



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**DECIZIE**  
**DE INADMISIBILITATE**

*a sesizării nr. 42b/2019*

privind interpretarea  
prevederilor articolelor 102, 103, 106<sup>1</sup> și 106<sup>2</sup> din Constituția Republicii Moldova

CHIȘINĂU

25 aprilie 2019

Curtea Constituțională, judecând în componența:

dlui Mihai POALELUNGI, *președinte*,  
dnei Raisa APOLSCHII,  
dlui Aurel BĂIEȘU,  
dlui Corneliu GURIN,  
dlui Artur REȘETNICOV,  
dlui Veaceslav ZAPOROJAN, *judecători*,  
cu participarea dnei Dina Musteața, *grefier*,

Având în vedere sesizarea depusă pe 28 februarie 2019,  
Înregistrată pe aceeași dată,  
Examinând admisibilitatea sesizării menționate,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând pe 25 aprilie 2019 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea decizie:

## ÎN FAPT

1. La originea cauzei se află sesizarea privind interpretarea prevederilor articolelor 102, 103, 106<sup>1</sup> și 106<sup>2</sup> din Constituția Republicii Moldova depusă la Curtea Constituțională pe 28 februarie 2019 de către domnul Serghei Sârbu, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. b) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale.

2. Autorul sesizării îi solicită Curții Constituționale să explice următoarele aspecte, prin interpretarea articolelor menționate mai sus:

1) dacă este admisibilă perpetuarea unui blocaj instituțional și a unui vid de putere de lungă durată în cazul demisiei Guvernului după validarea noului Parlament, în cazul imposibilității formării unei majorități parlamentare și în cazul imposibilității formării Guvernului, fapte care conduc la organizarea alegerilor parlamentare anticipate?

2) dacă Guvernul în exercițiu este obligat să ia toate măsurile necesare pentru a asigura continuitatea puterii, asigurarea securității economice și financiare, asigurarea securității naționale și a capacității de apărare a țării în caz de blocaj al activității parlamentare și prin ce mecanisme constituționale?

3) dacă Guvernul în exercițiu poate, în cazul instituirii vidului de putere legislativă, să emită acte normative, inclusiv în domeniul de reglementare al legilor ordinare și organice, pentru a asigura continuitatea puterii, securitatea economică și financiară, securitatea națională și capacitatea de apărare a țării?

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

## CONTEXT

4. Pe 1 decembrie 2018 a expirat mandatul Parlamentului ales pe 30 noiembrie 2014. Astfel, în conformitate cu articolul 83 alin. (2) din Codul electoral, Parlamentul Republicii Moldova a stabilit, prin Hotărârea nr. 197 din 27 iulie 2018, data desfășurării alegerilor parlamentare (*i.e.* 24 februarie 2019).

5. Pe 24 februarie 2019, în Republica Moldova au avut loc alegerile parlamentare în baza unui sistem de vot mixt (proporțional și majoritar), într-o circumscripție națională și în 51 de circumscripții uninominale. Pe 9 martie 2019, prin HCC nr. 4, Curtea Constituțională a validat mandatele deputaților aleși în Parlamentul Republicii Moldova în cadrul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019, în circumscripțiile națională și în circumscripțiile uninominale.

6. Autorul sesizării prezintă o presupusă problemă de blocaj constituțional și un presupus vid de putere drept consecințe ale demisiei Guvernului după validarea mandatelor noului Parlament. Eventualele situații în care Guvernul demisionar, cu atribuții limitate, continuă să execute doar funcții de administrare, iar noul Parlament se află în imposibilitatea de a forma o majoritate parlamentară stabilă, chiar și după alegerile anticipate, creează, în opinia autorului sesizării, o criză instituțională.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

7. 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 2 Suveranitatea și puterea de stat

„(1) Suveranitatea națională aparține poporului Republicii Moldova, care o exercită în mod direct și prin organele sale reprezentative, în formele stabilite de Constituție.

[...]”

### 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 85 Dizolvarea Parlamentului

„(1) În cazul imposibilității formării Guvernului sau al blocării procedurii de adoptare a legilor timp de 3 luni, Președintele Republicii Moldova, după consultarea fracțiunilor parlamentare, poate să dizolve Parlamentul.

(2) Parlamentul poate fi dizolvat, dacă nu a acceptat votul de încredere pentru formarea Guvernului, în termen de 45 de zile de la prima solicitare și numai după respingerea a cel puțin două solicitări de investitură.

(3) În cursul unui an, Parlamentul poate fi dizolvat o singură dată.

(4) Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, cu excepția cazului prevăzut la articolul 78 alineatul (5), și nici în timpul stării de urgență, de asediu sau de război.”

## Articolul 96

### Rolul

„(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 100

### Încetarea funcției de membru al Guvernului

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

## Articolul 101

### Prim-ministrul

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

(2) În cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia, Președintele Republicii Moldova va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar pînă la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează, dacă Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern.

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

## Articolul 102

### Actele Guvernului

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

(2) Hotărîrile se adoptă pentru organizarea executării legilor.

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

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

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

## Articolul 103

### Încetarea mandatului

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

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

### Articolul 106<sup>1</sup> Angajarea răspunderii Guvernului

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

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

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

### Articolul 106<sup>2</sup> Delegarea legislativă

„(1) În vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

(2) Legea de abilitare va stabili, în mod obligatoriu, domeniul și data până la care se pot emite ordonanțe.

(3) Ordonanțele intră în vigoare la data publicării, fără a fi promulgate.

(4) Dacă legea de abilitare o cere, ordonanțele se supun aprobării Parlamentului. Proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor se prezintă în termenul stabilit în legea de abilitare. Nerespectarea acestui termen atrage încetarea efectelor ordonanței. Dacă Parlamentul nu respinge proiectul de lege privind aprobarea ordonanțelor, acestea rămân în vigoare.

(5) După expirarea termenului stabilit pentru emiterea ordonanțelor, acestea pot fi abrogate, suspendate sau modificate numai prin lege.”

## DREPT COMPARAT

8. În unele state europene, soluția aleasă pentru guvernele interimare este cea a administrării afacerilor curente (*expédition des affaires courantes*, în franceză, *geschaefsfuehrende Regierung*, în germană, sau *ordinaria amministrazione*, în italiană). În Franța, Belgia, Olanda, Italia și în unele țări scandinave a fost adoptată această soluție, care presupune că, după demisia sa, guvernul își îndeplinește sarcinile de o manieră specială (a se vedea Claude Klein, *The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?*, *Israel Law Review*, vol. 12, no. 3, 1977, p. 279). Competențele sale sunt limitate.

9. Franța celei de-a Patra Republici a dezvoltat cel mai mult doctrina administrării afacerilor curente. Deși nici Constituția franceză din 1946, nici Constituția franceză din 1958 nu conțin vreo limitare de ordin constituțional a activității guvernului interimar, Consiliul de Stat a formalizat în practica sa doctrina afacerilor curente. În decizia *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* din 4 aprilie 1952, Consiliul de Stat a anulat un decret al guvernului provizoriu al Republicii franceze privind transferul și devoluțiunea bunurilor și activelor instituțiilor de presă și de informare din Algeria, pentru că decretul nu putea fi considerat o afacere curentă, în înțelesul continuității necesare pentru asigurarea serviciilor publice a acestei noțiuni. Din această perspectivă, Consiliul de Stat, care efectuează controlul judecătoresc al acțiunilor administrative, a verificat dacă actele Guvernului nu sunt acte *ultra vires*. Sub regimul

Constituției din 1958, eventualitatea unui guvern interimar de lungă durată este redusă, date fiind perioadele mici de instituire a guvernelor noi. Potrivit articolului 8 din Constituția Franței, Președintele Republicii numește Prim-ministrul. Prin urmare, nu există un vot de încredere acordat de către Parlament Prim-ministrului.

10. În Belgia, guvernul care administrează „afacerile curente” (*gouvernement d'affaires courantes*) reprezintă un guvern cu competențe limitate, care funcționează în cazul în care Camera Reprezentanților și-a pierdut încrederea în acesta, atunci când camerele Parlamentului federal au fost dizolvate, atunci când guvernul a demisionat sau în cazul în care se așteaptă instituirea unui nou guvern după alegeri. În Belgia a existat o criză guvernamentală îndelungată, manifestată printr-un interimat guvernamental care a durat din 26 aprilie 2010 până pe 6 decembrie 2011, după ce guvernul și-a prezentat demisia în fața Regelui. În timpul perioadei de interimat, activitățile guvernului federal belgian au fost dublate de o serie de inițiative politice și de negocieri în vederea constituirii unui guvern nou. În acest timp, legislația nouă a fost aprobată de către Parlament datorită coalițiilor *ad hoc*. Acest fapt a permis luarea unor măsuri în chestiuni urgente, cum ar fi respectarea obligațiilor care îi reveneau Belgiei din apartenența la NATO, obligații privind trimiterea de trupe militare în Libia, redresarea financiară a unor bănci, contribuția la consolidarea monedei EURO, autorizarea de bugete pentru treburi urgente (*e.g.* criza penitenciarelor, adăposturi pentru vagabonzi pe timp de iarnă) și votarea legislației noi în materie de migrație. În cadrul administrației federale, două caracteristici birocratice au garantat continuitatea operațiunilor curente ale guvernului: permanența personalului și practicile instituite în convențiile *caretaker* (*i.e.* legate de interimatul guvernului). Funcționarii publici de conducere care aveau contracte de muncă limitate în timp au continuat să lucreze. Consilierii miniștrilor au rămas în funcție. Câteva sute de numiri în administrație, în domeniul militar și în cel judiciar au fost amânate, din cauza interimatului guvernamental. Cu caracter de excepție, a fost luată decizia de numire în funcție a guvernatorului Băncii Centrale a Belgiei, de vreme ce era o obligație impusă de Banca Centrală Europeană (a se vedea *Geert Bouckaert, Marleen Brans, Governing without Government: Lessons from Belgium's Caretaker Government, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 25, nr. 2, 2012, p. 174).

11. Competențele guvernului interimar în Belgia constau în gestionarea zilnică a treburilor publice, a chestiunilor urgente și a obligațiilor internaționale (inclusiv a celor care decurg din statutul de stat-membru al Uniunii Europene). Inițiativele noi sunt excluse, pentru că ele țin de prerogativele guvernului nou. Un factor de continuitate a guvernării în Belgia îl reprezintă elementele și procedurile convențiilor *caretaker*, care urmăresc să salvgardeze prerogativele guvernului nou. Pentru a salvarda disciplina și prudența bugetară în privința cheltuielilor noi, regulile *caretaker* instituie controlul administrativ și bugetar al acestor cheltuieli. Alocarea de fonduri se decide la întrunirile de cabinet, nu la nivel ministerial, iar procedurile și mecanismele de control sunt mai elaborate decât de obicei.

12. Regulile *caretaker* presupun, însă, existența unui anumit grad de adaptare a politicilor publice la presiunile globale și europene. Spre exemplu, în 2010, Belgia a deținut Președinția Consiliului Uniunii Europene, iar deciziile luate în legătură cu acest aspect de către autoritățile belgiene, inclusiv angajarea de personal special la

nivel federal și regional, au fost considerate ca fiind inițiative care nu au un caracter de noutate. De asemenea, punerea în executare a regulamentelor Uniunii Europene și transpunerea directivelor Uniunii Europene, despre care se considera că reprezentau 75 % din sfera politicilor publice în Belgia, a fost considerată o continuare obișnuită a afacerilor curente (a se vedea Marleen Brans, *Continuity and Change in Belgium's Caretaker Administration*, European Political Science, no. 11, 2012, p. 105). Nu este dificil să se imagineze discreția în materie de politici publice, atunci când dreptul european este transpus în ordinea internă.

13. În Belgia au existat și alte exemple de politici publice care au demonstrat că sunt permise cheltuieli noi, cu caracter de excepție, pentru o mai bună realizare a unor obiective stabilite anterior. Serviciului federal responsabil de găzduirea solicitanților de azil i s-a asigurat posibilitatea financiară de a spori numărul de adăposturi. Atunci când criza penitenciarelor a reclamat noi spații pentru deținuți, ministrul Justiției a cerut Parlamentului aprobarea planurilor sale.

14. Din perspectiva administrării afacerilor curente și a aplicării politicilor publice, convențiile *caretaker* din Belgia permit menținerea a ceea ce s-a decis de către guvernul anterior. Dacă o cer circumstanțele naționale sau internaționale, guvernul interimar belgian este suficient de flexibil pentru a răspunde problemelor (a se vedea Marleen Brans, *op.cit.*, p. 106).

15. În teoria de drept constituțional italian, competențele recunoscute Guvernului după dizolvarea legislativului și în perioada scurtă de așteptare a votului de încredere după desemnarea Prim-ministrului fac parte din conceptul de *ordinaria amministrazione*. Acest concept este considerat unul vag, iar definirea lui are loc în funcție de circumstanțe, echivalând cu o autolimitare convențională a Guvernului (a se vedea Elisabetta Catelani, *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, Osservatorio sulle fonti, nr. 2, 2018, p. 3).

16. Constituția Danemaricii prevede, la secțiunea 15 (2), că atunci când legislativul își retrace încrederea în Prim-ministru, acesta va rămâne în funcție și va efectua acțiunile necesare pentru asigurarea neîntreruptă a afacerilor publice.

17. Legislația Germaniei, de exemplu, nu conține prevederi normative sau convenții care să impună o limitare a conduitei guvernelor interimare. În Germania, posibilele dificultăți generate de perioadele de interimat sunt mai puține decât în alte jurisdicții, pentru că schimbarea guvernelor între alegeri reclamă un vot constructiv de neîncredere. Prin urmare, niciun guvern nu-și poate pierde încrederea legislativului între alegeri fără ca această încredere să fie transferată, în mod simultan, unui guvern alternativ. Astfel, un guvern demisionar acționează în capacitatea sa de guvern interimar, pe când este format un nou guvern, și nu va exista niciun dubiu cu privire la natura acestui nou guvern. Consultările dintre partide cu privire la chestiuni importante de politică publică care pot apărea în această perioadă pot fi desfășurate într-un context politic relativ cert. Din acest motiv, în Germania, perioadele de interimat nu au generat dificultăți majore.

18. În Israel, opinia general acceptată este că guvernele interimare beneficiază de toate competențele guvernelor obișnuite, chiar dacă uneori această soluție este considerată inadecvată de *lege ferenda* (a se vedea Claude Klein, *The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?*, Israel Law Review, vol. 12, no.

3, 1977, p. 271). Legea fundamentală a Israelului cu privire la Guvern din 2001 prevede, la secțiunea 30 (b), că atunci când a fost ales un nou Knesset (legislativul Israelului) sau atunci când Guvernul a demisionat, Guvernul interimar continuă să-și îndeplinească funcțiile până la constituirea unui Guvern nou. Această secțiune stabilește principiul continuității guvernamentale. „Guvernările pleacă și vin, însă Guvernul rămâne întotdeauna” (a se vedea hotărârea Curții Supreme a Israelului din cazul *H CJ 5/86 SHAS Partidul Sephardim Shomrei Torah din Knesset v. Ministerul Treburilor Religioase*, la p. 751). Fundamentul acestei prevederi constă în abordarea potrivit căreia odată cu demisia unui Prim-ministru nu se creează un vid guvernamental, fiind asigurate continuitatea și stabilitatea executivului. Nu există nicio prevedere în Legea fundamentală care să restrângă autoritatea formală a Prim-ministrului demisionar sau autoritatea formală a ministerelor la activitățile curente. Judecătorul Cheshin a explicat această abordare în felul următor, în H CJ 5621/96 *Herman – Președintele Consiliului municipal Ofakim v. Ministerul Treburilor Religioase*, la p. 804: „Lumea dreptului acționează în felul ei, iar puterea de acțiune există, indiferent dacă ne aflăm în perioada dintre scrutine sau în timpul alegerilor. Autoritatea guvernului rămâne aceeași, în fiecare zi a anului, de la un an la altul, și în privința competențelor membrilor cabinetului”.

19. În hotărârea H CJ 5167/00 *Weiss v. Prim-ministrul Israelului*, Curtea Supremă a Israelului a trebuit să se pronunțe cu privire la competența unui Guvern demisionar de a purta negocieri în vederea asigurării unui aranjament politic cu Autoritatea Palestiniană, pentru semnarea unui acord înainte de alegeri. Petenții din acest caz au susținut că exista o limitare a autorității Prim-ministrului în exercițiu și a Guvernului care continua să-și exercite funcțiile după alegeri. Această limitare se referea la „afacerile curente”, și nu la rezolvarea chestiunilor de principiu cu consecințe pe termen lung. Abordarea este comună unui număr de țări cu regim parlamentar. În ciuda acestui context, Curtea Supremă a Israelului a considerat că nu era potrivit atunci să introducă în Israel, pe calea interpretării, teoria continentală referitoare la limitarea competențelor guvernului interimar (a se vedea punctul 6 al hotărârii). Ordinea constituțională din Israel nu recunoștea o teorie specială potrivit căreia, odată cu demisia Prim-ministrului, competențele acestuia și competențele miniștrilor se limitau la treburile deja în desfășurare. Cu toate acestea, guvernul demisionar trebuia să acționeze, ca orice alt guvern, în mod rezonabil și proporțional. Potrivit Curții Supreme a Israelului, principiul caracterului rezonabil și principiul proporționalității reprezintă principii juridice generale aplicabile activității oricărui guvern, inclusiv în cazul unui guvern demisionar. Marja caracterului rezonabil care determină marja operațiilor dincolo de care acțiunea guvernului nu este rezonabilă este aplicabilă și operațiunilor unui guvern demisionar (a se vedea punctul 8 al hotărârii).

20. În Noua Zeelandă nu există vreo lege care să stabilească competențele guvernelor interimare. Totuși, în ultimul secol au fost încheiate mai multe convenții constituționale aplicabile situației interimatului. Aceste convenții sunt comparabile cu cele încheiate în multe alte state democratice, în special în privința exigenței ca administrațiile interimare să mențină *status quo*-ul politicilor publice (*i.e.* politicile existente înainte de intervenirea interimatului) și limitarea exercițiului în materie de chestiuni de o anumită importanță politică (a se vedea Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S. Roberts, Hannah Schmidt, *Caretaker*

*Government and the Evolution of Caretaker Conventions in New Zealand*, Victoria University of Wellington Law Review, vol. 28, nr. 4, p. 630). Stabilirea a ceea ce presupune menținerea *status quo*-ul politicilor publice nu este un act facil. În mod prezumtiv, o politică deja anunțată, dar care nu a fost încă implementată, ar trebui să poată fi implementată. O altă implicație a menținerii *status quo*-ului politicilor publice constă în faptul că guvernul interimar nu poate reacționa în fața situațiilor și în fața circumstanțelor noi de maniera în care ar fi făcut-o în timp ce beneficia de încrederea parlamentară. Într-un raport al său din 1986, Comisia privind reforma constituțională din Noua Zeelandă menționa că conduita unui guvern demisionar în perioada de interimat este supusă mai multor constrângeri de ordin constituțional. În primul rând, guvernul demisionar nu trebuie să vină cu inițiative noi de politici publice. În al doilea rând, el trebuie să acționeze cu consultarea majorității care susține guvernul viitor în chestiuni de ordin constituțional, economic ș.a. ce nu pot fi amânate până la venirea unui guvern nou, chiar dacă guvernul demisionar nu este de acord cu cursul de acțiune propus. Un alt raport aprobat de Guvern și publicat de Comisia pentru servicii statale în 1995 a enunțat, în privința perioadelor de interimat, între altele, următoarele principii:

- desfășurarea de zi cu zi a guvernării trebuie să continue;
- guvernul demisionar rămâne autoritatea executivă legitimă, pentru că miniștrii săi continuă să-și ocupe funcțiile sub autoritatea Coroanei;
- guvernul interimar care și-a pierdut încrederea legislativului nu are mandatul de a implementa politici noi sau de a lua decizii majore cum ar fi aprobarea unor numiri sau a unor contracte importante;
- în cazul în care componența politică a guvernului viitor este incertă, guvernul interimar trebuie să nu ia decizii semnificative, acolo unde este posibil. Dacă se cere o decizie imediată și definitivă, care are un efect pe termen lung, administrația existentă poate consulta alte partide pentru a vedea dacă acțiunea propusă se bucură de sprijinul legislativului.

21. Manualul Cabinetului din Noua Zeelandă, elaborat în 1996, menționează că discreția miniștrilor interimari poate fi evaluată în funcție de:

- noutatea unei anumite propuneri sau a unei anumite inițiative ori caracterizarea acesteia ca o extensie a unei politici publice existente;
- semnificația politică a chestiunii în discuție;
- caracterul reversibil al unei anumite decizii și dacă aceasta va obliga, în mod nepotrivit, guvernul viitor;
- posibilitatea amânării luării unei decizii, fără a se provoca dificultăți administrative lipsite de necesitate sau fără să impună costuri nerezonabile;
- posibilitatea consultării cu partidele de opoziție, iar în caz afirmativ, pe ce bază și cu care partide;
- gradul de acord cerut între partide înainte de luarea unei decizii.

22. În Australia, convențiile *caretaker* operează din momentul în care Parlamentul este dizolvat până la oficierea unui guvern nou sau până atunci când rezultatele alegerilor confirmă că administrația existentă va rămâne în funcție. Convențiile *caretaker* din această țară sugerează că până la conturarea unui rezultat al alegerilor sau în eventualitatea unei schimbări a guvernului, guvernul interimar ar trebui, între altele, să mențină *status quo*-ul politicilor publice, să evite numirea unor funcționari

de rang înalt și încheierea de contracte, precum și să nu utilizeze serviciul public în mod părtinitor (Glyn Davis, Alice Ling, Bill Scales, Roger Wilkins, *Rethinking Caretaker Conventions for Australian Governments*, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 60, nr. 3, 2001, p. 11). Totuși, practica australiană a fost caracterizată de pragmatism. Prelungirea duratei interimatelor poate face ca abordările din convențiile *caretaker* să fie de nesusținut. Nu toate contractele pot fi amânate, tot așa cum nu pot fi amânate toate numirile de funcționari de rang înalt. Munca guvernului trebuie să continue, în special atunci când guvernul se află într-un parteneriat cu mediul de afaceri și cu sectorul neguvernamental, pentru garantarea unor servicii importante (a se vedea Glyn Davis, Alice Ling, Bill Scales, Roger Wilkins, *Rethinking Caretaker Conventions for Australian Governments*, op.cit., p. 12). După anunțarea alegerilor din 1951, Prim-ministrul australian de atunci le-a scris colegilor săi miniștri, cerându-le să nu ia decizii în chestiuni de politici publice fără a-i prezenta mai întâi situația. Asemenea scrisori au devenit o cutumă, miniștrilor fiindu-le cerut să evite deciziile majore de politică publică sau numirile importante în funcții până la sfârșitul procesului electoral. În prezent, convențiile *caretaker* din Australia cer ca guvernele interimare să nu ia decizii care ar obliga sau care ar limita libertatea de acțiune a guvernelor viitoare. O caracteristică importantă a convențiilor *caretaker* este interacțiunea impusă între executiv și partidele de opoziție.

23. Departamentul victorian al Premierului și Cabinetul australian au scos în evidență cele patru criterii pentru convențiile *caretaker* postelectorale: (1) politicienilor trebuie să li se ofere timp și „spațiu” pentru a se concentra pe chestiunile constituționale și politice urgente; (2) în cea mai mare măsură posibilă, afacerile normale ale guvernului trebuie să se desfășoare la un nivel minim de incertitudine pentru comunitate; (3) serviciile publice trebuie administrate și trebuie să se vadă că sunt administrate într-un mod nepărtinitor, cu privire la orice decizie care reclamă consultarea cu opoziția; (4) serviciile publice trebuie să rămână loiale guvernului până la schimbarea acestuia din urmă. Loialitatea se manifestă prin furnizarea de consultații de o calitate înaltă pentru guvern, fără teamă și părtinire.

24. Convenții *caretaker* similare există și în Canada. Pe de o parte, guvernul existent își menține întreaga autoritate juridică de a asigura guvernarea efectivă a țării până la instituirea unui guvern nou. Pe de altă parte, un asemenea guvern trebuie să manifeste o autolimitare. Caracterul precis al acestei autolimitări reprezintă o chestiune de judecată politică. Atunci când guvernul interimar a fost învins în mod clar în alegerile pentru legislativ, expectanța autolimitării este una crescută. În aceste cazuri, doar deciziile urgente, de rutină, necontroversate și reversibile vor putea fi considerate adecvate.

## ÎN DREPT

### A. Argumentele autorului excepției de neconstituționalitate

25. Autorul sesizării susține că în Republica Moldova ar putea exista situații în care, după desfășurarea alegerilor parlamentare, să apară o criză care privează statul de o guvernare efectivă și care instituie un vid total de putere.

26. Potrivit autorului sesizării, exercitarea funcției de administrare a treburilor publice de către un guvern interimar nu ridică semne de îngrijorare atât timp cât perioada de până la începerea activității legislative a noului Parlament și investirea noului Guvern nu este mare. Pot exista situații în care Guvernul a demisionat și are atribuții limitate, iar noul Parlament nu poate forma o majoritate parlamentară stabilă, nu poate investi Guvernul nou și nu poate adopta legi. Autorul sesizării susține că o eventuală dizolvare a Parlamentului nu rezolvă nici ea criza politică, de vreme ce prelungește perioada interimatului. Acesta susține că o criză instituțională profundă ar putea dura și 18 luni și că statul nu poate rămâne atât de mult timp într-un vid de putere și fără o administrare deplină.

27. Autorul sesizării solicită o interpretare care ar elucidă cum poate fi evitat eventualul blocaj constituțional descris mai sus.

## **B. Aprecierea Curții**

28. Examinând admisibilitatea sesizării, Curtea constată următoarele.

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

30. Curtea menționează că articolele 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale îi conferă deputatului Parlamentului Republicii Moldova prerogativa sesizării Curții Constituționale.

31. Curtea constată că autorul sesizării solicită interpretarea articolelor 102, 103, 106<sup>1</sup> și 106<sup>2</sup> din Constituția Republicii Moldova, prin prisma întrebărilor menționate la §2 din prezenta decizie.

32. Având în vedere importanța interpretării dispozițiilor constituționale, Curtea Constituțională tratează sesizările de acest caracter cu o exigență deosebită. Acestea pot fi acceptate pentru examinare în fond doar în cazul în care dispoziția constituțională a cărei interpretare se solicită este incertă, ambiguă sau incompletă.

33. Potrivit articolului 60 alineatul (1) din Constituție, Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului Republicii Moldova și unica autoritate legislativă a statului. Totuși, legislatorul constituant a investit și Guvernul cu atribuții de legiferare. Astfel, dacă articolul 106<sup>1</sup> din Constituție reglementează instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege, atunci articolul 106<sup>2</sup> instituie procedura delegării legislative.

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

35. Curtea reține că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru mai multe proiecte de legi în același timp, cu condiția ca acestea să aibă un

caracter stringent, necesar, să reglementeze într-o singură sferă de importanță socială majoră și să fie puse în aplicare imediat.

36. Analizând articolul 103 alin. (2) din Constituție, Curtea observă că textul constituțional nu definește conceptul de „administrare a treburilor publice” și nici nu întrevide eventualitatea unor crize politice. Interpretând acest text din perspectiva temporală, Curtea subliniază că acesta se referă la perioadele scurte cuprinse între data validării alegerilor pentru un nou Parlament și depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, în situații de normalitate, nu de criză politică.

37. Așadar, limitarea activității guvernamentale a guvernului interimar la funcțiile de administrare a treburilor publice poate opera doar pentru perioade scurte, în care există o majoritate parlamentară ce poate acorda votul de încredere unui Guvern nou care să-și exercite toate atribuțiile, în beneficiul cetățenilor și al societății.

38. Curtea notează, ca urmare a cercetărilor ei de drept comparat, că majoritatea democrațiilor parlamentare au dezvoltat convenții explicite care să ghideze acțiunile guvernelor interimare. Altfel spus, conținutul conceptului de „administrare a treburilor publice” din Constituție ar trebui dezvoltat printr-o convenție *caretaker*.

39. Curtea observă că există două situații de interimat guvernamental: (1) situația firească, în care există o majoritate parlamentară care poate asigura votul de încredere pentru un guvern nou, iar interimatul ar dura o perioadă scurtă, și (2) situația de criză politică, în care interimatul guvernului se poate prelungi pentru o perioadă mai mare. Cu privire la prima situație, guvernele interimare au, de regulă, competențe depline, însă nu ar trebui să implementeze inițiative de politici publice cu un impact major. Acest fapt presupune, în principal, că chestiunile importante de politică publică ce nu reclamă decizii imediate ar trebui lăsate în sarcina guvernului nou. Cu privire la cea de-a doua situație, în care perioada interimatului este prelungită, intervin excepțiile. Guvernul ar trebui să aibă competențe depline (a se vedea Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S. Roberts, Hannah Schmidt, *Caretaker Government and the Evolution of Caretaker Conventions in New Zealand*, op.cit., p. 631).

40. În lumina circumstanțelor politice speciale pe care le prezintă crizele politice (*i.e.* situația în care nu există o majoritate parlamentară care să acorde votul de încredere unui guvern nou, la scurt timp după validarea alegerilor parlamentare), restrângerea ariilor funcționale în care poate opera un guvern interimar va provoca schimbări drastice în activitatea vitală a instituțiilor de stat. Conceptul de „administrare a treburilor publice” nu asigură funcționarea adecvată a mecanismului guvernamental constituțional în afara perioadelor pentru care a fost conceput.

41. Pentru perioadele de interimat în care nu există o majoritate parlamentară care să asigure un vot de încredere guvernului nou, sunt necesare convenții *caretaker* între guvern și actorii politici din noul Parlament, așa cum există acestea în alte democrații constituționale. Regulile stabilite în aceste convenții au mai curând un caracter moral, decât juridic. Ele sunt legitime, pentru că pot fi explicate și acceptate de către actorii politici relevanți.

42. Curtea prezintă doar o soluție existentă în alte state, care poate fi adoptată și în Republica Moldova. Aceste convenții *caretaker* nu pot fi implementate prin hotărâri judecătorești sau prin hotărârile Curții Constituționale. Ele pot fi implementate doar prin acordul comun al actorilor politici din Parlament și un guvern interimar existent.

43. Având în vedere cele menționate, Curtea reține că sesizarea este inadmisibilă.

Din aceste motive, în baza 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 prevederilor articolelor 102, 103, 106<sup>1</sup> și 106<sup>2</sup> din Constituția Republicii Moldova depusă la Curtea Constituțională pe 28 februarie 2019 de către domnul Serghei Sârbu, 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**

**Mihai POALELUNGI**

*Chișinău, 25 aprilie 2019*

*DCC nr. 66*

*Dosarul nr. 42b/2019*