



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

DECIZIE

DE INADMISIBILITATE

a sesizării nr. 114b/2020

privind interpretarea articolului 106¹ din Constituție

*(angajarea răspunderii Guvernului
în cazul neîntrunirii cvorumului Parlamentului)*

CHIȘINĂU

22 decembrie 2020

Curtea Constituțională, judecând în componența:

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

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 10 iulie 2020,
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând pe 22 decembrie 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind interpretarea articolului 106¹ din Constituție, depusă de dl Igor Munteanu, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

2. Sesizarea a fost depusă la Curtea Constituțională pe 10 iulie 2020, în baza articolului 135 alin. (1) litera b) din Constituție.

3. Autorul sesizării îi solicită Curții Constituționale interpretarea articolului 106¹ din Constituție prin oferirea unui răspuns la următoarele întrebări:

„1. Dacă ședința plenară a Parlamentului pentru prezentarea programului, a declarației de politică generală sau a proiectului de lege și/sau pentru dezbateră politică privind menținerea sau demiterea Guvernului nu are loc din motivul neîntrunirii cvorumului, mai pot fi convocate alte ședințe plenare pentru aceeași chestiune?

2. Dacă da, atunci care este termenul rezonabil în care asemenea ședințe mai pot fi convocate?

3. Poate fi considerată absența majorității deputaților aleși în ședința plenară a Parlamentului în calitate de refuz de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern? Poate fi considerat un astfel de refuz drept o exprimare indirectă a neîncrederii Guvernului?

4. Care sunt consecințele refuzului Parlamentului de a dezbate programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege asumat de Guvern asupra celui din urmă?”

Legislația pertinentă

4. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

Articolul 106 Exprimarea neîncrederii

„(1) Parlamentul, la propunerea a cel puțin o pătrime din deputați, își poate exprima neîncrederea în Guvern, cu votul majorității deputaților.

(2) Inițiativa de exprimare a neîncrederii se examinează după 3 zile de la data prezentării în Parlament.”

Articolul 106¹ Angajarea răspunderii Guvernului

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

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

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

ÎN DREPT

A. Argumentele autorului sesizării

5. Solicitând o interpretare din partea Curții, autorul sesizării menționează că instituția angajării răspunderii Guvernului a devenit o practică susținută de normele constituționale, oferită guvernelor, cu scopul depășirii unor situații de incertitudine politică, pentru rezolvarea rapidă a unor probleme de interes vital. Moțiunea de cenzură reprezintă instrumentul principal de exercitare a controlului parlamentar în contextul angajării răspunderii Guvernului. În acest sens, autorul sesizării se întreabă dacă în absența unei moțiuni de cenzură, lipsa deliberată a majorității deputaților de la ședința plenară a Parlamentului în cadrul căreia este prezentat programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege înaintat de Guvern poate fi considerată o exprimare a neîncrederii față de Guvern. Autorul sesizării consideră că neîncrederea majorității parlamentare față de Guvern poate fi exprimată și prin lipsa deliberată a majorității deputaților de la ședința Parlamentului, convocată pentru angajarea răspunderii Guvernului.

6. Autorul sesizării notează că jurisprudența Curții în materia angajării răspunderii Guvernului nu oferă un răspuns pentru situația în care ședința plenară a Parlamentului nu poate fi convocată din cauza lipsei deliberate a majorității deputaților la ședința plenară a Parlamentului. Autorul sesizării

se întreabă dacă asemenea Guvern mai are mandat de încredere din partea Parlamentului sau nu și dacă poate fi convocată la nesfârșit ședința plenară a Parlamentului pentru a-i acorda Guvernului posibilitatea să-și prezinte programul, declarația de politică generală sau proiectul de lege. În opinia autorului sesizării, dacă ședința plenară a Parlamentului nu a avut loc din cauza neîntrunirii cvorumului, atunci nu mai pot fi convocate alte ședințe plenare pentru soluționarea aceleiași chestiuni.

B. Aprecierea Curții

7. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

8. Articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale îi conferă deputatului din Parlamentul Republicii Moldova prerogativa sesizării Curții Constituționale.

9. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, interpretarea Constituției ține de competența Curții Constituționale.

10. Curtea observă că obiectul sesizării îl constituie interpretarea articolului 106¹ din Constituție.

11. În scopurile prezentei decizii, Curtea consideră că, pentru o mai mare claritate în interpretarea articolului 106¹ din Constituție, întrebările autorului sesizării ar trebui concretizate după cum urmează:

„1. Dacă ședința plenară a Parlamentului stabilită pentru angajarea răspunderii Guvernului a eșuat din cauza neîntrunirii cvorumului, mai pot fi convocate alte ședințe plenare pentru aceeași chestiune? În caz afirmativ, care este termenul în care mai pot fi convocate asemenea ședințe?

2. Poate fi considerată absența majorității deputaților aleși de la ședința plenară a Parlamentului ca un refuz de a dezbate actele în privința cărora Guvernul și-a angajat răspunderea? Reflectă acest refuz o neîncredere indirectă față de Guvern?

3. Ce consecințe are refuzul Parlamentului de a dezbate actele în privința cărora Guvernul și-a angajat răspunderea?”

12. Cu privire la existența unor hotărâri anterioare, Curtea se va pronunța asupra acestui fapt la etapa examinării întrebărilor autorului sesizării.

1. Dacă ședința plenară a Parlamentului stabilită pentru angajarea răspunderii Guvernului a eșuat din cauza neîntrunirii cvorumului, mai pot fi convocate alte ședințe plenare pentru aceeași chestiune? În caz afirmativ, care este termenul în care mai pot fi convocate asemenea ședințe?

13. Curtea reține că problema lipsei cvorumului necesar pentru întrunirea Parlamentului în contextul angajării răspunderii Guvernului a fost tratată în jurisprudența Curții. Astfel, în Hotărârea nr. 10 din 13 aprilie 2020, Curtea a reținut că neîntrunirea cvorumului necesar constituie o tentativă eșuată a angajării răspunderii Guvernului în privința unui proiect de lege în fața Parlamentului (§ 43 din Hotărârea citată).

14. În această cauză, Curtea observă că autorul sesizării întrebă de câte ori Guvernul poate declanșa, în mod repetat, procedura angajării răspunderii în privința unui act stabilit de Constituție, în cazul în care prima încercare de angajare a răspunderii a eșuat, deoarece Parlamentul nu s-a întrunit.

15. Curtea notează că problema pusă în discuție de autorul sesizării nu este reglementată în mod expres de articolul 106¹ din Constituție, care reglementează procedura de angajare a răspunderii Guvernului. În jurisprudența sa, Curtea a stabilit că această procedură cuprinde patru etape, și anume: 1) adoptarea hotărârii Guvernului cu privire la angajarea răspunderii; 2) prezentarea în fața Parlamentului a actului asupra căruia Guvernul își angajează răspunderea; 3) acordarea posibilității depunerii moțiunii de cenzură și 4) votarea moțiunii de cenzură sau susținerea actului asupra căruia Guvernul și-a angajat răspunderea prin nedepunerea sau nevotarea moțiunii de cenzură. De asemenea, Curtea a stabilit care sunt elementele fiecărei etape (a se vedea HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, §§ 34-37) și a menționat că acestea trebuie îndeplinite gradual (§ 39).

16. În același timp, Curtea reține că nici articolul 106¹ din Constituție, nici interpretarea acestuia oferită prin jurisprudența Curții nu tratează problema pusă în discuție de autorul sesizării. Astfel, lipsa unor reglementări exprese sau cel puțin a unor reglementări din care ar putea fi dedus un răspuns la întrebarea autorului sesizării presupune că reglementarea acestui aspect ține de competența Parlamentului. Legislatorul deține o marjă discreționară largă în privința reglementării numărului de încercări la care poate recurge Guvernul în procedura constituțională a angajării răspunderii asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, în cazul în care prima încercare de angajare a răspunderii a eșuat.

17. Totodată, marja discreționară a Parlamentului nu este una absolută. În primul rând, numărul de încercări la care poate recurge Guvernul în procedura angajării răspunderii, în cazul în care prima încercare a eșuat, trebuie să fie un număr redus în mod rezonabil. Acest fapt se explică prin celeritatea procedurii în discuție (a se vedea HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 60; HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 46), care îi permite Guvernului să nu urmeze procedura legislativă ordinară de adoptare a actelor prevăzute de articolul 106¹ din Constituție. În al doilea rând, numărul de încercări pentru angajarea răspunderii Guvernului trebuie să fie limitat. În caz contrar, declanșarea nelimitată a procedurii în discuție de către Guvern asupra aceluiași act stabilit de articolul 106¹ din Constituție ar submina necesitatea adoptării actului în discuție prin procedura angajării răspunderii Guvernului.

18. Prin urmare, Parlamentul deține o marjă discreționară în reglementarea numărului de încercări la care poate recurge Guvernul în procedura angajării răspunderii asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, în cazul în care prima încercare de angajare a răspunderii a eșuat. În același timp, Parlamentul trebuie să respecte un echilibru corect între dreptul constituțional al Guvernului de a utiliza procedura angajării răspunderii și celeritatea acestei proceduri. Așadar, Curtea reține că acest aspect al sesizării este inadmisibil.

II. Poate fi considerată absența majorității deputaților aleși de la ședința plenară a Parlamentului ca un refuz de a dezbate actele în privința cărora Guvernul și-a angajat răspunderea? Reflectă acest refuz o neîncredere indirectă față de Guvern?

19. Curtea reiterează că neîntrunirea cvorumului necesar constituie o tentativă eșuată a angajării răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege în fața Parlamentului (a se vedea HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, § 43). Constituția nu face deosebire între motivele neîntrunirii cvorumului Parlamentului. Aceste motive pot avea la bază atât absența motivată a unor deputați, cât și refuzul deliberat al majorității deputaților aleși de a participa la procedura angajării răspunderii Guvernului. În ambele cazuri, cvorumul necesar pentru desfășurarea ședinței Parlamentului nu este întrunit și, prin urmare, angajarea răspunderii Guvernului eșuează.

20. Cu referire la pretinsa neîncredere față de Guvern prin refuzul deliberat al majorității deputaților aleși de a participa la procedura angajării răspunderii Guvernului, Curtea reține că articolul 106 din Constituție stabilește expres că neîncrederea în Guvern se exprimă prin „votul” majorității deputaților. Așadar, dacă majoritatea deputaților doresc să-și exprime neîncrederea față de Guvern în procedura angajării răspunderii Guvernului, Constituția stabilește explicit că în acest caz **deputații trebuie să depună o moțiune de cenzură** în termen de trei zile de la prezentarea în fața Parlamentului a actului pentru care Guvernul și-a angajat răspunderea și **moțiunea de cenzură trebuie susținută prin vot de majoritatea deputaților** [a se vedea articolele 106 alin. (1) și 106¹ alin. (2)].

21. În acest sens, Curtea reține că acest caz este diferit de principiul stabilit prin Decizia nr. 1 din 19 ianuarie 2016. În Decizia menționată, Curtea a reținut că, în contextul procedurii de investire a Guvernului, lipsa cvorumului necesar presupune neacordarea votului de încredere de Parlament și eșuarea tentativei de formare a Guvernului (a se vedea §§ 26 și 48 din Decizia citată). Spre deosebire de **procedura investirii Guvernului**, în care neacordarea votului de încredere poate avea loc și din cauza lipsei cvorumului Parlamentului, Curtea observă că în **procedura exprimării neîncrederii**, inclusiv în cazul angajării răspunderii Guvernului, Constituția impune un standard mai înalt, solicitând, în mod expres, prin articolele 106 alin. (1) și 106¹ alin. (2), votul majorității deputaților.

22. În jurisprudența sa, Curtea a statuat că o dezbateră politică privind demiterea Guvernului prin retragerea încrederii acordate poate avea loc numai în ședința plenară a Parlamentului (HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 56), iar neîntrunirea cvorumului necesar la examinarea moțiunii de cenzură este considerată o tentativă eșuată a exprimării neîncrederii în Guvern (a se vedea HCC nr. 10 din 13 aprilie 2020, § 37; DCC nr. 77 din 12 octombrie 2016, § 31). Astfel, absența majorității deputaților aleși de la ședința Parlamentului în care Guvernul își angajează răspunderea nu echivalează, sub aspect constituțional, cu exprimarea neîncrederii Guvernului.

23. Prin urmare, Curtea reține că acest aspect al sesizării este tratat în mod clar în Constituție și nu pretinde interpretări.

III. Ce consecințe are refuzul Parlamentului de a dezbate actele în privința cărora Guvernul și-a angajat răspunderea?

24. Referitor la solicitarea autorului sesizării de a interpreta articolul 106¹ din Constituție prin prisma consecințelor unui eventual refuz al Parlamentului de a dezbate actele în privința cărora Guvernul și-a angajat răspunderea, Curtea reține următoarele.

25. Curtea reiterează că angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o inițiativă legislativă a acestuia, înaintată sub forma unui proiect de lege Parlamentului, care îl poate accepta fără a-l supune dezbaterilor și votării sau care poate demite Guvernul inițind și adoptând o moțiune de cenzură (a se vedea HCC nr. 28 din 22 decembrie 2011, § 55; HCC nr. 25 din 29 octombrie 2019, § 47). Astfel, adoptarea legilor în condițiile angajării răspunderii Guvernului prezintă prin sine o procedură legislativă specială prin care un proiect de lege, la inițiativa Guvernului, cu riscul demiterii sale, poate obține calitatea de lege fără a fi amendat și votat de către deputați.

26. Curtea reține că, conform prevederilor articolului 106¹ din Constituție, în procesul de angajare a răspunderii Guvernului asupra unui program, a unei declarații de politică generală sau a unui proiect de lege, în Parlament nu are loc dezbateră efectivă a acestora. În cadrul procedurii menționate poate avea loc doar dezbateră moțiunii de cenzură, dar nu și a actelor asupra cărora Guvernul și-a angajat răspunderea.

27. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că necesitatea interpretării trebuie să fie confirmată prin caracterul incert și neuniform al dispozițiilor constituționale (a se vedea DCC nr. 69 din 27 iunie 2017, § 22; DCC nr. 125 din 15 decembrie 2017, § 19; DCC nr. 96 din 6 august 2020, § 8; DCC nr. 98 din 6 august 2020, § 12; DCC nr. 144 din 17 decembrie 2020, § 12). Prezentarea unor situații ipotetice, fără argumentarea pretensei neclarității a Constituției, nu este suficientă pentru inițierea procesului de interpretare a Constituției de către Curte. Așadar, Curtea reține că acest aspect al sesizării este inadmisibil.

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

DECIDE:

1. *Se declară inadmisibilă* sesizarea privind interpretarea articolului 106¹ din Constituție, depusă de dl Igor Munteanu, deputat în Parlamentul Republicii Moldova.

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

Președinte

Domnica MANOLE

Chișinău, 22 decembrie 2020

DCC nr. 153

Dosarul nr. 114b/2020