



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, semnat pe 17 aprilie 2020, a Hotărârilor Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 și nr. 252 din 21 aprilie 2020 și a Legii nr. 57 din 23 aprilie 2020**

*(sesizările nr. 56a/2020, nr. 57a/2020 și nr. 58a/2020)*

**CHIȘINĂU**

**7 mai 2020**

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

În numele Republicii Moldova,  
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 sesizările înregistrate pe 23, 24 și 27 aprilie 2020,  
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,  
Având în vedere actele și lucrările dosarului,  
Deliberând pe 7 mai 2020 în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

#### PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizările depuse la Curtea Constituțională pe 23, 24 și 27 aprilie 2020, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, de către dl Serghei Sîrbu (sesizarea nr. 56a/2020), dl Sergiu Litvinenco (sesizarea nr. 57a/2020) și dl Dinu Plîngău (sesizarea nr. 58a/2020), deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. În sesizarea nr. 56a/2020 se solicită controlul constituționalității articolelor 2, 3 punctul 3, 7 punctul 2 și 11 din Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat. Suplimentar la cererea sa, autorul sesizării i-a solicitat Curții, în ședința plenară, să verifice constituționalitatea Legii nr. 57 din 23 aprilie 2020 pentru ratificarea Acordului menționat *supra*.

3. În sesizarea nr. 57a/2020 se solicită controlul constituționalității articolelor 3 punctul 3 și 7 punctul 2 din Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

4. În sesizarea nr. 58a/2020 se solicită controlul constituționalității următoarelor acte:

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

- Hotărârea Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Hotărârea Guvernului nr. 252 din 21 aprilie 2020 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020 pentru ratificarea Acordului între Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;
- în general, Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, sub aspectul procedurii de încheiere a acestuia, și
- în special, prevederile articolelor 2, 3 punctul 3, 7 punctul 2 și 11 din Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

5. Autorii sesizărilor consideră că prevederile contestate sunt contrare dispozițiilor articolelor 1, 2, 3, 6, 8, 9, 11, 13, 23, 126 alin. (2) lit. b) și c) și 129 din Constituție.

6. Prin decizia Curții Constituționale din 28 aprilie 2020, sesizările au fost declarate admisibile, fără a se prejudeca fondul cauzei.

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

8. În procesul examinării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Ministerului Finanțelor, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Băncii Naționale a Moldovei, Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Universității de Stat din Moldova, Universității Libere Internaționale din Moldova, Institutului pentru Dezvoltare și

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Inițiative Sociale „Viitorul”, Institutului pentru Inițiative Strategice și Institutului pentru Politici și Reforme Europene.

9. În ședința publică a Curții, au fost prezenți dl Serghei Sîrbu, autor al sesizării nr. 56a/2020, dl Sergiu Litvinenco, autor al sesizării nr. 57a/2020, dl Dinu Plîngău, autor al sesizării nr. 58a/2020. Parlamentul a fost reprezentat de dl Vasile Bolea, președintele Comisiei juridice, numiri și imunități. Guvernul a fost reprezentat de dl Fadei Nagacevschi, ministrul justiției, dl Andrei Balan, șef al Direcției contencios și controlul legalității a Ministerului Finanțelor, și dl Anatol Cebuc, șef al Direcției drept internațional a Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene. Banca Națională a Moldovei a fost reprezentată de dna Corina Țurcan, director al Departamentului legislație și drept internațional.

10. În deschiderea ședinței Curții, dl judecător constituțional Eduard Ababei a prezentat plenului Curții Constituționale o cerere de abținere de la judecarea cauzei. Analizând motivele invocate în cererea de abținere, Curtea Constituțională a decis admiterea acesteia.

11. De asemenea, în deschiderea ședinței Curții, dl Vasile Bolea, reprezentant al Parlamentului, a prezentat plenului Curții Constituționale o cerere de recuzare a dlui judecător constituțional Nicolae Roșca. Analizând motivele invocate în cererea de recuzare, Curtea Constituțională a decis respingerea acesteia.

## ÎN FAPT

12. Prin Hotărârea nr. 169 din 13 martie 2020, Guvernul a luat act de proiectul Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, a inițiat negocierile asupra proiectului Acordului și a aprobat semnarea acestuia.

13. Pe 17 aprilie 2020, la Moscova, capitala Federației Ruse, Acordul a fost semnat de către reprezentantul Guvernului Republicii Moldova și de către reprezentantul Federației Ruse.

14. Ulterior, prin Hotărârea nr. 252 din 21 aprilie 2020, Guvernul a aprobat proiectul de lege cu privire la ratificarea Acordului menționat mai sus și l-a prezentat Parlamentului pentru examinare și ratificare.

15. Pe 23 aprilie 2020, prin Legea nr. 57 Parlamentul a ratificat Acordul menționat *supra*. Totodată, Parlamentul a adoptat un amendament la Legea de ratificare cu următorul conținut:

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

„(1) Prevederile articolului 7 punctul (2) din acordul menționat se aplică relațiilor de creditare și/sau asigurare, care apar între debitorii moldoveni și creditorii și/sau asiguratorii ruși după intrarea în vigoare a acestuia.

(2) Guvernul Republicii Moldova acordă companiilor autohtone dreptul de a obține împrumuturi de la creditorii ruși și/sau asigurare de la asiguratorii ruși, sub garanția Guvernului Federației Ruse, numai în baza unei hotărâri a Parlamentului Republicii Moldova.”

16. Pe 23, 24 și 27 aprilie 2020, autorii sesizărilor i-au solicitat Curții să verifice constituționalitatea anumitor prevederi din Acord, precum și a Hotărârilor Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 și nr. 252 din 21 aprilie 2020 și a Legii nr. 57 din 23 aprilie 2020.

17. Pe 23 aprilie 2020, Curtea a admis cererea de suspendare depusă de către autorul sesizării nr. 56a/2020 și a suspendat acțiunea, inclusiv procedura de intrare în vigoare, a Legii nr. 57 din 23 aprilie 2020, prin care Acordul a fost ratificat.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

18. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 1 Statul Republica Moldova

„(1) Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil.

(2) Forma de guvernământ a statului este republica.

(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 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 8 Respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

„(1) Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional.

(2) Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia.”

#### Articolul 9

##### Principiile fundamentale privind proprietatea

„(1) Proprietatea este publică și privată. Ea se constituie din bunuri materiale și intelectuale.

(2) Proprietatea nu poate fi folosită în detrimentul drepturilor, libertăților și demnității omului.

(3) Piața, libera inițiativă economică, concurența loială sunt factorii de bază ai economiei.”

#### Articolul 66

##### Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

a) adoptă legi, hotărâri și moțiuni;

[...]

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

[...]

i) exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine;

[...].”

#### Articolul 126

##### Economia

„(1) Economia Republicii Moldova este economie de piață, de orientare socială, bazată pe proprietatea privată și pe proprietatea publică, antrenate în concurență liberă.

(2) Statul trebuie să asigure:

a) reglementarea activității economice și administrarea proprietății publice ce-i aparține în condițiile legii;

b) libertatea comerțului și activității de întreprinzător, protecția concurenței loiale, crearea unui cadru favorabil valorificării tuturor factorilor de producție;

c) protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară;

[...].”

#### Articolul 129

##### Activitatea economică externă

„(1) Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine.

(2) Guvernul asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb sau politica protecționistă, pornind de la interesele naționale.”

19. Prevederile relevante ale Legii nr. 57 din 23 aprilie 2020 pentru ratificarea Acordului între Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat sunt următoarele:

„Parlamentul adoptă prezenta lege organică.

Articolul 1. – Se ratifică Acordul între Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, acord semnat la Moscova la 17 aprilie 2020.

Articolul 2. – Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene va notifica Guvernul Federației Ruse cu privire la ratificarea acordului menționat.

Articolul 3. – (1) Prevederile articolului 7 pct. 2 din acordul menționat se aplică relațiilor de creditare și/sau asigurare care apar între debitorii moldoveni și creditorii și/sau asigurătorii ruși după intrarea în vigoare a acestuia.

(2) Guvernul Republicii Moldova acordă companiilor autohtone dreptul de a obține împrumuturi de la creditorii ruși și/sau asigurare de la asigurătorii ruși, sub garanția Guvernului Federației Ruse, numai în baza unei hotărâri a Parlamentului Republicii Moldova.

Articolul 4. – Prezenta lege intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

20. Prevederile relevante ale Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, semnat la 17 aprilie 2020, sunt următoarele:

#### Articolul 2

##### Condițiile de acordare a împrumutului

„Împrumutul se acordă cu condiția că Partea Moldovei nu are datorii restante și/sau dobânzi la datoriile restante pentru împrumuturile de stat oferite de către Partea Rusă sau pentru creditele acordate, cu acordul Părții Moldovei, de către băncile rusești debitorilor moldoveni și asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții.”

#### Articolul 3

##### Utilizarea împrumutului

„[...]”

3. Partea Moldovei, în interesul extinderii relațiilor economico-comerciale între cele două țări, va depune efort pentru a asigura implementarea proiectelor comune pe teritoriul Republicii Moldova de către companiile rusești. În acest scop, companiile rusești vor avea acces să participe la procedurile competitive pentru achizițiile de bunuri și servicii, stabilite în Republica Moldova, în condiții nu mai puțin favorabile decât cele oferite companiilor din Moldova și altor companii.”

#### Articolul 7

##### Datoriile restante

„1. Dacă oricare dintre plăți a sumei principale și (sau) a dobânzilor, specificate în articolul 4 și articolul 6 din prezentul Acord nu se achită în termen de 10 zile calendaristice de la data respectivă a plății, această



datorie este declarată restantă (în continuare – datorie restantă), la care sunt calculate dobânzi în mărime de 150 la sută din rata dobânzii la împrumut, specificată la punctul 1 articolul 6 din prezentul Acord, începând cu data respectivă a plății la data rambursării acesteia, inclusiv.

2. În cazul dacă datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă pentru oricare din obligațiile Părții Moldovei pentru împrumuturile de stat oferite de către Partea Rusă sau pentru creditele acordate, cu acordul Părții Moldovei, de către băncile rusești debitorilor moldoveni și asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții”, nu sunt rambursate în termen de 180 de zile calendaristice de la data apariției restanțelor, Partea Rusă are dreptul să consolideze întreaga sumă a datoriei restante conform prezentului Acord, inclusiv suma principală, dobânda pentru împrumut și dobânzile pentru datoria restantă (în continuare – datoria consolidată) și să declare datoria consolidată către plată urgentă. Dobânzile, indicate în punctul 1 din prezentul articol se calculează la datoria consolidată, începând cu data apariției datoriei consolidate până la data rambursării complete a acesteia inclusiv (în continuare – dobânda la datoria consolidată).

[...].”

#### Articolul 11 Litigii și dezacorduri

„Dezacordurile între Părți ce țin de interpretarea sau realizarea prezentului Acord se reglementează de către Părți pe calea consultațiilor și negocierilor bilaterale.”

### ÎN DREPT

#### A. ADMISIBILITATEA

21. Prin decizia din 28 aprilie 2020, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

22. Autorii sesizărilor au solicitat exercitarea controlului *ex ante* al constituționalității unor prevederi din Acordul dintre Guvernul Republicii

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea către Guvernul Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

23. Pentru a vedea dacă verificarea constituționalității acestui Acord ține de competența sa *ratione materiae*, Curtea a trebuit să stabilească dacă acesta reprezintă un tratat internațional.

24. În acest sens, Curtea a observat că părțile au opinii diferite. Autorii sesizărilor consideră că Acordul contestat reprezintă un tratat internațional. În schimb, Guvernul menționează că acesta a fost încheiat în baza Legii nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat (a se vedea Hotărârile Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 și nr. 252 din 21 aprilie 2020) și nu în baza Legii nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova.

25. Examinând acest aspect, Curtea a reținut că Legea nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat stabilește că împrumutul de stat extern reprezintă un instrument generator de datorie de stat externă [articolul 23 lit. a) din Lege]. Această Lege definește datoria de stat externă ca o parte integrantă a datoriei de stat, reprezentând totalul sumelor obligațiilor neonorate și dobânzilor datorate și neonorate, contractate, în numele Republicii Moldova, de Guvern, prin intermediul Ministerului Finanțelor, de la nerezidenții Republicii Moldova [articolul 2 din Lege]. Având în vedere faptul că Acordul contestat are ca obiect un împrumut de stat extern, fiind încheiat între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse, Curtea a examinat dacă statele străine și guvernele acestora intră în categoria subiecților nerezidenți. Pornind de la definiția dată în articolul 2 din Legea nr. 419 din 22 decembrie 2006, Curtea a observat că nici statele și nici guvernele acestora nu au calitatea de „nerezident”, deoarece această calitate este recunoscută doar persoanelor fizice cu domiciliul permanent în străinătate, persoanelor juridice, precum și întreprinderilor sau organizațiilor fără statut de persoană juridică, create și înregistrate în străinătate. Prin urmare, Legea nr. 419 din 22 decembrie 2006 nu este aplicabilă situațiilor în care Guvernul Republicii Moldova încheie un Acord de împrumut cu un guvern al altui stat. Mai mult, în actele sale infra-legale Guvernul a stabilit că „în cazul în care contractul de împrumut constituie un tratat internațional, încheierea acestuia se face în conformitate cu prevederile Legii nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova” [a se vedea punctul 4 din Regulamentul privind procedura de contractare a datoriei de stat și debursarea a împrumuturilor de stat externe și interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1136 din 18 octombrie 2007 cu privire la unele

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

măsurile de executare a Legii nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat].

26. Astfel, Curtea a examinat dacă Acordul contestat reprezintă un tratat internațional. Curtea a observat că denumirea actului contestat (*i.e.* Acord) intră în categoria noțiunii de tratat internațional, așa cum acesta este definit de articolul 2 din Legea privind tratatele internaționale. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că noțiunea de „tratată” este generală și cuprinde toate genurile de acorduri internaționale - tratată, acord, pact, convenție, declarație, comunicat, protocol ș. a. Indiferent de denumirea lor, actele respective au aceeași putere juridică obligatorie (HCC nr. 55 din 14 octombrie 1999).

27. Dincolo de aspectul formal, Curtea a reiterat că principalul subiect al dreptului internațional este statul. Fiind purtător al suveranității, statul reprezintă țara în relațiile cu alte state și cu organizațiile internaționale și este titular al drepturilor și obligațiilor internaționale (a se vedea HCC nr. 24 din 9 octombrie 2014, § 83). Acordurile încheiate de Guvern, în calitate de autoritate publică a statului, cu guvernele statelor străine reprezintă o manifestare de voință de a dobândi drepturi și de a-și asuma obligații internaționale.

28. Curtea a observat că Acordul contestat este încheiat între două state, Republica Moldova, pe de o parte, și Federația Rusă, pe de altă parte, cu titlu de tratată bilateral. Curtea a notat că acordul a fost semnat de către Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse, fapt care presupune că, potrivit articolului 3 lit. b) din Legea privind tratatele internaționale, acesta este un tratată internațional interguvernamental. În conformitate cu prevederile articolului 2 din Legea privind tratatele internaționale, acest Acord este destinat să producă efecte juridice și este guvernat de normele dreptului internațional. De asemenea, prevederile articolului 11 lit. b) din Legea privind tratatele internaționale stabilesc că tratatele care implică un angajament financiar reprezintă tratate internaționale și Parlamentul decide asupra ratificării acestora. În această cauză, obiectul Acordului contestat îl constituie un împrumut de stat extern. Prin urmare, Curtea a reținut că Acordul contestat reprezintă un tratată internațional, care, în conformitate cu prevederile articolului 66 lit.g) din Constituție, trebuie ratificat de Parlament.

29. Curtea a notat că, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, Curtea Constituțională „exercită, la sesizare, controlul constituționalității ... tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”.

30. Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că tratatele internaționale pot fi contestate în fața ei de către subiectele cu drept de sesizare între

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

momentul exprimării consimțământului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat și momentul intrării în vigoare a tratatului (a se vedea HCC nr.24 din 9 octombrie 2014, §§ 28-29; DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, § 50). Prin urmare, tratatele internaționale care au devenit executorii pentru Republica Moldova nu pot fi verificate sub aspectul constituționalității, pentru că statul nu și-ar putea executa angajamentele care rezultă din tratat, contrar principiului *pacta sunt servanda* (DCC nr. 5 din 24 septembrie 2002; DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, §§ 32, 60; DCC nr.1 din 15 martie 2010).

31. În această cauză, Acordul contestat de către autorii sesizărilor a fost ratificat de Parlament prin Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020, însă promulgarea și intrarea sa în vigoare a fost suspendată printr-o Decizie a Curții (a se vedea DCC nr. 41 din 23 aprilie 2020). Așadar, verificarea constituționalității acestui tratat ține de competența *ratione materiae* a Curții, potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție.

32. Cu privire la argumentul că Curtea nu ar deține competența de a examina constituționalitatea prevederilor contestate, deoarece acestea țin de oportunitatea proceselor economice ale statului, Curtea a reținut următoarele. Articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, abilitază Curtea să verifice, la sesizare, constituționalitatea tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. Acest articol nu face distincție între tratate internaționale care pot fi verificate sub aspectul constituționalității de către Curte și tratate care sunt exceptate de la control în funcție de obiectul acestora (*i.e.* tratate politice, militare, economice, financiare etc.) Prin urmare, Curtea a reținut că ține de competența sa să examineze constituționalitatea Acordului contestat, iar existența unor aspecte de oportunitate economică sau existența unor probleme de constituționalitate va fi analizată la etapa examinării în fond a cauzei.

33. Totodată, autorul sesizării nr. 58a/2020 îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Hotărârilor Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 și nr. 252 din 21 aprilie 2020, precum și a Legii nr. 57 din 23 aprilie 2020.

34. Potrivit articolului 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, legile adoptate de Parlament și hotărârile Guvernului pot fi supuse controlului de constituționalitate.

35. În analiza sa Curtea a avut în vedere prin controlul constituționalității Acordului inclusiv controlul constituționalității celorlalte acte normative contestate (Hotărârile Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 și nr. 252 din 21 aprilie 2020, Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020).

36. Sesizările au fost formulate de către subiecte cărora li s-a conferit această competență, în baza articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale.

37. Prevederile contestate nu au făcut anterior obiect al controlului de constituționalitate.

38. Autorii sesizărilor susțin că prevederile contestate sunt contrare articolelor 1 [*statul Republica Moldova*], 2 [*suveranitatea și puterea de stat*], 3 [*teritoriul Republicii Moldova*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 8 [*respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale*], 9 [*principiile fundamentale privind proprietatea*], 11 [*Republica Moldova, stat neutru*], 13 [*limba de stat, funcționarea celorlalte limbi*], 23 [*calitatea legii*], 126 alin. (2) lit. b) și c) [*economia Republicii Moldova*] și articolului 129 [*activitatea economică externă*] din Constituție.

39. Cu privire la incidența articolelor 2, 3, 6, 8 și 11 din Constituție, autorii sesizărilor menționează că este inadmisibil ca societăți comerciale din Federația Rusă să beneficieze de condiții privilegiate în baza prevederilor contestate în contextul în care acest stat nu respectă integritatea teritorială și ordinea constituțională a Republicii Moldova. De asemenea, autorii sesizărilor menționează că prevederile contestate încalcă suveranitatea statului. Autorii sesizărilor mai notează că în această cauză a fost încălcat articolul 6 din Constituție, cu privire la separația și colaborarea puterilor în stat, deoarece Parlamentul nu a verificat dacă Guvernul a respectat procedurile de negociere și de semnare a Acordului.

40. Curtea nu a întrevăzut cum ar fi afectat, în circumstanțele acestei cauze, articolul 2 din Constituție, referitor la suveranitatea națională. Curtea a observat că legea de ratificare contestată a fost adoptată de Parlament, ca organ reprezentativ suprem al poporului stabilit de Constituție. Argumentele autorilor sesizărilor privind presupusa încălcare de către Guvern și Parlament a procedurilor de negociere, semnare și ratificare a Acordului țin mai curând de respectarea prevederilor articolului 1 alin. (3) din Constituție. Curtea a reținut că principiul legalității este parte componentă a principiilor statului de drept, consacrat prin articolul 1 alin. (3) din Constituție. Ca urmare, respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept. În măsura în care legalitatea vizează actele agenților publici, exigența este ca aceștia să acționeze în limita atribuțiilor care le-au fost conferite (a se vedea HCC nr. 24 din 27 iulie 2017, §§ 78-79; HCC nr. 30 din 8 decembrie 2015, §§ 37 și 39; HCC nr. 22 din 16 iulie 2015, §§ 51-52).

41. De asemenea, Curtea a observat că Acordul contestat nu conține prevederi care ar afecta caracterul inalienabil al teritoriului Republicii

Moldova. În acest sens, ea nu a considerat că articolul 3 din Constituție este incident.

42. Cu referire la incidența articolului 6 din Constituție, Curtea a observat că argumentele autorilor sesizărilor privind pretinsa încălcare a procedurilor de negociere, semnare și ratificare a Acordului țin mai curând de respectarea articolului 1 alin. (3) din Constituție, care proclamă că Republica Moldova este un stat de drept (a se vedea § 40 *supra*).

43. În ceea ce privește incidența articolului 8 din Constituție, Curtea a menționat că dispozițiile acestui articol constituie un principiu fundamental și conțin reperi imperative care stau la baza oricăror reglementări și relații referitoare la respectarea dreptului internațional și a tratatelor internaționale. În jurisprudența sa, Curtea a reținut că acest articol comportă un caracter general și nu poate constitui un reper individual și separat (DCC nr. 8 din 5 ianuarie 2018, § 33; DCC nr. 89 din 6 septembrie 2017, § 38; DCC nr. 66 din 27 iunie 2017, § 17).

44. Cu privire la incidența articolului 11 din Constituție, Curtea a observat că Acordul contestat nu conține prevederi care ar modifica sau afecta statutul de neutralitate permanentă a Republicii Moldova. În acest sens, Curtea a considerat că articolul 11 din Constituție nu este incident.

45. Cu referire la articolul 23 din Constituție, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că acest articol nu poate fi aplicat de sine stătător, ci doar în coroborare cu un drept fundamental (a se vedea DCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 27; DCC nr. 38 din 8 iulie 2016, § 35; DCC nr. 44 din 22 mai 2017, § 18). Prin urmare, acest articol nu este incident. Totodată, Curtea va examina aspectele ce țin de claritatea și previzibilitatea prevederilor Acordului prin prisma articolului 1 din Constituție. Curtea a reiterat că la baza statului de drept, consacrat de articolul 1 alin. (3) din Constituție, stă principiul legalității. O trăsătură esențială a statului de drept este subordonarea rigidă a tuturor, inclusiv a instituțiilor statale, normelor clare, previzibile și prestabilite ale dreptului (a se vedea HCC nr. 24 din 27 iulie 2017, § 78; HCC nr. 30 din 8 decembrie 2015, § 37; HCC nr. 22 din 16 iulie 2015, § 51; HCC nr. 7 din 24 mai 2012, § 31).

46. Cu privire la incidența articolelor 1, 9, 126 alin. (2) lit. b) și c) și 129 din Constituție, autorii sesizărilor menționează că prevederile contestate sunt lipsite de claritate și că au fost ratificate de către Parlament contrar intereselor economice naționale ale statului. Curtea a observat că prevederile contestate ale Acordului conțin prevederi care ar putea afecta, *prima facie*, proprietatea publică, principiul securității economice a statului și principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică externă.

47. Cu privire la incidența articolului 13 din Constituție, autorul sesizării nr. 58a/2020 menționează că utilizarea textului „limba moldovenească” în Acord contravine Hotărârii Curții Constituționale nr. 36 din 5 decembrie 2013, în care Curtea a interpretat articolul 13 din Constituție și a reținut că limba de stat a Republicii Moldova este limba română (§ 124 din Hotărârea citată). Curtea a constatat că *de facto* Acordul menționat *supra* a fost întocmit în limba română. Acest fapt este confirmat și prin Scrisoarea Guvernului nr. 31-06-3451 din 21 aprilie 2020 prin care a prezentat Parlamentului spre examinare proiectul de lege pentru ratificarea Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat, la care a fost anexată inclusiv copia de pe Acord, perfectat, în opinia Guvernului, în limba română. Din aceste considerente Curtea conchide că articolul 13 nu este incident, fiind opozabile raționamentele Hotărârii Curții Constituționale nr. 36 din 5 decembrie 2013.

48. De asemenea, pentru că este suverană cu privire la competența sa, Curtea nu poate fi constrânsă, la examinarea constituționalității unui act normativ, să analizeze dispozițiile criticate doar prin prisma normelor constituționale invocate de către autorii sesizărilor, ci este liberă să le analizeze și în raport cu prevederile constituționale relevante pentru soluționarea sesizărilor, importante fiind inclusiv argumentele aduse în acest sens (a se vedea HCC nr. 2 din 23 ianuarie 2020, § 27; HCC nr. 21 din 3 octombrie 2019, § 23; HCC nr. 15 din 22 mai 2018, § 24; HCC nr. 7 din 26 aprilie 2018, § 23). Astfel, Curtea a considerat necesar să examineze sesizările și din perspectiva articolului 66 lit. i) din Constituție, care prevede că „Parlamentul exercită controlul asupra acordării împrumuturilor de stat, asupra ajutorului economic și de altă natură acordat unor state străine, asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine”.

49. În consecință, Curtea a declarat admisibile sesizările și a decis să verifice constituționalitatea prevederilor contestate sub aspectul articolelor 1, 9, 66 lit. i), 126 alin. (2) lit. b) și c) și 129 din Constituție.

## B. FONDUL CAUZEI

I. PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLELOR 1, 9 ȘI 66 LIT. I), COROBORATE CU ARTICOLELE 126 ALIN. (2) LIT. B) ȘI C) ȘI 129 DIN CONSTITUȚIE

### A. Argumentele autorilor sesizărilor

50. Cu privire la procedura de încheiere a Acordului, autorii sesizărilor menționează că acesta nu a fost negociat până la semnare cu participarea Republicii Moldova, că nu se cunoaște care autoritate a fost responsabilă de negocierea Acordului, că nu există avizele Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului și al Ministerului Justiției pentru inițierea negocierii și semnarea Acordului și că nu există nota de argumentare cu privire la necesitatea acestui Acord.

51. Cu privire la articolul 2 din Acord, care reglementează condițiile de acordare a împrumutului, autorii sesizărilor sugerează că statul nu trebuie să răspundă pentru datoriile agenților economici care au contractat împrumuturi de la băncile din Federația Rusă. Autorii sesizărilor mai menționează că textul acestui articol este vag, deoarece creează condiții pentru ca Partea Moldovei să ofere garanții pentru agenții economici într-un mod netransparent și abuziv. Astfel, Acordul nu stabilește care agenți economici au datorii la băncile rusești și care este legătura dintre datoriile acestora cu împrumutul contractat de stat. Această prevedere creează riscuri majore de îndatorare a țării și stimulează corupția. Textul „cu acordul Părții Moldovei” este ambiguu și poate fi interpretat, în cazul unui litigiu, ca având în vedere orice autoritate din Republica Moldova. În acest caz, Republica Moldova ar putea fi obligată să achite datoriile pe care companiile private, înregistrate în Republica Moldova, le au față de băncile din Federația Rusă.

52. Cu privire la articolul 3 punctul 3 din Acord, care reglementează utilizarea împrumutului, autorii sesizărilor consideră că acesta acordă un statut privilegiat companiilor rusești, afectează capacitatea statului de a controla unele procese economice și financiare din țară, pune în condiții inegale și defavorabile agenții economici autohtoni și nu asigură comerțul liber și concurența loială. Autorii sesizărilor menționează că acest articol stabilește un ajutor de stat oferit de către Republica Moldova companiilor din Federația Rusă, fapt care distorsionează concurența.

53. Cu privire la articolul 7 punctul 2, care are în vedere datoriile restante, autorii sesizărilor notează că această clauză contravine articolului 126 alin. (2) lit. c), care prevede că statul trebuie să asigure protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, și articolului 129 alin. (2) din Constituție, care proclamă principiul protejării intereselor naționale în activitatea economică externă. De asemenea, pe lângă faptul că în baza acestui Acord Federația Rusă poate include și alte împrumuturi la datoria consolidată a țării, inclusiv împrumuturi private, prevederile acestui articol i-ar permite Federației Ruse să aplice o penalitate de 150% din rata dobânzii (2% anual) la întreaga datorie, inclusiv dobânzi și penalități calculate la celelalte împrumuturi. Potrivit



legislației civile din Republica Moldova, calcularea dobânzilor la dobânzi este ilegală. Mai mult, acest articol nu plafonează suma penalităților care pot fi aplicate. Prin urmare, autorii sesizărilor menționează că aceste condiții sunt excesive și contrare intereselor naționale. În consecință, prin prevederile acestui articol, Republica Moldova poate deveni fidejutorul unor companii private care pot contracta cu rea-credință un credit de la anumite bănci din Federația Rusă, iar datoriile și dobânzile acumulate în baza acestor credite pot fi incluse în datoria externă a Republicii Moldova față de Federația Rusă.

54. Cu privire la articolul 11, care reglementează modalitatea de soluționare a litigiilor și dezacordurilor, autorii sesizărilor menționează că acesta nu corespunde intereselor naționale ale statului, deoarece nu reglementează posibilitatea soluționării eventualelor litigii în instanțele de arbitraj internațional.

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

55. În opinia prezentată, Parlamentul menționează că procedura de încheiere a Acordului contestat a fost respectată. În acest sens, Parlamentul susține că proiectul de lege cu privire la ratificarea Acordului a fost avizat de către Comisia politică externă și integrare europeană prin coraportul CPE-07 nr. 93 din 23 aprilie 2020. Cu privire la articolul 3 punctul 3 din Acord, Parlamentul consideră că acesta îi impune statului obligația de a respecta principiul egalității între persoanele juridice, indiferent de jurisdicția națională din care provin, asigură concurența liberă între acestea și nu acordă prioritate companiilor rusești. Cu privire la articolul 7 punctul 2 din Acord, Parlamentul menționează că argumentele autorilor sunt subiective, de ordin civil și nu constituțional. Textul „cu acordul părții Moldovei” din normele contestate nu presupune că orice demnitar, persoană publică sau privată își poate da acordul în numele Republicii Moldova.

56. În opinia prezentată de Guvern se susține că încheierea Acordului contestat s-a bazat pe prevederile Legii nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat, aceasta fiind o lege specială în raport cu Legea nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale. Guvernul menționează că procedura de încheiere a Acordului a fost respectată. În acest sens, pe 25 ianuarie 2020, Guvernul Republicii Moldova a invitat Guvernul Federației Ruse să examineze posibilitatea acordării unui împrumut în valoare de 200 milioane EUR. Ministerul Finanțelor a solicitat avizele Ministerului

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Economiei și Infrastructurii, Ministerului Justiției, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene, Băncii Naționale a Moldovei referitoare la proiectul Hotărârii Guvernului cu privire la inițierea negocierii și aprobarea semnării Acordului. Prin Hotărârea nr. 169 din 13 martie 2020, Guvernul a luat act de proiectul Acordului și a dispus inițierea negocierilor și aprobarea semnării acestuia. Ulterior, Acordul a fost semnat de către persoana împuternicită în acest sens de către Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene. După semnarea Acordului, Guvernul a aprobat proiectul de lege cu privire la ratificare. Pe 23 aprilie 2020, Parlamentul a ratificat Acordul contestat. Respectiv, procedura de încheiere a Acordului a fost respectată.

57. Cu privire la contestarea articolului 3 punctul 3 din Acord, Guvernul menționează că acesta nu prevede expres că Partea Moldovei are obligația de a declara companiile rusești ca învingătoare în licitațiile în domeniul achizițiilor de bunuri și servicii. Acest articol pune în valoare respectarea principiului concurenței libere. Cu privire la contestarea articolului 7 punctul 2 din Acord, Guvernul consideră că Republica Moldova nu va ajunge în situația să aplice prevederile acestui articol, deoarece plățile care rezultă din împrumut vor fi achitate în termen și în mod prioritar față de alte achitări interne. De asemenea, Guvernul notează că, conform articolului 7 punctul 2 din Acord, Partea Rusă are dreptul să consolideze doar acea datorie restantă care rezultă din suma împrumutului în valoare de 200 milioane EUR. Cu privire la achitarea datoriilor companiei din domeniul energetic și ale altor companii invocate de către autorii sesizărilor, Guvernul notează că acestea nu sunt prevăzute în articolele 4 și 6 din Acord. Prin urmare, ele nu pot fi incluse în datoria consolidată prevăzută de articolul 7 punctul 2 din Acord. Cu privire la textul „cu acordul Părții Moldovei” de la articolul 7 punctul 2 din Acord, Guvernul menționează că în Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020 Parlamentul a stabilit că acordul Părții Moldovei poate fi realizat de către Guvernul Republicii Moldova în baza unei hotărâri a Parlamentului. Cu privire la articolul 11 din Acord, Guvernul consideră că lipsa convenției arbitrale nu afectează valabilitatea Acordului, deoarece părțile sunt în drept să încheie o asemenea convenție printr-un acord separat atât până la apariția litigiului, cât și la etapa apariției acestuia.

58. Președintele Republicii Moldova a subliniat, în opinia sa scrisă, că încheierea Acordului prin care Guvernul Republicii Moldova contractează un împrumut de la Guvernul Federației Ruse s-a bazat pe prevederile Legii nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Cu privire la articolul 3 punctul 3 din Acord, Președintele menționează că acest articol nu stabilește un

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

tratament discriminatoriu în raport cu părțile semnatare ale Acordului, ci, dimpotrivă, prevede același regim juridic pentru toți participanții la procedurile de achiziții de bunuri și servicii. Cu privire la celelalte articole din Acord, Președintele menționează că acestea țin de oportunitatea Guvernului și a Parlamentului de a le stabili, Curtea Constituțională nefiind competentă să stabilească oportunitatea proceselor economice, dar trebuie să vegheze la respectarea Constituției.

59. În opinia prezentată de Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene („MAEIE”) se menționează că încheierea Acordului prin care Guvernul Republicii Moldova contractează un împrumut de la Guvernul Federației Ruse nu s-a bazat pe prevederile Legii nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, ci pe prevederile Legii nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. În conformitate cu articolul 3 alin. (1) lit. a) din Legea nr. 419 din 22 decembrie 2006, Guvernul, în persoana Ministerului Finanțelor, este autorizat să contracteze împrumuturi de stat, interne și externe, în monedă națională sau în orice valută străină. De asemenea, MAEIE menționează că procedura de încheiere a Acordului menționat mai sus este stabilită de Regulamentul privind procedura de contractare și debursare a împrumuturilor de stat externe și interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1136 din 18 octombrie 2007 cu privire la unele măsuri de executare a Legii nr. 419-XVI din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Astfel, în baza punctului 4 alin. (2) lit. a) din Regulamentul citat *supra*, MAEIE menționează că Acordul în discuție a fost avizat de către Ministerul Finanțelor și de către MAEIE, iar setul de documente necesare pentru aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Acordului a fost prezentat Guvernului pentru aprobare. Prin urmare, MAEIE consideră că procedura de încheiere a Acordului corespunde prevederilor legale.

60. În opinia prezentată de Banca Națională a Moldovei se menționează că Guvernul este responsabil de administrarea datoriei de stat și a garanțiilor de stat, iar Banca Națională este responsabilă de administrarea datoriei contractate de Guvern. Banca Națională susține că, în baza articolului 3 lit. b) din Legea privind tratatele internaționale, tratatele interguvernamentale sunt tratate internaționale. Cu privire la mecanismul de evidență a creditelor acordate de băncile rusești debitorilor moldoveni, Banca Națională notează că Legea nr. 62 din 21 martie 2008 privind reglementarea valutară prevede aplicarea regimului de notificare a Băncii Naționale cu privire la unele operațiuni valutare de capital care implică intrarea capitalului în Republica Moldova. Scopul notificării

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Băncii Naționale asupra operațiunilor care țin de primirea de către rezidenți de la nerezidenți a împrumuturilor/creditelor/garanțiilor este luarea la evidență de către Banca Națională a obligațiilor care derivă din operațiunile menționate și nu implică asumarea de către Banca Națională a obligațiilor aferente acestor angajamente externe private.

61. În opinia prezentată de către Departamentul Drept Internațional și European al Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova se menționează că în cazul Acordului contestat este aplicabilă Legea nr. 419 din 22 decembrie 2006 cu privire la datoria sectorului public, garanțiile de stat și recreditarea de stat. Aceasta este o lege specială care are prioritate față de Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova.

62. În opinia prezentată de către Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice se menționează că Acordul contestat nu a fost negociat de către părți. Etapa negocierii este importantă, pentru că fiecare stat își poate exprima poziția și interesele naționale. Lipsa negocierii unui acord internațional generează în mod obiectiv prezumția acceptării necondiționate a textului elaborat de către cealaltă parte a Acordului. Cu privire la contestarea articolului 3 punctul 3 din Acord, Institutul menționează că prin articolul 126 alin. (2) literele b) și c) din Constituție Republica Moldova trebuie să respecte principiul concurenței libere. Faptul că articolul 3 punctul 3 din Acord obligă Partea Moldovei să asigure condiții egale companiilor autohtone și companiilor rusești, va genera încălcarea de către stat a principiului concurenței libere, pentru că companiile rusești sunt în primul rând companii străine. Institutul consideră că ar fi corect ca acestea să beneficieze de condiții egale ca și alte companii străine, însă nicidecum similar cu cele autohtone. Institutul consideră că articolul 3 punctul 3 din Acord, care prevede că companiile rusești vor beneficia de condiții egale cu companiile din Republica Moldova, contravine articolului 126 din Constituție. Cu privire la articolul 7 punctul 2 din Acord, Institutul menționează că acest articol permite Părții Ruse să solicite achitarea datoriei consolidate, care include atât datoriile care rezultă din împrumut, cât și datoriile restante și dobânzile la aceste datorii care rezultă din datoriile debitorilor moldoveni. Această obligație face imposibilă calcularea unei sume clare și previzibile a datoriilor Republicii Moldova. Această clauză din Acord contravine intereselor naționale în domeniul activității economice externe a Republicii Moldova, stabilite de articolul 1 alin. (3) și 129 din Constituție. Cu privire la articolul 11 din Acord, Institutul consideră că formularea acestuia nu oferă dreptul de soluționare a eventualelor litigii în instanțele de arbitraj internațional și nici nu conține vreo prevedere expresă referitoare la legea aplicabilă Acordului.

63. În opinia prezentată de către Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale „Viitorul” se menționează că procedura de încheiere a Acordului a fost viciată. În acest sens, Institutul notează că proiectul Acordului nu a fost accesibil publicului până la aprobarea acestuia de către Guvern, Acordul nu a fost avizat de către Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului, lipsește nota de argumentare, Parlamentului nu i-a fost prezentat tot setul de documente necesar pentru ratificarea Acordului. Cu privire la conținutul Acordului, Institutul consideră că articolul 7 punctul 2 din Acord stabilește în esență că Republica Moldova garantează că va rambursa datoriile restante și dobânzile datorate băncilor rusești de către întreprinderile private, înregistrate în Republica Moldova, dacă aceste întreprinderi nu vor rambursa la timp datoriile către aceste bănci. Potrivit Institutului, această prevedere atentează direct la suveranitatea națională, interesele naționale în activitatea economică, financiară și valutară, la libertatea comerțului și concurența loială. De asemenea, Institutul menționează că plafonul datoriei externe se stabilește de către Parlament atunci când aprobă Legea bugetului. Astfel, prevederile articolului 7 punctul 2 anulează plafonarea datoriei externe stabilite de către Parlament, deoarece un alt stat poate decide, de sine stătător, majorarea acestei datorii. Potrivit Institutului, Acordul permite transformarea datoriilor companiilor private înregistrate în Republica Moldova către băncile rusești în datorie de stat. Din această prevedere nu este clar cu ce sumă se îndatorează Republica Moldova de la Federația Rusă și ce sumă trebuie să ramburseze. Institutul mai menționează că articolul 11 din Acord nu stabilește instanța de judecată care va examina potențialele litigii. Lipsa acestei mențiuni poate plasa Republica Moldova într-o situație defavorabilă sub aspectul apărării intereselor naționale și financiar-economice.

64. În opinia prezentată de către Institutul pentru Politici și Reforme Europene se menționează că procedura de încheiere a Acordului a fost viciată. Astfel, Institutul menționează că încheierea Acordului a avut loc fără avizele Ministerului Justiției și Comisiei parlamentare pentru politică externă și integrare europeană și fără consultarea publică a proiectului Acordului. Cu privire la conținutul Acordului, Institutul notează că articolul 3, care prevede accesul egal al companiilor rusești la procedurile de achiziție a bunurilor și serviciilor, contravine articolului 1 din Acord, care prevede că obiectul Acordului este un împrumut financiar. În acest context, Institutul menționează că Republica Moldova trebuie să decidă independent cum va utiliza fondurile recepționate. De asemenea, Institutul notează că prevederile articolelor 6, 7 și 8 din Acord nu sunt clare, deoarece nu deosebesc datoria privată a societăților comerciale de datoria

publică. Articolul 7 din Acord aplică dobânzi la dobânda de bază sub formă de penalități, fără a stabili un termen sau o sumă maximă care poate fi calculată, fiind contrar articolului 1244 din Codul civil, care reglementează dobânda în baza contractului de împrumut. Lipsa unei limitări a termenului sau a sumei maxime a penalităților contravine intereselor naționale, principiilor echității și clarității garantate de Constituție. Institutul mai menționează că textul „debitori moldoveni” din Acord nu este clar, deoarece acesta poate fi reținut într-o multitudine de situații care nu au fost definite în Acord. De asemenea, textul „Partea Moldovei” din Acord poate fi interpretat extensiv, presupunând un oficial de orice rang care participă în delegații oficiale sau reprezintă Republica Moldova în Federația Rusă.

### C. Aprecierea Curții

65. Curtea observă că autorii sesizărilor pun în discuție două aspecte ale neconstituționalității Acordului contestat, și anume: (a) că Acordul a fost negociat, semnat și ratificat cu încălcarea procedurilor legale și (b) că unele prevederi din Acord contravin intereselor naționale.

#### **(a) Cu privire la respectarea procedurilor legale la negocierea, semnarea și ratificarea Acordului**

66. Curtea reiterează că la încheierea tratatelor internaționale Republica Moldova trebuie să se conformeze principiilor și normelor internaționale de drept, precum și dispozițiilor constituționale și legale naționale, care guvernează problemele tratatelor (a se vedea DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, § 29; DCC nr. 5 din 24 septembrie 2002).

67. Curtea notează că prin **încheierea tratatelor** se înțelege succesiunea de etape care trebuie urmate, ansamblul de activități care trebuie desfășurate, precum și ansamblul de proceduri și reguli care trebuie respectate, astfel încât tratatul să producă efecte juridice. Procesul de încheiere a unui tratat internațional cuprinde mai multe etape distincte: negocierea textului; autentificarea textului; exprimarea consimțământului părților de a încheia tratatul; intrarea în vigoare și înregistrarea tratatului (DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, §§ 39-40).

68. Curtea reafirmă că la baza statului de drept, consacrat de articolul 1 alin. (3) din Constituție, stă principiul legalității. Ca urmare, respectarea legilor este obligatorie, iar încălcarea acestei obligații constituționale atrage implicit afectarea principiului statului de drept (a se vedea HCC

nr.24 din 27 iulie 2017, §§ 78-79; HCC nr. 30 din 8 decembrie 2015, § 37;  
HCC nr. 22 din 16 iulie 2015, § 51).

69. Curtea reține că **articolul 1 din Constituție garantează valoarea preeminenței dreptului, care obligă autoritățile publice, inclusiv Guvernul și Parlamentul, să-și conformeze deciziile cu prevederile legii și ale Constituției.** Autoritățile publice beneficiază de o marjă discreționară în vederea îndeplinirii sarcinilor lor, inclusiv în domeniul încheierii tratatelor internaționale, însă **deciziile pe care acestea le iau trebuie să se subordoneze Constituției și prevederilor legale care le reglementează activitatea** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 24 din 27 iulie 2017, §§ 78-79; HCC nr. 30 din 8 decembrie 2015, §§ 37, 40; HCC nr. 22 din 16 iulie 2015, §§ 50-51; HCC nr. 3 din 9 februarie 2012, § 31).

70. Având în vedere imperativul existenței unui control independent și imparțial al actelor procedurale referitoare la negocierea, semnarea și ratificarea tratatelor internaționale, Curtea subliniază că, în baza articolului 1 din Constituție, este competentă să verifice respectarea procedurilor legale la negocierea, semnarea și ratificarea Acordului contestat.

#### *Cu privire la negocierea Acordului*

71. Autorii sesizărilor menționează că Acordul nu a fost negociat până la semnare de către Republica Moldova, nu se cunoaște care autoritate a fost responsabilă de negocierea Acordului și că la etapa inițierii negocierilor nu a fost consultată Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului.

72. Având în vedere materialele dosarului, Curtea observă că Guvernul a inițiat, prin Hotărârea nr. 169 din 13 martie 2020, negocierile asupra proiectului Acordului.

73. Curtea constată că, potrivit articolului 8 din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, negocierea unui tratat internațional, cu excepția tratatelor specificate la articolul 13 [tratatele internaționale în formă simplificată] din Lege, se efectuează de către delegațiile oficiale, desemnate și împuternicite în acest scop prin decret al Președintelui Republicii Moldova sau printr-o hotărâre a Guvernului Republicii Moldova [alineatul (1)]. Organul responsabil pentru încheierea tratatului internațional asigură, în strânsă cooperare cu Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, participarea la pregătirea și negocierea tratatului a specialiștilor de calificare corespunzătoare, în particular, în domeniul dreptului tratatelor [alineatul (2)].

74. Curtea constată că, din textul Hotărârii nr. 169 din 13 martie 2020, din răspunsul Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene al

Republicii Moldova prezentat la solicitarea Curții și din explicațiile reprezentanților Guvernului oferite în ședința publică, nu rezultă că Guvernul a desemnat și a împuternicit vreo delegație oficială pentru negocierea proiectului Acordului.

75. Cu referire la faptul că la etapa inițierii negocierilor nu a fost consultată Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului, Curtea reține următoarele. Articolul 66 lit. i) din Constituție prevede că Parlamentul „exercită controlul asupra... încheierii acordurilor privind împrumuturile și creditele de stat din surse străine”. Textul „exercită controlul” din această normă presupune că Parlamentul avizează inițierea negocierilor asupra unui tratat internațional în domeniul menționat, aceasta nefiind o formalitate, ci o atribuție constituțională de bază a organului reprezentativ suprem. Necesitatea controlului parlamentar asupra procedurii încheierii tratatelor internaționale referitoare la împrumuturile și creditele de stat din surse străine are la bază două aspecte.

76. În primul rând, conform articolului 96 din Constituție, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului în baza direcțiilor principale ale politicii interne și externe a statului aprobate de Parlament, așa cum prevede articolul 66 lit. d) din Constituție. Astfel, Parlamentul trebuie să beneficieze de atribuții reale și eficiente în vederea verificării și asigurării acestei conformități, inclusiv în domeniul activității economice externe.

77. În al doilea rând, Parlamentul aprobă bugetul de stat și exercită controlul asupra acestuia, conform articolului 66 lit. h) din Constituție. La aprobarea bugetului de stat, Parlamentul stabilește, în acord cu Guvernul, plafonul datoriei de stat externe. Astfel, deoarece împrumuturile de stat din surse străine influențează datoria de stat externă, constituanta a pus în sarcina Parlamentului competențele de a aproba principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine (articolul 129 alin. (1)) și de a exercita controlul asupra încheierii acordurilor privind împrumuturile de stat din surse străine (articolul 66 lit. i)).

78. Pentru a asigura controlul parlamentar eficient, legislatorul a stabilit la articolul 7 alin. (2) din Legea privind tratatele internaționale că până la adoptarea deciziei cu privire la inițierea negocierilor asupra unui tratat care implică angajamente financiare este necesară consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului. În acest scop, Comisiei i se prezintă solicitarea de aviz consultativ, însoțită de argumentarea necesității încheierii tratatului internațional, cu precizarea eventualelor consecințe de ordin politic, financiar-economic sau de altă natură pe care le implică încheierea tratatului internațional, proiectul acestuia în limba română și, după caz, în limba străină, avizul Ministerului



HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Justiției privind compatibilitatea proiectului tratatului internațional cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională, avizele altor ministere și autorități administrative centrale de specialitate vizate.

79. Având în vedere materialele dosarului, Curtea reține lipsa avizului Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului și a avizului Ministerului Justiției privind compatibilitatea proiectului Acordului cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională.

*Cu privire la semnarea Acordului*

80. Autorii sesizărilor menționează că Guvernul prin Hotărârea nr. 169 din 13 martie 2020 a aprobat semnarea Acordului contestat, deși Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului nu a avizat semnarea acestuia.

81. Curtea observă că, potrivit articolului 8<sup>1</sup> alin. (1) teza a III-a din Legea privind tratatele internaționale, în cazul tratatelor care implică angajamente financiare, dacă textul negociat conține diferențe de fond (diferențe care țin de obiectul de reglementare, de subiectele, drepturile și obligațiile acestora) față de textele asupra cărora au fost inițiate negocierile, semnarea tratatului internațional este precedată de consultarea Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului.

82. Date fiind materialele dosarului, Curtea reține că, reieșind din faptul că Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului nu a avizat inițierea negocierii Acordului, lipsește și avizul acestei Comisii cu privire la aprobarea semnării Acordului contestat.

83. Mai mult, deși avizul Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului este necesar atât pentru inițierea negocierii asupra tratatului internațional, cât și, în anumite circumstanțe, pentru aprobarea semnării acestuia, Guvernul, prin Hotărârea nr. 169 din 13 martie 2020, în lipsa acestor avize, a inițiat negocierile și a aprobat semnarea Acordului, nerespectând consecutivitatea procedurilor.

*Cu privire la ratificarea Acordului*

84. Curtea reiterează că în jurisprudența sa a statuat că tratatele internaționale pot fi contestate în fața ei de către subiectele cu drept de sesizare între momentul exprimării consimțământului Republicii Moldova de a fi legată prin tratat și momentul intrării în vigoare a tratatului (a se vedea HCC nr. 24 din 9 octombrie 2014, §§ 28-29; DCC nr. 17 din 7

noiembrie 2013, § 50). Astfel, tratatele internaționale care au devenit executorii pentru Republica Moldova nu pot fi verificate sub aspectul constituționalității, pentru că statul nu și-ar putea executa angajamentele care rezultă din tratat, contrar principiului *pacta sunt servanda*. Republica Moldova nu poate invoca prevederile legislației sale interne ca justificare a neexecutării unui tratat la care este parte (HCC nr. 24 din 9 octombrie 2014, § 80; DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, §§ 32, 60; DCC nr. 1 din 15 martie 2010; DCC nr. 5 din 24 septembrie 2002).

85. Din aceste considerente, Curtea reține că din moment ce a fost sesizată de către un subiect care dispune de dreptul de a solicita verificarea constituționalității unui tratat internațional până la ratificarea acestuia, Parlamentul nu poate decide în privința ratificării tratatului până la adoptarea unei hotărâri de către Curte referitoare la acest subiect.

86. În această cauză, sesizarea nr. 56a/2020 a fost depusă la Curte în dimineața zilei de 23 aprilie 2020, fiind plasată pe site-ul oficial al Curții Constituționale. În aceeași perioadă a zilei, Parlamentul s-a convocat în ședință plenară pentru a examina, *inter alia*, proiectul de lege pentru ratificarea Acordului contestat. Deși în ședința Parlamentului unii deputați au declarat că Curtea Constituțională a fost sesizată să verifice constituționalitatea unor prevederi din Acordul în discuție și au solicitat ca examinarea acestui subiect din agenda Parlamentului să fie amânată, Parlamentul a votat ratificarea acestui Acord.

87. În cazul adoptării de către Parlament a legii de ratificare a unui tratat internațional până la adoptarea unei hotărâri de către Curtea Constituțională referitoare la constituționalitatea acestuia, în cazul în care Curtea a fost sesizată, **atribuția constituțională a Curții Constituționale de a efectua controlul constituționalității tratatului internațional ar putea deveni una iluzorie și lipsită de eficiență** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 24 din 9 octombrie 2014, §§ 28-29; DCC nr. 5 din 24 septembrie 2002; DCC nr. 17 din 7 noiembrie 2013, §§ 32, 50, 53; DCC nr. 1 din 15 martie 2010).

88. Curtea notează că ține de esența principiului loialității constituționale ca, în cazul contestării unui tratat internațional pentru motive de neconstituționalitate, **Parlamentul să adopte legea de ratificare a acestuia numai după pronunțarea hotărârii Curții Constituționale prin care s-a confirmat constituționalitatea tratatului** (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 9 din 14 februarie 2014, § 68).

### *Concluzii*

89. Curtea notează că procedura încheierii Acordului contestat este afectată de următoarele vicii: (i) Guvernul nu a desemnat și nu a împuternicit vreo delegație oficială pentru negocierea proiectului Acordului, (ii) negocierea a fost inițiată în lipsa avizului Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului și a avizului Ministerului Justiției privind compatibilitatea proiectului Acordului cu prevederile Constituției Republicii Moldova și cu legislația națională, (iii) semnarea acordului a fost aprobată în lipsa avizului Comisiei politice externe și integrare europeană a Parlamentului și (iv) Parlamentul a ratificat Acordul în lipsa unei hotărâri a Curții Constituționale privind constituționalitatea acestuia, Curtea fiind sesizată în acest sens.

90. Pe de altă parte, Curtea constată că pe 23 aprilie 2020, în ziua în care Parlamentul a adoptat Legea nr. 57 pentru ratificarea Acordului contestat, Comisia politică externă și integrare europeană a Parlamentului a prezentat un coraport asupra proiectului de lege prin care a susținut ratificarea acestui Acord.

91. *Prima facie*, coraportul Comisiei parlamentare din 23 aprilie 2020 ar compensa deficiențele de procedură admise la negocierea și semnarea Acordului contestat. Însă Curtea constată că în coraportul menționat nu există referințe și/sau explicații referitoare la pretinsele vicii de procedură invocate *supra*. În plus, dacă ar trece cu vederea lipsa controlului parlamentar asupra procedurii de inițiere a negocierii și de aprobare a semnării proiectului de Acord, Curtea ar admite că Guvernul poate decide în mod autonom și unilateral asupra încheierii împrumuturilor de stat din surse externe și, totodată, asupra plafonului acestei datorii, fiind ignorate astfel prevederile art. 66 lit. i) din Constituție.

92. 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).

93. Pentru a **menține echilibrul puterilor în stat** și pentru a **respecta principiul preeminenței dreptului**, Curtea consideră că **Parlamentul trebuia să-și exercite controlul efectiv asupra negocierii și semnării Acordului contestat, prevăzut de articolul 66 lit. i) din Constituție**. Așa cum această condiție nu a fost respectată, Curtea reține că **Acordul contestat a fost încheiat cu încălcarea prevederilor articolelor 1 alin. (3) și 66 lit. i) din Constituție**.

94. Această concluzie poate scuti Curtea să-și continue analiza privind constituționalitatea articolelor 2, 3 punctul 3, 7 punctul 2 și 11 din Acordul contestat, ea fiind suficientă pentru o concluzie referitoare la neconstituționalitatea Acordului. Totuși, Curtea își va consolida raționamentele, verificând dacă autoritățile au ținut cont de interesele naționale, așa cum stabilesc prevederile articolelor 126 și 129 din Constituție, atunci când au negociat, semnat și ratificat Acordul.

**(b) Dacă autoritățile au ținut cont de interesele naționale atunci când au negociat, semnat și ratificat Acordul**

95. Curtea reține că articolul 129 din Constituție stabilește sarcinile Parlamentului și Guvernului în domeniul activității economice externe. Rolul Parlamentului în acest domeniu este reglementat de alineatul (1), care prevede că Parlamentul aprobă direcțiile principale ale activității economice externe, principiile utilizării împrumuturilor și creditelor străine. Rolul Guvernului este stabilit de alineatul (2), care prevede că **Guvernul asigură protejarea intereselor naționale în activitatea economică externă, promovează politica liberului schimb sau politica protecționistă, pornind de la interesele naționale**.

96. Pentru a-și realiza sarcinile de bază în acest domeniu, Guvernul și Parlamentul pot încheia/ratifica acorduri de împrumut de stat din surse externe. În acest context, Constituția le acordă o marjă discreționară largă, pentru că aceste autorități cunosc mai bine dacă condițiile contractului de împrumut sunt favorabile, dacă împrumutul este necesar pentru sustenabilitatea statului și dacă statul este capabil să ramburseze potențiala datorie. Totodată, Curtea subliniază că așa cum puterea de a legifera a Parlamentului și puterea de a governa a Guvernului se exercită în interesul poporului – acestea fiind delegate prin alegere și investire – **marja discreționară a acestor autorități nu este absolută**. Constituția prevede că atât în activitatea economică în general [articolul 126 alin. (2) lit. c)], cât și în cea externă în special [articolul 129] statul trebuie să asigure

protejarea intereselor naționale. Prin urmare, **marja discreționară a autorităților la încheierea tratatelor internaționale este limitată de interesele naționale.**

97. Astfel, pentru a verifica dacă prevederile contestate contravin Constituției, Curtea va examina dacă la încheierea Acordului autoritățile au ținut cont de interesele naționale, proclamate în articolele 126 și 129 din Constituție.

*Cu privire la constituționalitatea articolului 7 punctul 2 din Acord*

98. Cu titlu preliminar, Curtea observă că obiectul Acordului îl constituie un împrumut financiar în sumă de până la 200 milioane EUR acordat de către Guvernul Federației Ruse către Guvernul Republicii Moldova [articolul 1 din Acord]. Mijloacele împrumutului urmează a fi transferate în două tranșe a câte 100 milioane EUR fiecare [articolul 3 punctul 1 din Acord]. Suma împrumutului urmează a fi rambursată în termen de zece ani, în 20 de plăți semestriale egale [articolul 4 din Acord]. Dobânda pentru utilizarea împrumutului este de 2% anual [articolul 6 punctul 1 din Acord].

99. De asemenea, Curtea observă că, potrivit Acordului, Partea Rusă are o singură obligație, cea de a acorda un împrumut financiar de stat în sumă de până la 200 milioane EUR [articolul 1 punctul 1]. În schimb, Partea Moldovei se obligă: (1) să ramburseze suma împrumutului în termen de 10 de ani [articolul 4 din Acord]; (2) să plătească dobânda la împrumut în valoare de 2% anual [articolul 6 punctul 1]; (3) să achite dobânzi de întârziere în mărime de 150% din rata dobânzii la împrumut, dacă de la data scadenței a trecut mai mult de 10 zile (articolul 7 punctul 1); (4) să asigure implementarea proiectelor comune pe teritoriul Republicii Moldova de către companiile rusești și să acorde companiilor rusești acces la procedurile de achiziții de bunuri și servicii, în condiții nu mai puțin favorabile decât cele oferite companiilor autohtone și altor companii [articolul 3 punctul 3]; (5) să achite datoriile restante și/sau dobânzile la datoriile restante pentru oricare din obligațiile Părții Moldave pentru împrumuturile de stat oferite de Partea Rusă sau pentru creditele acordate, cu acordul Părții Moldovei, debitorilor moldoveni de către băncile rusești și asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții” [articolul 7 punctul 2], și (6) să achite întreaga sumă a datoriei consolidate în mod unilateral de Partea Rusă, inclusiv suma principală, dobânda pentru împrumut și dobânzile pentru

datoria restantă, în cazul în care Partea Rusă solicită plata urgentă a acestora [articolul 7 punctul 2].

100. Articolul 7 punctul 2 din Acord, contestat de către autorii sesizărilor, prevede că în cazul în care datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă pentru oricare din obligațiile Părții Moldovei pentru împrumuturile de stat oferite de către Partea Rusă sau pentru creditele acordate, cu acordul Părții Moldovei, de către băncile rusești debitorilor moldoveni și asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții”, nu sunt rambursate în termen de 180 de zile calendaristice de la data apariției restanțelor, Partea Rusă are dreptul să consolideze întreaga sumă a datoriei restante conform prezentului Acord, inclusiv suma principală, dobânda pentru împrumut și dobânzile pentru datoria restantă și să declare datoria consolidată către plată urgentă.

101. Curtea constată că clauza inserată în teza I a articolului 7 punctul 2 din Acord este formulată incert, nu permite a determina clar întinderea răspunderii statului Republica Moldova în caz de restituire tardivă a împrumutului și dobânzilor datorate. În formula complexă a acestei clauze se regăsesc o serie de expresii și noțiuni care pot fi interpretate în mod divers și contradictoriu, fără a putea determina cu precizie ce au intenționat semnatarii să prevadă. În special, autorii sesizărilor, autoritățile și organizațiile care și-au prezentat opiniile scrise asupra sesizărilor, precum și participanții la dezbaterile publice în fața Curții Constituționale au evidențiat neclaritatea textelor „datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă pentru oricare din obligațiile Părții Moldovei”, „debitori moldoveni”, „cu acordul Părții Moldovei”.

102. Astfel, în primul rând, Curtea constată că textul „datoria restantă și/sau dobânzile la datoria restantă pentru oricare din obligațiile Părții Moldovei” este neclar sub aspectul sumei totale a datoriei care trebuie restituită de către Partea Moldovei și al modului de formare a acesteia. În lipsa unei limitări exprese, Curtea conchide că prin acest Acord Partea Moldovei ar putea să fie obligată să ramburseze atât suma împrumutului acordat de către Partea Rusă, cât și datoriile și dobânzile la datoriile restante ale debitorilor moldoveni care au contractat credite, cu acordul Părții Moldovei, de la băncile rusești care au fost asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către Agenția rusă menționată mai sus. Mai mult, din textul Acordului nu este clar dacă această obligație este limitată în timp, pentru că Acordul nu distinge dacă ea se referă la datoriile născute până la încheierea Acordului sau la cele care vor apărea după încheierea acestuia. Referitor la faptul că Parlamentul, prin articolul 3 din Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020, a încercat să limiteze acțiunea temporală

a obligațiilor care rezultă din articolul 7 punctul 2, Curtea reține că din moment ce Acordul a fost negociat și semnat, articolul 3 din Lege nu produce efecte juridice pentru Acordul contestat dacă conținutul acestuia nu este acceptat de către Partea Rusă. De altfel, articolul 12 din Acord prevede că: „Părțile de comun acord pot introduce modificări în prezentul Acord, care se întocmesc în Protocele separate, care sunt parte integrantă a acestuia.” În acest context, Curtea reține că prevederile acestui articol sunt de natură să impună obligații mai mari, nedeterminate, pentru Republica Moldova, în comparație cu obligația de bază de a rambursa suma și dobânda împrumutului.

103. În al doilea rând, Curtea reține că textul „debitorilor moldoveni” este neclar și poate fi interpretat extensiv. Astfel, Curtea observă că Acordul nu definește acest termen. Acordul nu prevede dacă acest text are în vedere doar debitorii persoane juridice sau și debitorii persoane fizice, precum și care ar fi tangența datoriilor contractate de acești debitori cu împrumutul contractat de stat. De asemenea, Acordul nu limitează nici numărul debitorilor moldoveni pentru care Partea Moldovei ar putea să se angajeze să achite datoriile restante și/sau dobânzile la datoria restantă avute către băncile rusești care au fost asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către Agenția rusă menționată mai sus. Mai mult, deși obligația de bază care ar trebui să rezulte dintr-un Acord de împrumut ar urma să fie rambursarea împrumutului și plata dobânzii, articolul 8 punctul 2 din Acord obligă Partea Moldovei să restituie, în primul rând, dobânda și datoria consolidată (care ar putea include și datoriile restante și dobânzile la aceste datorii ale debitorilor moldoveni), ulterior, obligațiile care rezultă din împrumut. În fine, cu excepția sumei care trebuie rambursată, specificate în articolul 1 din Acord, a dobânzii, specificate în articolul 6 punctul 1 din Acord, și a penalității, prevăzute în articolul 7 punctul 1 din Acord, nu este clară suma datoriilor și a dobânzilor la datorii ale debitorilor moldoveni care ar putea fi achitată de către Partea Moldovei, în conformitate cu prevederile articolului 7 punctul 2 din Acord.

104. În al treilea rând, Curtea notează că nici textul „acordul Părții Moldovei” nu este clar. Astfel, Acordul nu stabilește condițiile de valabilitate a acordului Părții Moldovei pentru creditele oferite de către băncile rusești debitorilor moldoveni, *i.e.* autoritatea care manifestă acordul, procedura de manifestare a acordului etc. Lipsa acestor condiții creează premise pentru interpretarea abuzivă a acestui text. Cu referire la articolul 3 din Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020, care prevede că Guvernul Republicii Moldova va acorda companiilor autohtone dreptul de a obține împrumuturi de la creditorii ruși și/sau asigurare de la asiguratorii ruși, sub garanția Guvernului Federației Ruse, numai în baza unei hotărâri a

Parlamentului Republicii Moldova, Curtea reiterează că din moment ce Acordul a fost negociat și semnat, articolul 3 din Lege nu produce efecte juridice pentru Acordul contestat dacă conținutul acestuia nu este acceptat de către Partea Rusă. De altfel, articolul 12 din Acord prevede că: „Părțile de comun acord pot introduce modificări în prezentul Acord, care se întocmesc în Protocoale separate, care sunt parte integrantă a acestuia.”

105. În al patrulea rând, Curtea reține că unele clauze prevăzute de articolul 7 punctul 2 din Acord extind obiectul Acordului. Astfel, obiectul Acordului se referă la un împrumut financiar de stat concret (Articolul 1 din Acord), pe când prevederile în discuție ar putea stabili obligații pentru Republica Moldova care se referă la datoriile debitorilor moldoveni către băncile ruse care au fost asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către Agenția rusă menționată mai sus. Complexitatea clauzei respective din Acord permite Curții să ajungă la concluzia că Republicii Moldova i s-ar putea pune în obligație să achite datoriile unor debitori moldoveni (persoane juridice și/sau fizice) pentru care statul, în mod obișnuit, nu poartă răspundere juridică.

106. Curtea reiterează că **principiul protejării interesului public, național în activitatea economică, financiară și valutară este un principiu primar și prevalează asupra interesului particular sau al unei categorii de beneficiari.** Favorizarea subiectivă a intereselor de grup duce la violarea principiului priorității interesului social și național (a se vedea HCC nr. 5 din 18 februarie 2011).

107. În concluzie, având în vedere cele menționate *supra*, Curtea reține că prevederile articolului 7 punctul 2 din Acord nu sunt clare și previzibile, generează incertitudine juridică și sunt contrare intereselor naționale ale Republicii Moldova în domeniul activității economice, garantate de articolele 1 alin. (3), 9, 126 alin. (2) lit. b) și c) și 129 din Constituție.

#### *Cu privire la constituționalitatea articolului 2 din Acord*

108. Articolul 2 din Acord, contestat de către autorii sesizărilor, prevede că „împrumutul se acordă cu condiția că Partea Moldovei nu are datorii restante și/sau dobânzi la datoriile restante pentru împrumuturile de stat oferite de către Partea Rusă sau pentru creditele acordate, cu acordul Părții Moldovei, de către băncile rusești debitorilor moldoveni și asigurate cu garanții de stat ale Federației Ruse sau asigurate de către societatea pe acțiuni „Agenția rusă pentru asigurarea creditelor de export și investiții.”

109. În ceea ce privește neclaritatea textelor „debitori moldoveni” și „cu acordul Părții Moldovei” din articolul 2 din Acordul contestat, Curtea consideră că raționamentele sale expuse la §§ 103, 104 și 107 din prezenta



Hotărâre sunt valabile *mutatis mutandis* și asupra acestui capăt al sesizărilor.

*Cu privire la constituționalitatea articolului 3 punctul 3 din Acord*

110. Articolul 3 punctul 3 din Acord prevede că, în interesul extinderii relațiilor economico-comerciale între cele două țări, Partea Moldovei va depune efort pentru a asigura implementarea proiectelor comune pe teritoriul Republicii Moldova de către companiile rusești.

111. Același punct stabilește că, în acest scop, companiile rusești vor avea acces să participe la procedurile competitive pentru achizițiile de bunuri și servicii, stabilite în Republica Moldova, în condiții nu mai puțin favorabile decât cele oferite companiilor din Moldova și altor companii.

112. Curtea observă că condiția efortului depus de Partea Moldovei în vederea asigurării implementării proiectelor comune pe teritoriul Republicii Moldova de către companiile rusești nu se referă strict la administrarea împrumutului financiar acordat de către Partea Rusă, ci are în vedere scopul mai larg al extinderii relațiilor economico-comerciale dintre cele două state.

113. Prin urmare, Curtea constată că angajamentele asumate de Republica Moldova prin prevederile articolului 3 punctul 3 din Acord nu au tangență cu administrarea împrumutului financiar acordat de către Partea Rusă, în conformitate cu prevederile articolului 1 din Acord, și extind obiectul acestuia, afectând claritatea obiectivului stabilit în Acord.

*Cu privire la constituționalitatea articolului 11 din Acord*

114. Articolul 11 din Acord stabilește că dezacordurile ce țin de interpretarea sau de realizarea acestuia se reglementează de către Părți pe calea consultațiilor și a negocierilor bilaterale.

115. Curtea reține că lipsa unei clauze privind soluționarea unui eventual diferend legat de interpretarea sau de implementarea acestui Acord prin apelul la un tribunal internațional, de exemplu, nu este contrară, *per se*, Constituției Republicii Moldova. Coroborat cu unele prevederi din articolul 7 punctul 2 din Acord, pe care Curtea le-a considerat ca fiind neclare, acest articol poate prezenta probleme, din perspectiva testului intereselor economice naționale.

116. În acest sens, Curtea observă că textul Acordului a fost întocmit în două exemplare, în limbile română și rusă, ambele având aceeași putere juridică. Curtea notează că unele prevederi ale Acordului nu sunt identice după conținut în ambele variante. Spre exemplu, articolul 11 din varianta

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

în limba română are următorul conținut: „Dezacordurile între Părți ce țin de **interpretarea** sau realizarea prezentului Acord se reglementează de către Părți pe calea consultațiilor și negocierilor bilaterale”, pe când în varianta în limba rusă sintagma „interpretarea” lipsește. Acest fapt presupune că dacă părțile vor avea opinii diferite cu privire la interpretarea sau realizarea Acordului, ele ar putea întâmpina dificultăți de soluționare în textele Acordului. De asemenea, Acordul nu prevede că părțile ar putea să se adreseze unui tribunal independent pentru a soluționa eventuala dispută.

117. Totodată, Curtea observă că, în jurisprudența sa, Curtea Internațională de Justiție a reținut că statele pot face rezerve cu privire la jurisdicția Curții pentru mai multe motive; uneori tocmai pentru că se simt vulnerabile cu privire la legalitatea poziției sau cu privire la politicile lor (*ICJ Fisheries Jurisdiction (Spain v. Canada)* [1998] ICJ Rep 432, § 54).

118. Astfel, având în vedere faptul că Acordul utilizează, de mai multe ori, texte neclare (a se vedea §§ 102-104 *supra*), Curtea consideră că în circumstanțele invocate lipsa unei clauze privind soluționarea disputelor apărute între părțile Acordului în fața unui tribunal independent este de natură să afecteze interesele economice naționale ale Republicii Moldova, garantate de articolele 1 alin. (3), 9, 126 alin. (2) lit. b) și c) și 129 din Constituție.

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

### HOTĂRĂȘTE:

1. *Se admit* sesizările depuse de către dl Serghei Sîrbu (sesizarea nr. 56a/2020), dl Sergiu Litvinenco (sesizarea nr. 57a/2020) și dl Dinu Plîngău (sesizarea nr. 58a/2020), deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se declară neconstituționale:*

- Acordul între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Federației Ruse privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;

- Hotărârea Guvernului nr. 169 din 13 martie 2020 pentru inițierea negocierilor și aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Federației

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII ACORDULUI ÎNTRE  
GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA ȘI GUVERNUL FEDERAȚIEI RUSE PRIVIND  
ACORDAREA GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA A UNUI ÎMPRUMUT FINANCIAR DE  
STAT, SEMNAT LA 17 APRILIE 2020, A HOTĂRÂRILOR GUVERNULUI NR. 169 DIN 13  
MARTIE 2020 ȘI NR. 252 DIN 21 APRILIE 2020, ȘI A LEGII NR. 57 DIN 23 APRILIE 2020

Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat;

- Hotărârea Guvernului nr. 252 din 21 aprilie 2020 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru ratificarea Acordului dintre Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat; și

- Legea nr. 57 din 23 aprilie 2020 pentru ratificarea Acordului între Guvernul Federației Ruse și Guvernul Republicii Moldova privind acordarea Guvernului Republicii Moldova a unui împrumut financiar de stat.

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

**Președinte**

**Domnica MANOLE**

*Chișinău, 7 mai 2020  
HCC nr. 12  
Dosarul nr. 56a/2020*