a fost dispusă (articolul 77 din Constituție).

31. În San Marino, pe durata stării de urgență, Căpitani Regenți (ambii șefi ai statului), după consultarea Guvernului, pot adopta decrete cu putere de lege, care trebuie prezentate Parlamentului pentru ratificare în termen de trei luni. Dacă decretul nu sunt ratificate sau dacă nu sunt prezentate în termen, acestea devin nule (articolul 3 din Constituție).

32. În Muntenegru, pe durata stării de urgență, dacă Parlamentul nu se poate convoca în ședință, Guvernul poate emite decrete cu putere de lege. Decretul în discuție trebuie comunicat fără întârziere Parlamentului pentru confirmare imediat ce acesta se va putea întruni (articolul 101 din Constituție).

33. În Polonia, dacă, în timpul unei perioade de instituire a legii marțiale, Parlamentul nu se poate întruni în ședință, Președintele Republicii emite reglementări cu forță de lege, la propunerea Consiliului de Miniștri și în domeniul și limitele prevăzute de Constituție. Aceste reglementări sunt supuse aprobării Parlamentului la proxima sa ședință (articolul 234 din Constituție).

34. În Albania, pe durata stării de urgență, Guvernul, sub propria răspundere, poate adopta acte normative cu putere de lege pentru a dispune anumite măsuri de urgență temporare. Actele normative în discuție trebuie prezentate imediat Parlamentului pentru aprobare. Parlamentul are la dispoziție cinci zile pentru a se convoca și 45 de zile pentru a aproba actele normative adoptate de Guvern. Dacă Parlamentul nu le aprobă, acestea își pierd puterea juridică în mod retroactiv (articolul 101 din Constituție).

35. În Macedonia de Nord, pe durata stării de război sau de urgență, Guvernul, în conformitate cu prevederile Constituției, emite decrete cu putere de lege (articolul 126 din Constituție).

36. În Cipru, pe durata stării de urgență, Consiliul de Miniștri, atunci când consideră că trebuie luate măsuri imediate, poate emite ordonanțe cu putere de lege, strict legate de starea de urgență. Președintele și vice-

Președintele țării au dreptul de veto asupra ordonanțelor emise de Guvern (articolul 183 § 7 alin. (1) din Constituție).

37. În Grecia, pe durata stării de urgență, Președintele Republicii, la propunerea Guvernului, poate emite acte cu conținut legislativ pentru a face față situațiilor de urgență sau pentru a restabili cât mai curând posibil funcționarea instituțiilor constituționale. Actele în discuție trebuie prezentate Parlamentului pentru aprobare în termen de 15 zile de la emitere sau de la convocarea legislativului. Dacă actele Președintelui nu sunt prezentate Parlamentului sau dacă Parlamentul nu le aprobă în termenul stabilit, acestea își pierd puterea juridică (articolul 48 alin. (5) din Constituție).

38. În Irlanda, Constituția prevede la articolul 28 alin. (3) punctul 3 că nimic din Constituție nu poate fi invocat pentru a invalida orice lege adoptată de Parlament, care este emisă pentru a asigura siguranța publică și păstrarea statului în timp de război sau rebeliune armată sau pentru a anula orice act executat sau pretins să se facă în timp de război sau de rebeliune armată în conformitate cu orice astfel de lege.

39. În Lituania, în situația în care intervine o amenințare la adresa sistemului constituțional sau la adresa păcii sociale a statului, Parlamentul poate declara starea de urgență la nivelul întregului teritoriu al statului sau numai la nivelul unei părți a acestuia. Pe durata stării de urgență, între sesiunile Parlamentului, Președintele Republicii poate adopta măsuri de urgență, care urmează a fi prezentate pentru aprobare Parlamentului, care se întrunește în sesiune extraordinară. Parlamentul poate aproba sau respinge măsurile dispuse de Președinte (articolul 144 din Constituție).

40. În Slovenia, dacă nu este posibilă întrunirea Parlamentului din cauza stării de urgență sau de război, Președintele Republicii poate emite decrete cu putere de lege, la propunerea Guvernului. Aceste decrete trebuie prezentate pentru confirmare Parlamentului imediat în cadrul următoarei întruniri a acestuia (articolul 108 din Constituție).

41. În Estonia, autoritatea responsabilă de gestionarea stării de urgență este Comitetul de management al crizei, care este instituit de către Guvern în baza articolului 4 din Legea cu privire la urgență. Comitetul în discuție este prezidat de către Prim-ministru. Articolul 18 din Legea menționată stabilește că președintele Comitetului trebuie să raporteze Parlamentului despre măsurile de urgență adoptate. Conform articolului 109 din Constituție, dacă Parlamentul nu se poate întruni, Președintele Republicii poate emite decrete cu privire la probleme de urgență la nivel național, care au forța juridică a unei legi și care sunt contrasemnate de președintele Parlamentului și de către Prim-ministru. La întrunirea Parlamentului, Președintele Republicii prezintă decretul în fața acestuia, iar Parlamentul trebuie să adopte în regim de urgență o lege prin care să aprobe sau să respingă aceste decrete.

42. În Serbia, când supraviețuirea statului sau a cetățenilor săi este amenințată de un pericol public, Parlamentul va proclama starea de

urgență. În asemenea situație Parlamentul poate stabili măsuri care restrâng drepturile omului și ale minorităților garantate de Constituție. În cazurile în care asemenea măsuri au fost prescrise nu de Parlament, dar de Guvern, acesta va fi obligat să prezinte decretul privind măsurile care restrâng drepturile omului și ale minorităților spre aprobare Parlamentului, imediat ce acesta va fi în măsură să se convoace, dar nu mai târziu de 48 de ore de la adoptarea decretului (articolul 200 din Constituție).

43. În Austria, Constituția prevede că, dacă devine necesară prevenirea prejudiciilor evidente și ireparabile pentru comunitate și dacă în această situație Parlamentul nu se poate întruni, Președintele federal, la recomandarea Guvernului federal, sub propria răspundere și a răspunderii Guvernului, poate adopta măsuri prin ordonanțe legislative provizorii. Ulterior, Guvernul trebuie să prezinte Parlamentului, fără întârziere, toate ordonanțele adoptate în această privință. În termen de patru săptămâni de la prezentare, Parlamentul trebuie să voteze o lege federală pentru a înlocui ordonanța sau o rezoluție care invalidează ordonanța imediat (articolul 18 alin. (3) și (4) din Constituție).

44. În România, pe durata stării de urgență, Președintele Republicii poate dispune măsuri de urgență. Acestea trebuie prezentate Parlamentului pentru aprobare în termen de cel mult cinci zile de la adoptare. Dacă Parlamentul nu se află în sesiune, el se convoacă de drept în cel mult 48 de ore de la instituirea stării de asediu sau a stării de urgență și funcționează pe toată durata acestora (articolul 93 din Constituție). De asemenea, pe 16 aprilie 2020, Parlamentul a adoptat Hotărârea nr. 4 pentru încuviințarea măsurii adoptate de Președintele României privind prelungirea stării de urgență pe întreg teritoriul României. Potrivit articolului 5 alin. (1) din Hotărârea menționată, pe perioada stării de urgență, periodic, la fiecare 7 zile sau ori de câte ori este necesar, Guvernul prezintă Parlamentului un raport cuprinzând măsurile adoptate sau preconizate pentru prevenirea și combaterea epidemiei COVID-19 și motivele care le-au determinat.

## ÎN DREPT

### A. ADMISIBILITATEA

45. Prin deciziile din 7 aprilie 2020 și 9 iunie 2020, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

46. Curtea a reținut că obiectul sesizărilor îl constituie prevederile menționate la §§ 2 și 3 din prezenta Hotărâre.

47. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului ține de competența Curții Constituționale.

48. Cu privire la contestarea prevederilor din Legea nr. 54 din 17 martie 2020, care reprezintă o lege de modificare și completare, Curtea a

menționat că, potrivit normelor de tehnică legislativă, dispozițiile de modificare și completare a unui act legislativ se încorporează, de la data intrării lor în vigoare, în actul de bază, identificându-se cu acesta. Prin urmare, Curtea a reținut că actele de modificare și completare a unei legi trebuie raportate la actul de bază. În această cauză, actul de bază este Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

49. 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.

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

51. Autorii sesizărilor au susținut că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 alin. (3) [*statul de drept*], 4 [*drepturile și libertățile omului*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 7 [*Constituția, Lege Supremă*], 23 [*calitatea legilor*], 54 [*proporționalitatea măsurilor la restrângerea exercițiului unor drepturi*], 60 [*Parlamentul, organ reprezentativ suprem și legislativ*], 66 [*atribuțiile de bază ale Parlamentului*], 72 [*categorii de legi*], 76 [*intrarea în vigoare a legii*], 96 [*rolul Guvernului*] și 102 [*actele Guvernului*] din Constituție.

52. Cu privire la articolele 1 alin. (3), 4 și 7 din Constituție, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că acestea pot fi incidente dacă este constată aplicabilitatea lor cu alte dispoziții din Constituție. Ele nu pot fi analizate, însă, în mod individual (a se vedea HCC nr. 3 din 18 ianuarie 2019, § 18; HCC nr. 19 din 24 septembrie 2019, § 16; HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 19; HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 25; HCC nr. 13 din 21 mai 2020, § 41).

53. Cu privire la incidența articolului 54 din Constituție, în jurisprudența sa Curtea a reținut că acesta nu are o aplicabilitate de sine stătătoare. Pentru a fi aplicabil, autorul sesizării trebuie să demonstreze existența ingerinței într-un drept fundamental (a se vedea HCC nr. 29 din 12 decembrie 2019, § 19; DCC nr. 28 din 12 martie 2020, § 18; DCC nr. 64 din 11 iunie 2020, § 21). În această cauză, autorii sesizărilor au menționat că dispozițiile contestate permit aplicarea disproporționată a măsurilor de urgență. Curtea a observat că domeniul de aplicare a dispozițiilor contestate este vast, fapt care face posibilă incidența mai multor drepturi fundamentale. Prin urmare, Curtea a considerat necesar să examineze în fond problema proporționalității dispozițiilor contestate.

54. Cu privire la incidența articolului 76 din Constituție, autorul sesizării nr. 88a/2020 menționează că acest articol este incident, deoarece actele emise de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență nu sunt publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Sub acest aspect, Curtea a reținut că articolul 76 din Constituție stabilește obligația publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova a legilor. Incidența acestui articol nu poate fi reținută, *mutatis mutandis*, în privința



actelor emise de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență. Accesibilitatea actelor în discuție pentru destinatarii lor poate fi invocată în fața instanțelor judecătorești competente să examineze legalitatea acestora.

55. Cu privire la incidența articolelor 72, 96 și 102 din Constituție, autorul sesizării menționează că normele contestate aduc atingere competenței exclusive a Parlamentului de a legifera. Curtea a notat că normele constituționale invocate reglementează categoriile de legi, rolul Guvernului și actele Guvernului. Prin urmare, Curtea a considerat că aceste articole nu sunt incidente.

56. Invocând incidența articolelor 6, 23, 60 și 66 din Constituție, autorii sesizărilor consideră că prevederile contestate sunt neclare, acordă atribuții disproporționate autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență și le permit să legifereze. Curtea a notat că prin textele „aplicarea altor măsuri necesare”, „exercitarea altor atribuții necesare” sau „efectuarea altor acțiuni necesare” Parlamentul i-a stabilit puterii executive o marjă de discreție în acest domeniu. Pentru a vedea dacă argumentele autorilor sesizărilor sunt justificate, Curtea trebuie să le examineze în fond.

57. De asemenea, având în vedere faptul că în analiza sa va examina dacă măsurile de urgență dispuse de Executiv pot fi contestate, Curtea a considerat necesar să rețină incidența articolului 20 din Constituție. Cu această ocazie, Curtea a reținut că este necesar să examineze și constituționalitatea articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ, care reglementează limitele controlului judecătoresc în cazul în care măsurile de urgență ale Executivului sunt contestate. Curtea a reiterat că în orice societate democratică protecția persoanei (fizice sau juridice) este una din atribuțiile de bază ale statului, iar dreptul persoanei care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, de a se adresa instanței de contencios administrativ competente vine să asigure implementarea eficace a principiului constituțional privind accesul liber la justiție, garantat de articolul 20 din Constituție. Conform acestui principiu, orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime (a se vedea HCC nr. 5 din 11 februarie 2014, § 45).

58. În acest context, Curtea a reiterat că nu poate fi constrânsă, la examinarea constituționalității unui text de lege, să analizeze dispozițiile criticate doar prin prisma normelor constituționale invocate de către autorul excepției, ci este liberă să le analizeze și în raport cu prevederile constituționale relevante pentru soluționarea sesizării, importante fiind argumentele aduse în acest sens (a se vedea HCC nr. 7 din 26 aprilie 2018, § 23; HCC nr. 15 din 22 mai 2018, § 24; HCC nr. 20 din 4 iulie 2018, § 47; HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 27; HCC nr. 12 din 7 mai 2020, § 48; HCC nr. 15 din 28 mai 2020, § 26).

59. Cu privire la argumentele autorilor sesizării potrivit cărora prevederile legale contestate au fost adoptate de către Parlament fără consultări prealabile și contrar procedurilor și termenelor de adoptare a legilor, prevăzute de Regulamentul Parlamentului, Curtea a reținut următoarele. Articolul 23 din Constituție nu stabilește că Parlamentul trebuie să respecte o anumită procedură atunci când adoptă legi. Singura cerință impusă de articolul 23 este ca Parlamentul să adopte legi clare și să le aducă la cunoștința publicului, adică să le publice în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

60. Cu privire la procedura de adoptare a legilor, Curtea a reiterat că, potrivit Constituției, Parlamentul trebuie să respecte anumite condiții atunci când adoptă o lege organică, și anume cvorumul decizional, votul majorității deputaților aleși, examinarea în cel puțin două lecturi, trimiterea legii spre promulgare și publicarea legii în Monitorul Oficial al Republicii Moldova [articolele 74 alin. (1), (4) și 76]. Aceste cerințe sunt de rang constituțional, în timp ce alte reguli de ordin procedural sunt stabilite prin Regulamentul Parlamentului, în baza principiului autonomiei regulamentare, prevăzut de articolele 64 alin. (1) și 72 alin. (3) lit. c) din Constituție, nefiind susceptibile de un control al constituționalității (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 17 noiembrie 2015, § 62; HCC nr. 13 din 21 mai 2020, § 45; DCC nr. 5 din 28 septembrie 2000; DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, § 66; DCC nr. 45 din 18 mai 2020, § 26; DCC nr. 54 din 2 iunie 2020, § 29). Prin urmare, prin acest capăt al sesizării autorii ei nu pun în discuție o problemă de constituționalitate. Așadar, sesizarea este inadmisibilă în această parte.

61. În consecință, Curtea a declarat admisibilă sesizarea în partea referitoare la controlul constituționalității prevederilor contestate sub aspectul articolelor 6, 20, 23, 54, 60 și 66 din Constituție.

## B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 6, 20, 23, 54, 60 ȘI 66 DIN  
CONSTITUȚIE

### A. Argumentele autorilor sesizării

62. Autorii sesizării nr. 47a/2020 menționează că textele „aplicarea altor măsuri necesare”, „exercitarea altor atribuții necesare” sau „efectuarea altor acțiuni necesare” nu corespund exigenței calității legii. Textele în discuție acordă Comisiei pentru Situații Excepționale, Serviciului Protecției Civile și Situațiilor Excepționale și Ministerului Afacerilor Interne atribuții nelimitate și neprevăzute expres de lege în cazul declarării stării de urgență, de asediu sau de război. Ei notează că în redacția anterioară a Legii nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării

de urgență, de asediu și de război lista atribuțiilor acestor autorități era exhaustivă. Dacă Parlamentul a considerat că prevederile Legii nr. 212 din 24 iunie 2004 nu corespund necesităților actuale, acesta putea să stabilească expres care măsuri suplimentare pot fi întreprinse în aceste cazuri de către autoritățile responsabile. Autorii sesizării nu pun la îndoială faptul că la instituirea stării de urgență autoritățile statului trebuie să întreprindă toate măsurile necesare pentru a preveni și a combate consecințele care au generat starea de urgență. Totodată, având în vedere natura excepțională a măsurilor statului, ei consideră că acestea trebuie să corespundă criteriului clarității garantat de Constituție, deoarece măsurile în discuție limitează drepturi și libertăți fundamentale ale persoanelor. Autorii sesizărilor mai susțin că prevederile contestate permit aplicarea disproporționată a măsurilor de urgență.

63. Autorul sesizării nr. 88a/2020 menționează că dispozițiile contestate creează confuzii cu privire la competențele autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență și nu îndeplinesc standardul calității legii. De asemenea, acestea stabilesc o marjă de discreție excesivă și nelimitată autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență, care le permite să exercite atât calitatea de executor al legii, cât și de legislator, fapt ce contravine principiului separației puterilor în stat și prevederilor constituționale care stabilesc că Parlamentul este unica autoritate legislativă a statului.

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

64. Președintele Republicii Moldova a subliniat, în opinia sa scrisă, că, în baza articolelor 66 și 72 alin. (3) lit. m) din Constituție, legislatorul deține o marjă de discreție în alegerea competențelor care pot fi acordate autorităților publice responsabile de gestionarea stării de urgență. Președintele menționează că, în contextul stării de urgență, măsurile care trebuie întreprinse de către autorități nu pot fi reglementate exhaustiv. Impunerea măsurilor este determinată de evoluția stării de urgență. Trebuie de avut în vedere faptul că în această perioadă autoritățile trebuie să aibă posibilitatea de a acționa în regim de maximă urgență. Prin prevederile contestate legislatorul a atribuit competențe suplimentare autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență. Scopul adoptării acestor prevederi a fost de a asigura cele mai bune condiții pentru ca autoritățile să-și poată îndeplini misiunea. Prin urmare, Președintele Republicii Moldova consideră că prevederile contestate nu contravin articolelor 23 alin. (2) și 54 din Constituție.

65. În opinia Parlamentului, prevederile contestate sunt accesibile, deoarece au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Cu privire la claritatea prevederilor contestate, Parlamentul susține că Constituția permite utilizarea unor formulări mai generale în textele de

lege. În prezenta cauză, Parlamentul consideră că utilizarea unor formulări mai exacte sau stabilirea exhaustivă a măsurilor de urgență care pot fi aplicate de autorități pe durata stării de urgență reprezintă un lucru imposibil. Parlamentul mai consideră că prevederile contestate nu permit autorităților să aplice în mod disproporționat măsurile de urgență, iar dacă acest lucru ar fi avut loc, legea stabilește că măsurile de urgență pot fi contestate în fața instanțelor judecătorești. Întrebat, în ședința publică, dacă atribuțiile de urgență sunt compensate de anumite garanții, reprezentantul Parlamentului a menționat că asemenea garanții există, și anume controlul parlamentar și controlul judiciar. Întrebat dacă, în baza acestor prevederi, autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență pot legifera, reprezentantul Parlamentului a susținut că autoritățile în discuție pot doar să stabilească anumite derogări temporare de la legislație.

66. În opinia prezentată de către Guvern se menționează că factorii care pot contribui la necesitatea stabilirii stării de urgență sunt diferiți. Prin urmare, este imposibil de a prevedea exhaustiv măsurile necesare și posibile de realizat de către organele competente, astfel încât să fie acoperite toate potențialele direcții de intervenție. Prin prevederile contestate legislatorul a acordat posibilități abstracte pentru ca autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență să poată exercita și alte atribuții decât cele prevăzute în articolele corespunzătoare din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, reieșind din circumstanțele particulare ale situației create. Guvernul menționează că, în Hotărârea nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență, Parlamentul a stabilit că scopul măsurilor suplimentare este limitat în a preveni, diminua și lichida consecințele pandemiei de coronavirus (COVID-19). Prin urmare, autoritățile nu pot adopta măsuri de urgență care nu au legătură cu scopul menționat. Așadar, Guvernul consideră că prevederile contestate nu contravin articolelor 23 alin. (2) și 54 din Constituție.

67. În opinia prezentată de către Serviciul de Informații și Securitate se menționează că prevederile contestate au fost introduse de către legislator pentru asigurarea eficienței măsurilor dispuse de către stat în contextul apariției unor situații imprevizibile și care ar solicita măsuri sau atribuții, altele decât cele prevăzute de Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Serviciul menționează că prevederile contestate, care se referă la alte măsuri și atribuții ale autorităților, își au baza juridică în alte acte normative și în Constituție și nicidecum nu constituie măsuri sau atribuții nejustificate sau ilegale. Prin urmare, Serviciul de Informații și Securitate consideră că prevederile contestate nu contravin articolelor 23 alin. (2) și 54 din Constituție.

68. În opinia prezentată de către Procuratura Generală se menționează că autorii sesizării nu formulează o critică de neconstituționalitate a dispozițiilor contestate, dar se rezumă la aplicarea legii de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență. Procuratura Generală face

trimitere la Opinia cu privire la proiectul de lege constituțională „Privind protecția Națiunii” din Franța, adoptată de Comisia de la Veneția în cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), care prevede 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 (a se vedea CDL-AD(2016)006, § 28).

69. În opinia prezentată de către Ministerul Afacerilor Interne se menționează că dispozițiile contestate pot fi aplicate de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență după necesitate și doar în scopul pentru care a fost declarată starea de urgență. Măsurile în discuție sunt necesare pentru a permite autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență să le aplice într-o manieră imediată și promptă, dat fiind evoluția rapidă și negativă a epidemiei. Aceste autorități vor aprecia necesitatea aplicării măsurilor în discuție reieșind din domeniul de competență stabilit de lege. Cu privire la argumentele autorilor sesizării referitoare la eventuala aplicare abuzivă a dispozițiilor contestate de către autoritățile statului, Ministerul Afacerilor Interne menționează că aceste argumente nu sunt pertinente și concludente. În acest sens, Ministerul face referință la articolul 54 alin. (1) din Constituție, care prevede că în Republica Moldova nu pot fi adoptate legi care ar suprima sau ar diminua drepturile și libertățile fundamentale ale omului și cetățeanului. Ministerul mai menționează că Legea Supremă acordă statului dreptul să restrângă exercițiul unor drepturi sau libertăți, însă strict pe perioada stării de urgență și în scopul prevenirii pandemiei de coronavirus (COVID-19). Exercițiul drepturilor prevăzute de Constituție nu este suspendat sau anulat, dar limitat pentru o perioadă de timp. Limitările în discuție sunt necesare pentru funcționarea eficientă în continuare a societății și statului pe durata stării de urgență.

70. În opinia prezentată de către Avocatul Poporului se menționează că prevederile contestate lasă loc de interpretări și de acțiuni disproporționate, care pot conduce la restrângerea nejustificată a drepturilor omului sub pretextul regimului de urgență națională. Formulările vagi, utilizate de legislator în textul prevederilor contestate, lasă loc de abuzuri din partea autorităților competente, care ar putea atenta la drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Prin urmare, Avocatul Poporului consideră că prevederile contestate contravin articolelor 23 alin. (2) și 54 din Constituție.

71. Agentul Guvernamental și-a declarat abținerea în a-și prezenta opinia asupra sesizărilor, motivând cu o eventuală incompatibilitate în cazul în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului i-ar comunica o plângere la același subiect.

72. În opinia prezentată de către Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice se menționează că, dată fiind imprevizibilitatea

efectelor fenomenelor pe durata stării de urgență, expresia „alte măsuri/atribuții necesare” din normele contestate reprezintă o soluție corectă. Această soluție oferă administrației publice centrale posibilități legale să aplice întregul instrumentar legal necesar pentru prevenirea, diminuarea și combaterea consecințelor fenomenelor care au servit drept motiv pentru declararea stării de urgență. Având în vedere natura imprevizibilă de răspândire și a efectelor pandemiei COVID-19, este absolut imposibilă redactarea normelor contestate într-o manieră mai previzibilă. Institutul face trimitere la legislația României și Ungariei, care conține prevederi similare. Institutul a mai notat că prevederile contestate au o aplicabilitate limitată în timp, acestea putând fi revocate de către Parlament. În această situație fără precedent, este legitim ca statele să adopte măsuri extraordinare pentru a-și proteja cetățenii și pentru a depăși criza. Măsurile contestate trebuie limitate la ceea ce este necesar, să fie strict proporționale, adecvate situației, nu ar trebui să dureze la nesfârșit și este foarte important ca acestea să fie supuse periodic controlului. Institutul notează că nimeni nu este îndreptățit să folosească pandemia drept pretext pentru a submina libertățile constituționale ale cetățenilor.

73. În opinia prezentată de către Asociația Promo-LEX se menționează că într-un stat de drept prevederile legale trebuie interpretate în sensul priorității libertății persoanelor față de autoritățile publice. Atunci când legislatorul folosește termeni care largesc competențele autorităților publice, acești termeni trebuie interpretați în sens strict. Cu privire la constituționalitatea prevederilor contestate, Promo-LEX menționează că acestea nu sunt suficient de clare pentru persoanele ale căror drepturi pot fi limitate, deoarece oferă competențe imprecise și generale autorităților care le pot aplica. Mai mult, prevederile contestate oferă competențe care pot fi utilizate abuziv. În contextul situației excepționale, Promo-LEX consideră că competențele autorităților care pot limita drepturile și libertățile persoanelor trebuie definite cu claritate. Prin urmare, Promo-LEX menționează că prevederile contestate sunt contrare articolelor 23 și 54 din Constituție.

### **C. Aprecierea Curții**

74. Pentru a vedea dacă prevederile contestate respectă standardele Constituției, Curtea le va examina sub următoarele aspecte: a) dacă prevederile contestate sunt clare; b) dacă prevederile contestate oferă competențe excesive Executivului în contextul stării de urgență și c) dacă prevederile contestate sunt proporționale cu scopul legitim urmărit.

#### **a) Dacă prevederile contestate sunt clare**

75. Curtea reține că articolul 23 alin. (2) din Constituție stabilește că statul asigură dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle. În acest scop statul publică și face accesibile toate legile și alte acte normative. *Prima facie*, Constituția garantează doar accesibilitatea legilor. Prin textele „dreptul ... de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle” sau „statul publică și face accesibile toate legile” Constituția nu stabilește expres că statul are obligația de a-i asigura pe destinatari cu legi clare. Cerința clarității legilor și a actelor normative a fost stabilită prin jurisprudența Curții.

76. Astfel, în jurisprudența sa, Curtea a interpretat articolul 23 din Constituție prin prisma conceptului de „calitate a legii”. Acest concept cuprinde atât accesibilitatea, cât și claritatea legii. Curtea a reținut că pentru ca o lege să corespundă acestor criterii ea trebuie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite (a se vedea HCC nr. 26 din 23 noiembrie 2010, § 10; HCC nr. 11 din 30 octombrie 2012, § 48; HCC nr. 17 din 19 mai 2016, § 61; HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 47).

77. Cu privire la respectarea cerinței accesibilității legii, Curtea reține că, în general, accesibilitatea legii are în vedere aducerea la cunoștință publică a actelor normative și intrarea în vigoare a acestora, care se realizează în baza articolului 76 din Constituție, legea fiind publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova (a se vedea HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 43).

78. În această cauză, Curtea observă că pe 17 martie 2020 prevederile contestate au fost adoptate, au intrat în vigoare și au fost publicate în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Astfel, prevederile contestate sunt accesibile publicului, în sensul articolului 23 din Constituție.

79. Cu privire la respectarea cerinței clarității legii, Curtea notează că articolul 23 din Constituție nu prevede că legile trebuie formulate cu o precizie absolută. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a menționat că sfera de aplicare a conceptului de previzibilitate depinde în mare măsură de conținutul instrumentului în cauză, de domeniul pe care îl reglementează, precum și de numărul și statutul destinatarilor săi. Persoanele care au o activitate profesională trebuie să dea dovadă de o prudență mai mare în cadrul activității lor și este de așteptat ca aceștia să-și asume riscurile inerente activității lor (a se vedea *Sekmadienis Ltd. v. Lituania*, 30 ianuarie 2018, § 65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy și Satamedia Oy v. Finlanda* [MC], 27 iunie 2017, § 145).

80. Curtea reține că prevederile contestate se referă la măsurile care pot fi întreprinse de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență. Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prevede că starea de urgență apare a) în cazul iminenței declanșării sau a declanșării unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea

consecințelor acestora, sau b) în cazul existenței unui pericol pentru securitatea națională sau ordinea constituțională, ceea ce face necesară apărarea statului de drept, menținerea sau restabilirea stării de legalitate.

81. În această cauză, Curtea observă că deși articolul 2 pct. 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență prevede că Comisia pentru Situații Excepționale poate efectua „alte acțiuni necesare”, aceeași prevedere menționează că acțiunile în discuție pot fi efectuate „doar în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19)”.

82. Totodată, din analiza varietății situațiilor de urgență care pot apărea, Curtea reține că utilizarea de către legislator a unor texte precum „aplicarea altor măsuri necesare”, „exercitarea altor atribuții necesare” sau „efectuarea altor acțiuni necesare” reprezintă un lucru indispensabil și inevitabil în acest domeniu. **Autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență au nevoie de flexibilitate pentru a putea reacționa prompt la diversitatea situațiilor de urgență care pot pune țara în pericol.** Descrierea detaliată și anticipată a măsurilor care pot fi necesare pentru a combate starea de urgență echivalează cu faptul că Parlamentul ar trebui din timp să prevadă ce măsuri sunt necesare în fiecare caz de urgență. Curtea consideră că această sarcină este greu de realizat sau chiar imposibilă pentru Parlament. Mai mult, utilizarea unor formulări rigide sau descrierea în mod exhaustiv a măsurilor poate limita capacitatea puterii executive în fața situației de urgență cu care se confruntă. Așadar, **în contextul stării de urgență, reglementarea de o manieră flexibilă a măsurilor care eventual pot fi întreprinse de către autorități pentru a face față stării de urgență este acceptabilă și necesară.**

83. Curtea notează că, în privința unor prevederi normative cu caracter general, Curtea Europeană a stabilit că acestea constituie o modalitate mai practică de a atinge un scop legitim decât prevederile care permit o examinare de la caz la caz. Acest ultim sistem poate genera un risc semnificativ de incertitudine, de litigii, de costuri și de întâzieri (a se vedea *James și alții v. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 21 februarie 1986, § 68).

84. Pe de altă parte, chiar dacă legislatorul a utilizat formulări mai flexibile la descrierea prevederilor contestate, Curtea reține că **acest fapt nu îi acordă executivului o marjă de discreție absolută.** Executivul rămâne limitat în alegerea măsurilor de urgență, deoarece legislatorul a utilizat cuvântul „necesare” în textul prevederilor contestate. Sensul acestui cuvânt trebuie interpretat prin prisma textului „în măsura strictă în care situația o impune” din articolul 15 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, care nu presupune altceva decât adoptarea unor măsuri proporționale.

85. Potrivit Comisiei de la Veneția, necesitatea și proporționalitatea măsurilor de urgență și conformarea acestora cu statul de drept necesită o abordare dinamică. De asemenea, Curtea Europeană a Drepturilor Omului



a constatat că articolul 15 § 3 cere verificarea permanentă a necesității măsurilor de urgență și că interpretarea articolului 15 trebuie să lase loc pentru adaptarea progresistă (a se vedea *Irlanda v. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 18 ianuarie 1978, § 220). Concluzia se referă și la analiza mai precisă a proporționalității și a necesității unor măsuri: ceea ce este justificat imediat, după o criză publică majoră, poate să nu fie necesar câteva luni mai târziu (a se vedea *Opinia Comisiei de la Veneția nr. 865 /2016* cu privire la Decretele de urgență adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016 din Turcia, Veneția, 9-10 decembrie 2016, CDL-AD(2016)037-e, § 62).

86. În ceea ce privește starea de urgență, Comisia de la Veneția a reamintit că este esențial ca legislația și Constituția să ofere mecanisme – în special de supraveghere parlamentară și judiciară a executivului - pentru prevenirea abuzului de prerogativele stării de urgență din partea autorităților naționale. În acest sens, Comisia de la Veneția a reiterat că, alături de Parlament, sistemul judiciar joacă un rol crucial în controlul prerogativelor executivului pe durata stării de urgență, pronunțând hotărâri privind legalitatea declarării stării de urgență, precum și privind verificarea legalității măsurilor de urgență specifice (a se vedea *Avizul nr. 653/201* cu privire la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență al Armeniei, Veneția, 16-17 decembrie 2011, CDL-AD(2011)049-e, §§ 22, 41).

87. În fine, Curtea reține că utilizarea unor formulări flexibile în Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război poate fi compensată prin existența unui control judecătoresc al acțiunilor executivului.

88. În acest context, Comisia de la Veneția a menționat că deciziile luate de autoritățile executive competente pe durata stării de urgență sunt acte administrative unilaterale prin excelență; din acest motiv, este logic ca acestea să fie supuse controlului judiciar (*Opinia nr. 838/2016* cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, Veneția, 11-12 martie 2016, CDL-AD(2016)006, § 72). Prin urmare, instanțele de judecată trebuie să dețină competența deplină de a examina măsurile de restricție și de derogare în vederea verificării legalității și a justificării lor (*Opinia nr. 359/2005* cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, Veneția, 17-18 martie 2006, CDL-AD(2006)015, § 36). Mai mult, sistemul judiciar trebuie să asigure în continuare dreptul la un proces echitabil. De asemenea, trebuie să asigure persoanelor un recurs eficient în cazul în care oficialii guvernamentali prin măsurile de urgență încalcă drepturile omului (a se vedea *Avizul* cu privire la proiectul de lege privind regimul juridic al stării de urgență al Armeniei, CDL-AD(2011)049-e, § 41).

89. Astfel, Curtea reține că sub aspectul exigențelor calității legii, stabilite de articolul 23 din Constituție, prevederile contestate sunt constituționale.

**b) Dacă prevederile contestate oferă competențe excesive  
Executivului în contextul stării de urgență**

90. Curtea reține că articolul 6 din Constituție stabilește trei ramuri ale puterii în stat: legislativă, executivă și judecătorească. Același articol menționează că aceste puteri sunt separate, dar colaborează în exercitarea prerogativelor care le revin.

91. Cu privire la rolul fiecărei puteri în stat, în jurisprudența sa, Curtea a reținut că puterea legislativă reprezintă direct poporul, ca titular al suveranității naționale. Ea determină regulile de comportament ale tuturor persoanelor fizice și juridice în societate. Puterea executivă este formată de cea legislativă, ea asigură executarea legilor, realizarea politicii interne și externe a statului. Puterea judecătorească rezolvă litigiile de drept apărute în societate ca rezultat al acțiunilor celor două puteri (a se vedea HCC nr. 29 din 23 septembrie 2013, §§ 50-52).

92. Separația ramurilor puterii în stat trebuie însoțită de condiția echilibrului acestora. Curtea a reținut că 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 (a se vedea HCC nr. 24 din 10 septembrie 2013, § 38; HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 43). Principiul separației puterilor statului are drept scop crearea unui sistem de guvernare care ar permite stoparea abuzului din partea unei puteri (a se vedea HCC nr. 24 din 10 septembrie 2013, § 39; HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 42), evitarea subordonării unei componente a puterii de către alta (a se vedea HCC nr. 24 din 10 septembrie 2013, § 41) și ar evita concentrarea întregii puteri în mâna unei singure autorități de natură individuală sau colectivă (a se vedea HCC nr. 23 din 9 noiembrie 2011, § 17).

93. Totodată, separația ramurilor puterii în stat nu este rigidă sau absolută, deoarece acest fapt ar putea crea blocaje și dezechilibre instituționale. Dimpotrivă, acest principiu ia forma delimitării unor autorități publice independente una față de cealaltă, cu prerogative diferite, prin care se realizează activități specifice, dar și a colaborării între ramurile puterii, dublată de controlul reciproc (a se vedea HCC nr. 29 din 23 septembrie 2013, § 49).

94. Cu privire la faptul dacă în contextul stării de urgență echilibrul puterilor în stat se modifică, Curtea reține că Constituția nu oferă multe detalii cu privire la starea de urgență. Legea Fundamentală prevede că Parlamentul declară starea de urgență, de asediu și de război [articolul 66 lit. m)], că regimul stării de urgență, de asediu și de război se reglementează prin lege organică [articolul 72 alin. (3) lit. m)], că în această perioadă Parlamentul nu poate fi dizolvat [articolul 85 alin. (4)] și Constituția nu poate fi revizuită [articolul 142 alin. (3)]. Astfel, Constituția nu stabilește expres ce urmează după declararea stării de urgență, care

autoritate este responsabilă de gestionarea stării de urgență sau care este rolul Parlamentului, Președintelui Republicii și al Guvernului în această perioadă. De asemenea, Constituția nu prevede dacă starea de urgență, de asediu sau de război sporește atribuțiile unei puteri în stat și diminuează atribuțiile altei puteri.

95. Așadar, în lipsa unor excepții stabilite expres de Constituție, Curtea reține că atât în situațiile ordinare, cât și pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, echilibrul puterilor trebuie să fie același. **Organizarea constituțională a Republicii Moldova, bazată pe principiul separării și colaborării ramurilor puterii în stat și delimitarea exactă a competențelor autorităților publice antrenate în exercitarea puterii de stat, nu poate suferi modificări în urma declarării stării de urgență.** Chiar și în aceste circumstanțe excepționale, Constituția nu permite nicio derogare de la această ordine și *a fortiori* nu permite concentrarea ramurilor puterii de stat într-o singură autoritate. Această clauză a fost instituită de către constituantă pentru a preveni apariția dictaturii, având în vedere trecutul istoric al țării și faptul că cele mai multe abuzuri se comit pe fundalul situațiilor de urgență. În opinia Comisiei de la Veneția, experiența a arătat că cele mai grave încălcări ale drepturilor omului tind să se producă anume în contextul unei situații de urgență, or, statele pot fi predispuse, sub pretextul stării de urgență, să-și folosească puterea de derogare în alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este justificată de exigența situației (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, § 12; Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, §§ 51, 71).

96. Pe de altă parte, nicio prevedere din Constituție nu poate fi interpretată ca permițând blocarea instituțiilor sale. O interpretare prea restrictivă, limitând foarte mult posibilitățile de restabilire a ordinii constituționale, ar reprezenta un impediment pentru funcționarea democrației și a statului de drept (a se vedea HCC nr. 14 din 2 mai 2017, § 188; HCC nr. 28 din 17 octombrie 2017, § 99; DCC nr. 112 din 4 decembrie 2017, § 25).

97. În acest sens, Constituția nu interzice Parlamentului să acorde competențe suplimentare Executivului, în limitele dispozițiilor constituționale, pentru a face față unei situații de urgență. Totodată, pentru a evita abuzul, este necesar să existe anumite garanții care ar putea concilia echilibrul puterilor în stat, pe de o parte, și necesitatea de a asigura securitatea statului, pe de altă parte.

98. Astfel, pentru a vedea dacă prin prevederile contestate Parlamentul a oferit competențe excesive Executivului, Curtea va analiza următoarele aspecte: (i) dacă competențele Executivului sunt limitate în timp; (ii) dacă competențele Executivului au un domeniu de aplicare limitat; (iii) dacă legea prevede un mecanism de control parlamentar și (iv) dacă măsurile excepționale ale Executivului pot fi contestate.

*(i) Dacă competențele Guvernului sunt limitate în timp*

99. Potrivit Comisiei de la Veneția, securitatea statului și a instituțiilor sale democratice, precum și siguranța funcționarilor săi și a populației reprezintă interese publice și private vitale care merită a fi protejate și pot conduce la o derogare temporară de la anumite drepturi ale omului și la o separare extraordinară a puterilor în stat. Cu toate acestea, **competențele legate de starea de urgență au fost utilizate în mod abuziv de guvernele autoritare pentru a se menține la putere, pentru a reduce opoziția la tăcere și pentru a restricționa drepturile omului în general.** Prin urmare, **stabilirea unor limite stricte cu privire la durata, circumstanțele și domeniul de aplicare a acestor competențe sunt esențiale.** Securitatea statului și siguranța publică pot fi garantate în mod eficient numai într-o democrație care respectă cu strictețe principiile statului de drept (a se vedea Lista criteriilor statului de drept, Veneția, 11-12 martie 2016, CDL-AD(2016)007, § 51). Starea de urgență este prin definiție excepțională și temporară. Deci, ea trebuie să fie una provizorie. Regulile introduse în timpul stării de urgență trebuie să fie limitate în timp. Aceste reguli nu trebuie să dureze mai mult decât urgența în sine și nu pot deveni permanente (a se vedea Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, § 65).

100. Durata stării de urgență este reglementată de Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. Aceasta prevede că starea de urgență poate fi instituită pe o perioadă care nu va depăși 60 de zile și în funcție de evoluția situației aceasta poate fi prelungită sau redusă de către Parlament la solicitarea Președintelui Republicii sau a Guvernului [articolul 18 din Lege].

101. Aceeași Lege prevede că, după ridicarea stării de urgență, de asediu sau de război, actele normative adoptate pentru această perioadă se abrogă fără un preaviz special în acest sens [articolul 4 alin. (3) din Lege].

102. Astfel, autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență își pot realiza atribuțiile prevăzute de Legea menționată doar pe durata declarării stării de urgență, de asediu și de război.

103. Prin urmare, Curtea reține că **competențele stabilite de dispozițiile contestate sunt limitate în timp.**

*(ii) Dacă competențele Executivului au un domeniu de aplicare limitat*

104. Cu titlu preliminar, Curtea observă că în constituțiile și în legislația democrațiilor europene rolul guvernului în contextul stării de urgență este reglementat diferit. Dincolo de detaliile fiecărui model, pot fi evidențiate trei modele prin care statele reacționează în caz de stare de urgență (a se vedea §§ 19-44 *supra*). Primul model are la bază principiul legalității, fapt

care presupune că pe durata stării de urgență guvernele dețin competențe suplimentare, însă nu pot adopta legi fără acordul Parlamentului și nu pot adopta măsuri de urgență care contravin legilor sau Constituției (Germania, Spania, Finlanda, Georgia, Croația, Cehia, Danemarca, Italia, Slovenia, Muntenegru, Serbia, Polonia, Albania, Grecia, Lituania, Estonia, România, Austria, San Marino). Al doilea model are la bază principiul necesității, care presupune că pe durata stării de urgență puterea executivă și puterea legislativă sunt atribuite guvernului și că acesta poate adopta legi (Elveția, Cipru). Al treilea model are la bază combinarea principiilor legalității și al necesității, care presupune că în dependență de gravitatea stării de urgență atribuțiile guvernului diferă (Norvegia, Franța, Ungaria).

105. Referitor la rolul Parlamentului în timpul situațiilor de criză, Constituția Republicii Moldova prevede că în timpul stării de urgență, de asediu sau de război Parlamentul nu poate fi dizolvat [articolul 85 alin. (4)]. Acest fapt presupune că puterea de a legifera nu poate fi preluată de către o altă autoritate a statului pe timp de criză. Continuitatea mandatului Parlamentului reprezintă o garanție care compensează atribuțiile sporite ale Executivului din această perioadă. Astfel, Parlamentul trebuie să activeze și să exercite controlul parlamentar asupra modului în care Executivul gestionează starea de urgență.

106. În acest context, Curtea reiterează că interzicerea dizolvării Parlamentului în timpul stării de urgență reprezintă o garanție constituțională a controlului parlamentar asupra executivului în situații excepționale (a se vedea HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, § 45; DCC nr. 40 din 13 aprilie 2020, § 19). 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”, CDL-AD(2016)006, § 64).

107. Cu privire la rolul Guvernului în timpul situațiilor de criză, Constituția nu prevede că Executivului îi revin atribuții suplimentare în caz de stare de urgență, de asediu sau de război. Acest aspect este reglementat printr-o lege organică, *i.e.* Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război.

108. Prin Legea menționată *supra*, Parlamentul a hotărât că în cazul declarării stării de urgență aceasta trebuie gestionată de către Comisia pentru Situații Excepționale. Comisia în discuție este responsabilă de planificarea, organizarea și coordonarea activității de aplicare a măsurilor impuse de starea de urgență. Totodată, Comisia este ajutată de Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Protecției Civile și Situațiilor Excepționale, care coordonează îndeplinirea măsurilor stabilite de Comisie [articolul 21 alin. (1) și (2) din Lege]. Comisia este prezidată de Prim-ministrul Republicii Moldova, iar membrii Guvernului și conducerea unor autorități publice centrale și de specialitate sunt membri ai Comisiei [a se vedea

Hotărârea Guvernului nr. 1340 din 4 decembrie 2001 cu privire la Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova].

109. Curtea notează că Parlamentul a acordat atribuții sporite autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență. De asemenea, pe durata stării de urgență autoritățile în discuție preiau unele atribuții ale administrației publice centrale și locale [articolul 8 alin. (1) din Lege]. Mai mult, prin prevederile contestate, Parlamentul a stabilit că autoritățile în discuție pot exercita „alte atribuții necesare” sau efectua „alte acțiuni necesare”.

110. În primul rând, Curtea reține că **autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, prin natura lor, fac parte din puterea executivă**. Astfel, chiar dacă legislatorul a utilizat formulări flexibile la descrierea măsurilor care pot fi dispuse de către aceste autorități, Curtea reține că acestea nu pot depăși domeniul de competență al executivului, deoarece singurele competențe pe care le dețin de la Parlament sunt executive. **Textele de lege contestate nu conțin prevederi care ar permite acestor autorități să preia din atribuțiile puterii legislative, i.e. să adopte, să modifice sau să abroge legi.**

111. Referirea la texte precum „alte atribuții necesare” sau „alte acțiuni necesare” nu este suficientă pentru a oferi Executivului puterea de a legifera, deoarece legiferarea nu este o funcție care poate fi acordată de către Parlament prin asemenea proceduri. Autoritățile competente să legifereze sunt stabilite expres în Constituție. Astfel, dacă autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență ar dori să legifereze, ele ar trebui să o facă în baza unei norme din Constituție. Așa cum nicio prevedere din Constituție nu le permite să legifereze nemișlocit, autoritățile în discuție trebuie să respecte voința constituantei de a încredința puterea legiferării – atât în situații ordinare, cât și pe durata stării de urgență, de asediu sau de război – doar Parlamentului.

112. Curtea reține că Parlamentul, în conformitate cu prevederile articolului 60 alin. (1) din Constituție, rămâne a fi în toate situațiile organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Parlamentul nu poate renunța la acest statut constituțional al său nici în cazul situației de urgență și nici o altă autoritate nu-i poate schimba acest statut, altfel s-ar atenta la suveranitatea poporului.

113. Dacă autoritățile responsabile de gestionarea situației de urgență ar avea nevoie să legifereze pentru a depăși un pericol iminent, Constituția le oferă câteva alternative. Acestea pot solicita aplicarea procedurilor excepționale de legiferare prevăzute de Constituție, și anume, ele pot solicita Guvernului să-și angajeze răspunderea asupra unui proiect de lege [articolul 106<sup>1</sup>] sau pot solicita Parlamentului să abiliteze Guvernul cu dreptul de a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice [articolul 106<sup>2</sup>]. De asemenea, proiectele de lege prezentate de Guvern, precum și propunerile legislative ale deputaților acceptate de

acesta pot fi examinate de Parlament în modul și după prioritățile stabilite de Guvern, inclusiv în procedură de urgență [articolul 74 alin. (3)].

114. În acest context, Curtea reiterează opinia Comisiei de la Veneția, care 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 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, 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; HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, § 46).

115. În al doilea rând, Curtea reține că prin Hotărârea nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență Parlamentul a stabilit că în perioada stării de urgență Comisia pentru Situații Excepționale poate efectua alte acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei de coronavirus (COVID-19). Prin urmare, **competențele suplimentare ale autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență sunt strict limitate de motivele și obiectivele care au stat la baza declarării stării de urgență și nu pot depăși competențele autorităților publice stabilite prin Constituție**.

116. În al treilea rând, Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război prevede că măsurile de urgență stabilite de autorități trebuie să fie proporționale. Astfel, articolul 5 alin. (1) din Lege prevede că pe durata stării de urgență, de asediu sau de război, în funcție de gravitatea situației ce a determinat instituirea acesteia, poate fi restrâns, dacă este cazul, exercițiul unor drepturi sau libertăți ale cetățenilor, în conformitate cu articolul 54 din Constituție.

117. Conform prevederilor articolului 54 alin. (2) din Constituție, exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției. Restrângerea trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o și nu poate atinge existența dreptului sau a libertății (articolul 54 alin. (4)).

118. În opinia Comisiei de la Veneția, dispozițiile privind starea de urgență vor trebui interpretate în mod sistemic, cu respectarea celorlalte dispoziții constituționale, în special a celor care consacră și garantează

drepturile și libertățile fundamentale (Opinia nr. 838/2016 cu privire la proiectul legii constituționale a Franței „Privind protecția Națiunii”, CDL-AD(2016)006, § 54). **Atunci când o măsură restricționează drepturile omului, restricțiile trebuie să fie definite cât se poate de precis și să fie necesare și proporționale cu obiectivul urmărit.** Restricțiile drepturilor și libertăților omului și derogările referitoare la drepturile omului trebuie totuși reglementate de lege. Legea trebuie să indice în ce cazuri limitările drepturilor omului pot fi justificate, pentru a crea garanții împotriva abuzului din partea puterii de a stabili restricții sau măsuri derogatorii pentru alte scopuri sau într-o măsură mai mare decât este permis de legislația internă și de Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Aceasta constituie o garanție vitală a menținerii democrației și a preeminenței dreptului (Opinia nr. 359/2005 cu privire la protecția drepturilor omului în situațiile de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 7, 35)

119. Având în vedere faptul că **prevederile contestate pot fi aplicate doar în limita de competență a puterii executive** și că acestea sunt circumscrise motivelor și obiectivelor care au stat la baza declarării stării de urgență, Curtea reține că acestea **au un domeniu de aplicare limitat, concret și strict funcțional.**

*(iii) Dacă legea prevede un mecanism de control parlamentar*

120. În viziunea Comisiei de la Veneția, în pofida convingerii comune că impunerea stării de urgență întotdeauna presupune că este „timpul pentru puterea executivă”, constituționalismul contemporan prevede reglementări care asigură rolul Parlamentului în acest proces (Opinia nr. 865/2016 cu privire la Decretele de urgență nr. S667-676 adoptate în urma loviturii de stat eșuate din 15 iulie 2016 din Turcia, CDL-AD(2016)037, § 53). **Controlul parlamentar al actelor și al acțiunilor autorităților de urgență și stabilirea unor proceduri speciale pentru un astfel de control sunt importante pentru realizarea statului de drept și a democrației** (a se vedea Atribuțiile de urgență, Știința și tehnica democrației, nr. 12 (1995), CDL-STD(1995)012).

121. Este esențial ca Parlamentul și organele judiciare să exercite controlul activității guvernului pentru a evita abuzurile. Primul mecanism de control constă în a asigura Parlamentul cu posibilitatea de a aproba decizia executivului cu privire la declararea stării de urgență. Potrivit regulii generale, guvernele trebuie să ofere o justificare atât pentru decizia declarării stării de urgență, cât și pentru măsurile specifice destinate soluționării acestei situații. Majoritatea parlamentelor au, de asemenea, puterea de a analiza starea de urgență la intervale regulate și, după caz, de a o suspenda. Totodată, competențele generale de responsabilitate *post-hoc* ale Parlamentului, adică dreptul de a efectua anchete și investigații cu privire la executarea atribuțiilor de urgență, sunt extrem de importante pentru evaluarea activității guvernului (Opinia cu privire la proiectul de



lege privind regimul juridic al stării de urgență al Armeniei, CDL-AD(2011)049, § 27).

122. Curtea observă că majoritatea statelor europene au reglementat la nivel constituțional sau legislativ mecanisme de control parlamentar asupra activității puterii executive în contextul stării de urgență (Germania, Norvegia, Ungaria, Spania, Finlanda, Georgia, Croația, Cehia, Danemarca, Italia, Slovenia, Muntenegru, Serbia, Polonia, Albania, Grecia, Lituania, Estonia, România, Austria) (a se vedea §§ 19-44 *supra*).

123. Constituția Republicii Moldova prevede că Parlamentul nu poate fi dizolvat în timpul stării de urgență, de asediu sau de război [articolul 85 alin. (4)]. Prin acest fapt, Constituția sugerează că rolul Parlamentului nu se limitează în a declara starea de urgență, de asediu sau de război. Dimpotrivă, în această perioadă critică pentru cetățeni și stat, Constituția obligă Parlamentul să verifice, în virtutea prevederilor articolului 66 lit. f) din Constituție, dacă autoritățile pe care le-a împuternicit să gestioneze starea de urgență respectă limitele atribuțiilor delegate.

124. Curtea reiterează că **Parlamentul, ca organ reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului, este abilitat cu funcția de control și informare a poporului despre modul de realizare a prerogativelor puterii poporului. Controlul parlamentar reprezintă o necesitate imperioasă, prin intermediul căruia se evaluează modul în care opțiunea politică se transformă într-o decizie normativă, care se aplică imediat ori treptat în viața socială.** Fiind o expresie a funcției Parlamentului în cadrul democrației constituționale, **controlul parlamentar se efectuează prin diverse mijloace. Scopul oricărui control parlamentar este de a verifica actele și acțiunile exponenților puterii executive sub aspectul conformității cu legea, respectării drepturilor și libertăților omului, precum și al corespunderii cu interesul general al societății** (a se vedea HCC nr. 29 din 23 septembrie 2013, §§ 64-68; HCC nr. 12 din 7 mai 2020, § 92).

125. În acest context, Curtea observă că Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război stabilește doar că Parlamentul declară [articolul 12 alin. (1)], poate prelungi [articolul 15] și ridică starea de urgență [articolul 16 alin. (1) și (2)].

126. Legea menționată *supra* nu stabilește suficiente mecanisme care i-ar permite Parlamentului să verifice dacă autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență acționează în limitele prevăzute de lege. În acest sens, Curtea reține că **controlul parlamentar este necesar pentru a compensa dezechilibrul puterilor în stat creat prin acordarea competențelor sporite Executivului și pentru a asigura respectarea principiului preeminenței dreptului** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 12 din 7 mai 2020, § 93).

(iv) *Dacă măsurile de urgență dispuse de Executiv pot fi contestate*

127. Starea de urgență reprezintă un regim juridic guvernat de principiul legalității administrației, bazat pe statul de drept. Principiul statului de drept presupune un sistem în care agențiile guvernamentale trebuie să opereze în cadrul legal și în care acțiunile lor trebuie să facă subiectul revizuirii de către tribunalele independente. Altfel spus, securitatea juridică a persoanelor trebuie garantată (a se vedea Atribuțiile de urgență, Știința și tehnica democrației, nr. 12 (1995), CDL-STD(1995)012).

128. Curtea reiterează că, alături de Parlament, sistemul judiciar joacă un rol crucial în controlul prerogativelor executivului pe durata stării de urgență, judecătorii de drept comun verificând legalitatea măsurilor de urgență concrete. Mai mult, sistemul judiciar trebuie să asigure și în aceste situații dreptul la un proces echitabil. De asemenea, persoanele trebuie să beneficieze de dreptul la un remediu efectiv în cazul în care autoritățile publice le încalcă drepturile fundamentale prin măsurile de urgență (a se vedea *supra* §§ 86 și 88).

129. Comisia de la Veneția menționează că „întrucât, într-o democrație parlamentară, executivul este format, în mod normal, din lideri de partide și alte personalități importante din cadrul partidelor, [...] controlul legislativului poate să nu fie suficient de eficient în practică pentru a combate abuzul puterii executive. Astfel, într-un stat bazat pe preeminența dreptului, controlul legislativ trebuie sprijinit prin măsuri adecvate și eficiente ale controlului judiciar” (Opinia nr. 865 /2016 cu privire la Decretele de urgență adoptate în urma loviturii de stat eşuate din 15 iulie 2016 din Turcia, CDL-AD(2016)037-e, § 185).

130. Durata și domeniul de aplicare al derogărilor de la articolul 15 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului sunt limitate la ceea ce este „strict impus de exigențele situației”. **Tribunalele naționale trebuie să aibă jurisdicție deplină pentru a examina măsurile care impun restricții și derogări sub aspectul legalității, caracterului justificat și conformității cu dispozițiile relevante ale Convenției Europene a Drepturilor Omului** (Avizul privind protecția drepturilor omului în situații de urgență, CDL-AD(2006)015, §§ 12 și 36).

131. În prezenta cauză, Curtea observă că deciziile autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență pot fi contestate în instanța de judecată în procedura de contencios administrativ. Codul administrativ, prin articolul 225 alin. (3), stabilește că în fața judecătorilor pot fi contestate actele administrative individuale și normative referitoare la securitatea națională a Republicii Moldova, la exercitarea regimului stării excepționale, la măsurile de urgență luate de autoritățile publice în vederea combaterii calamităților naturale, a incendiilor, a epidemiilor, a epizootiilor și a altor fenomene similare.

132. Totodată, prin același articol, legislatorul a stabilit că instanțele judecătorești sesizate pot exercita controlul judecătoresc **doar asupra:** a) existenței situației excepționale la data la care a fost emis actul; b)

competenței autorității publice de a emite actul; c) existenței interesului public care justifică emiterea actului administrativ; d) imposibilității efective a autorității publice de a emite actul în condiții obișnuite.

133. În același timp, conform prevederilor articolului 29 din Codul administrativ, **orice măsură întreprinsă de autoritățile publice prin care se afectează drepturile sau libertățile prevăzute de lege trebuie să corespundă principiului proporționalității.** O măsură întreprinsă de autoritățile publice este proporțională dacă este potrivită pentru atingerea scopului urmărit în temeiul împuternicirii atribuite prin lege, este necesară pentru atingerea scopului și este rezonabilă. Măsura întreprinsă de autoritățile publice este una rezonabilă dacă ingerința produsă prin ea nu este disproportională în raport cu scopul urmărit.

134. Analizând limitele controlului judecătoresc stabilite de articolul 225 alin. (3) din Cod, Curtea constată că *prima facie* măsurile de urgență ale autorităților responsabile de gestionarea stării de urgență pot fi contestate în fața tribunalelor. Pe de altă parte, acest articol **nu permite judecătorilor să examineze dacă măsurile contestate sunt „strict impuse de exigențele situației de urgență”, adică dacă sunt proporționale.**

135. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a subliniat că, pentru a îndeplini cerințele stabilite de articolul 6 § 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, „tribunalul” trebuie să aibă competența de a examina toate problemele de fapt și de drept relevante pentru soluționarea litigiului pentru care a fost sesizat. Cerința ca un tribunal să aibă „jurisdicție deplină” este îndeplinită atunci când se constată că organul judiciar în discuție a exercitat o „jurisdicție suficientă” sau a asigurat o „examinare suficientă” în cadrul procedurii (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia* [MC], 6 noiembrie 2018, §§ 176-177). Această condiție nu va fi îndeplinită, dacă tribunalul este împiedicat să examineze sau nu va examina problemele centrale ale litigiului (a se vedea *Franz v. Germania*, 30 ianuarie 2020, § 82).

136. Mai mult, sub aspectul garanțiilor procedurale, orice persoană supusă unei ingerințe în drepturile sale garantate **trebuie să aibă parte de verificarea proporționalității măsurii de către un tribunal independent** (a se vedea, *mutatis mutandis*, *Hirtu și alții v. Franța*, 14 mai 2020, § 75; *Korostelev v. Federația Rusă*, 12 mai 2020, § 64; *Centrul pentru Democrație și Preeminența Dreptului v. Ucraina*, 26 martie 2020, § 118; *Gaughran v. Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord*, 13 februarie 2020, §§ 94, 96; *Solska și Rybicka v. Polonia*, 20 septembrie 2018, § 126).

137. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că funcționarea oricărei societăți democratice presupune în permanență ca premisă esențială în realizarea statului de drept necesitatea creării unui sistem instituționalizat de control capabil să „cenzureze” activitatea autorităților publice la orice nivel, astfel încât puterea deținută să nu devină o prerogativă la discreția

celor ce o exercită. În context, în calitatea sa de instituție juridică, **contenciosul administrativ** are drept scop **contracararea abuzurilor și exceselor de putere din partea autorităților publice, apărarea drepturilor persoanelor în spiritul legii**, ordonarea activității autorităților publice, precum și asigurarea ordinii de drept. Existența unor **garanții adecvate și suficiente împotriva abuzurilor**, garanții printre care se numără cea a procedurilor de **control eficient exercitat de către puterea judecătorească**, este cu atât mai necesară, cu cât, sub pretextul apărării democrației, asemenea măsuri riscă să o submineze sau chiar să o distrugă (HCC nr. 18 din 11 decembrie 2012, §§ 43-44, și HCC nr. 5 din 11 februarie 2014, §§ 39-40, 72).

138. Curtea constată că prevederile articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ **nu conferă instanțelor judecătorești competența de a verifica proporționalitatea măsurilor de urgență** dispuse de către autoritățile executive responsabile de gestionarea stării de urgență. Acest **fapt împiedică instanțele judecătorești să examineze probleme care pot fi fundamentale pentru litigiile cu care este sesizată**. Judecătorii sunt limitați în competență; ei pot examina *legalitatea* măsurilor de urgență (a se vedea HCC nr. 5 din 11 februarie 2014, §§ 67-70), nu și dacă acestea sunt proporționale.

139. Așadar, controlul a cărui realizare o impun dispozițiile articolului 225 alin. (3) din Cod pentru instanțele judecătorești în materie de contestații ale măsurilor de urgență **nu are o întindere suficientă și nu asigură exercitarea sa din partea unui tribunal cu „jurisdicție deplină”, așa cum o cere articolul 20 din Constituție**.

**(c) Dacă prevederile contestate sunt proporționale cu scopul legitim urmărit**

140. Curtea reține că, în acest caz, ea a fost chemată să examineze proporționalitatea unor prevederi legale fără a avea ca reper un drept fundamental afectat. Totuși, ea a constatat că prevederile în discuție pot afecta mai multe drepturi fundamentale (a se vedea § 53 *supra*).

141. În acest caz, pentru că trebuie să analizeze măsuri legislative cu un câmp de aplicare foarte larg, principiul proporționalității impune existența unor garanții care ar putea compensa eventuala aplicare abuzivă a prevederilor contestate. În primul rând, împotriva acțiunilor abuzive ale autorităților publice, în eventualitatea în care acestea au loc, trebuie să existe un remediu sub forma controlului judecătoresc. Astfel, legea trebuie să le asigure persoanelor afectate de măsurile de urgență ale executivului pe durata stării de urgență accesul la un tribunal cu „jurisdicție deplină”.

142. Așa cum la § 139 din Hotărâre Curtea a constatat că prevederile articolului 225 alin. (3) din Codul administrativ nu asigură un control din partea unui tribunal cu „jurisdicție deplină”, Curtea reține că dispozițiile contestate sunt disproporționate.

143. Curtea nu va examina existența altor garanții, deoarece lipsa unui control judecătoresc deplin este suficient pentru a constata caracterul disproporționat al dispozițiilor contestate.

#### *Concluzii*

144. Pe de o parte, Curtea reține că dispozițiile contestate sunt accesibile și clare, fiind conforme cu dispozițiile articolului 23 din Constituție. De asemenea, dispozițiile contestate au un domeniu de aplicare limitat, concret și strict funcțional și limitează în timp competențele autorităților executive responsabile de gestionarea stării de urgență.

145. Totuși, asemenea carențe, precum (i) lipsa unui control parlamentar eficient; (ii) lipsa unui control judiciar de jurisdicție deplină, și (iii) caracterul disproporționat al dispozițiilor contestate, determină Curtea să constate că dispozițiile contestate nu asigură un echilibru între puterile statului în contextul stării de urgență, nu asigură dreptul de a fi judecat de către un tribunal de plină jurisdicție și nu asigură un remediu deplin împotriva eventualelor acțiuni abuzive ale autorităților publice, așa cum articolele 6, 20, 54, 60 și 66 din Constituție o cer.

146. Cu privire la lipsa unui control parlamentar eficient, Curtea reține că Constituția nu-i impune legislatorului să reglementeze acest mecanism după un anumit model. Din acest motiv, Curtea va emite o Adresă Parlamentului în vederea reglementării unui mecanism de control parlamentar eficient asupra măsurilor dispuse de către Executiv pe durata stării de urgență. Parlamentul poate avea în vedere recomandările Comisiei de la Veneția în această materie (a se vedea §§ 120-121 *supra*) și reglementarea acestui mecanism de către statele Europei (a se vedea §§ 20-44 *supra*).

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 parțial* sesizările depuse de către dnii Andrian Candu, Sergiu Sîrbu, Corneliu Padnevici, dna Eleonora Graur și dl Chiril Moțpan, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se recunosc constituționale* articolele 20 lit. k), 22 alin. (1) lit. i), 24 lit. g) și 25 lit. j) din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și textul „altor acțiuni necesare” de la Articolul 2 pct. 12) din Hotărârea Parlamentului nr. 55 din 17 martie 2020 privind declararea stării de urgență, în măsura în care:

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA NR. 212 DIN 24 IUNIE 2004 ȘI A UNOR PREVEDERI DIN  
HOTĂRÂREA PARLAMENTULUI NR. 55 DIN 17 MARTIE 2020

(a) autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență îndeplinesc doar atribuții, măsuri sau acțiuni necesare realizării scopurilor care au stat la baza declarării stării de urgență;

(b) atribuțiile, măsurile sau acțiunile necesare nu depășesc sfera de competență a puterii executive, și

(c) Parlamentul poate exercita un control efectiv al măsurilor în discuție.

3. *Se declară neconstituțional* articolul 225 alin. (3) din Codul administrativ în partea în care limitează competența instanțelor de judecată de a efectua controlul proporționalității măsurilor dispuse de către autoritatea publică.

4. Până la modificarea Codului administrativ de către Parlament, în cazul contestării măsurilor adoptate de către autoritățile responsabile de gestionarea stării de urgență, instanțele judecătorești vor trebui să examineze inclusiv dacă măsura dispusă de către autoritatea publică este proporțională cu situația care a determinat-o.

5. 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**

**Domnica MANOLE**

*Chișinău, 23 iunie 2020*

*HCC nr. 17*

*Dosarul nr. 47a/2020*