



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

HOTĂRÂRE

PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII

Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021 și a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021

(declararea stării de urgență)

(sesizările nr. 81a/2021 și nr. 82a/2021)

CHIȘINĂU

28 aprilie 2021

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

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 nei Dina Musteața, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizările înregistrate pe 7 și 9 aprilie 2021,
Examinând sesizările menționate în ședință plenară publică,
Având în vedere actele și lucrările dosarului,
Deliberând în camera de consiliu,

Pronunță următoarea hotărâre:

PROCEDURA

1. La originea cauzei se află sesizările depuse la Curtea Constituțională pe 7 și 9 aprilie 2021, 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 dl Octavian Țîcu [sesizarea nr. 81a/2021], de dl Sergiu Litvinenco și de dna Veronica Roșca [sesizarea nr. 82a/2021], deputați în Parlamentul Republicii Moldova. Autorii sesizării nr. 82a/2021 au depus pe data de 21 aprilie 2021 un supliment la sesizarea lor.

2. Autorii sesizărilor îi solicită Curții să verifice constituționalitatea Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021 și a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 19 aprilie 2021, sesizările au fost declarate admisibile, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. Având în vedere identitatea de obiect a sesizărilor, Curtea a decis conexarea acestora într-un singur dosar, în baza articolului 43 din Codul jurisdicției constituționale, fiindu-i atribuit numărul 81a/2021.

5. În procesul examinării sesizărilor, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Președintelui Republicii, Guvernului, Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, Centrului de Resurse Juridice din Moldova și Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova.

6. În ședința publică a Curții au fost prezenți dl Octavian Țîcu, autor al sesizării nr. 81a/2021, dl Sergiu Litvinenco, autor al sesizării nr. 82a/2021, și dl Radu Radu, reprezentant al Parlamentului.

ÎN FAPT

7. Pe 30 martie 2021, Guvernul al cărui mandat a încetat a adoptat Hotărârea nr. 43, prin care a luat act de Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale privind necesitatea declarării stării de urgență, a prezentat Raportul în discuție Parlamentului și i-a propus Parlamentului declararea stării de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

8. Pe 31 martie 2021, dl Vasile Bolea, dl Alexandr Suhodolski și dna Alla Dolință au înregistrat la Secretariatul Parlamentului, în baza dreptului lor la inițiativă legislativă, garantat de articolul 73 din Constituție, proiectul de Hotărâre a Parlamentului privind declararea stării de urgență (nr. 95).

9. În aceeași zi, Parlamentul s-a întrunit în ședință plenară¹ pentru a examina proiectul de Hotărâre a Parlamentului nr. 95. În cadrul ședinței dl Aureliu Ciocoi, Prim-ministru interimar, a prezentat Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale și a răspuns la întrebări. Ulterior, dl deputat Vasile Bolea a luat cuvântul din partea autorilor proiectului, a prezentat proiectul și a solicitat susținerea acestuia. După dezbateri, Hotărârea Parlamentului a fost adoptată cu majoritatea de voturi.

LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

10. 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 23

Dreptul fiecărui om de a-și cunoaște drepturile și îndatoririle

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

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

Articolul 27 Dreptul la liberă circulație

„(1) Dreptul la liberă circulație în țară este garantat.

¹ <https://rlive.md/parlamentul-se-intruneste-in-sedinta-plenara/>

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

(2) Oricărui cetățean al Republicii Moldova îi este asigurat dreptul de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a ieși, de a emigra și de a reveni în țară.”

Articolul 40
Libertatea întrunirilor

„Mitingurile, demonstrațiile, manifestările, procesiunile sau orice alte întruniri sînt libere și se pot organiza și desfășura numai în mod pașnic, fără nici un fel de arme.”

Articolul 46
Dreptul la proprietate privată și protecția acestuia

„(1) Dreptul la proprietate privată, precum și creanțele asupra statului sînt garantate.

(2) Nimeni nu poate fi expropriat decît pentru o cauză de utilitate publică, stabilită potrivit legii, cu dreptă și prealabilă despăgubire.

(3) Avera dobîndită licit nu poate fi confiscată. Caracterul licit al dobîndirii se prezumă.

(4) Bunurile destinate, folosite sau rezultate din infracțiuni ori contravenții pot fi confiscate numai în condițiile legii.

(5) Dreptul de proprietate privată obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului înconjurător și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii, revin proprietarului

(6) Dreptul la moștenire a proprietății private este garantat.”

Articolul 54
Restrîngerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți

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

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

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

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

Articolul 66
Atribuțiile de bază

„Parlamentul are următoarele atribuții de bază:

[...]

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

[...]”

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

Articolul 72
Categorii de legi

„[...]

(3) Prin lege organică se reglementează:

[...]

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

[...]”

Articolul 73
Inițiativa legislativă

„Dreptul de inițiativă legislativă aparține deputaților în Parlament, Președintelui Republicii Moldova, Guvernului, Adunării Populare a unității teritoriale autonome Găgăuzia.”

Articolul 85
Dizolvarea Parlamentului

„[...]

(4) Parlamentul nu poate fi dizolvat în ultimele 6 luni ale mandatului Președintelui Republicii Moldova, și nici în timpul stării de urgență, de asediu sau de război.”

Articolul 103
Încetarea mandatului

„[...]

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

11. Prevederile relevante ale Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021 sunt următoarele:

„În temeiul articolului 19 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2004, nr. 132-137, articolul 696), cu modificările ulterioare, Guvernul

HOTĂRĂȘTE:

1. Se ia act de Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind necesitatea declarării stării de urgență.

2. Se prezintă Parlamentului Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind necesitatea declarării stării de urgență.

3. Se propune Parlamentului să declare stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

4. Prezenta hotărâre intră în vigoare la data publicării în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

12. Prevederile relevante ale Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021 sunt următoarele:

„În temeiul articolului 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, al articolului 19 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război și având în vedere Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova privind necesitatea declarării stării de urgență, luând în considerare situația pandemică gravă și faptul că subiectul ține de securitatea statului și de interesul național,

Parlamentul adoptă prezenta hotărâre.

Articolul 1. – Se declară stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 1 aprilie – 30 mai 2021.

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

- 1) instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară;
- 2) instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării;
- 3) introducerea regimului de carantină și luarea altor măsuri sanitaro-antiepidemice obligatorii;
- 4) stabilirea unui regim special de lucru pentru toate entitățile;
- 5) interzicerea desfășurării adunărilor, manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă;
- 6) dispunerea, la necesitate, a raționalizării consumului de alimente și de alte produse de strictă necesitate;
- 7) coordonarea activității mijloacelor de informare în masă privind:
 - a) informarea populației despre cauzele și proporțiile situației excepționale, despre măsurile întreprinse pentru prevenirea pericolului, lichidarea urmărilor acestei situații și protecția populației;
 - b) familiarizarea populației cu regulile de comportare în timpul situației excepționale;
 - c) introducerea unor reguli speciale de utilizare a mijloacelor de telecomunicații;
- 8) modificarea procedurii de numire în funcție și de destituire a conducătorilor agenților economici și ai instituțiilor publice;
- 9) interzicerea demisiei lucrătorilor, cu excepția cazurilor prevăzute de actele normative, pentru această perioadă;
- 10) chemarea cetățenilor pentru prestări de servicii în interes public în condițiile legii;
- 11) efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență;

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

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

Articolul 3. – Dispozițiile Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova sunt obligatorii și executorii pentru conducătorii autorităților administrației publice centrale și locale, ai agenților economici, ai instituțiilor publice, precum și pentru cetățeni și alte persoane aflate pe teritoriul Republicii Moldova.

Articolul 4. – Toate dispozițiile emise de Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova intră în vigoare din momentul emiterii.

Articolul 5. – Parlamentul Republicii Moldova va informa, în termen de 3 zile, Secretarul General al ONU și Secretarul General al Consiliului Europei despre prezenta hotărâre și cauzele adoptării acesteia.

Articolul 6. – Prezenta hotărâre intră în vigoare la data adoptării, se aduce de îndată la cunoștința populației prin mijloacele de informare în masă și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.”

ÎN DREPT

A. ADMISIBILITATEA

13. Prin decizia sa din 19 aprilie 2021, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

14. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității hotărârilor Parlamentului și a hotărârilor Guvernului, în prezenta cauză a Hotărârii Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021 și a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021, ține de competența Curții Constituționale.

15. De asemenea, conform articolelor 25 lit. g) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. g) din Codul jurisdicției constituționale, deputații sunt abilitați cu prerogativa sesizării Curții Constituționale.

16. Cu privire la obiectul sesizărilor, Curtea observă că autorii sesizărilor contestă Hotărârea Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021 și Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021, hotărâri care anterior nu au constituit obiect al controlului de constituționalitate.

17. Autorii sesizărilor consideră că Hotărârile contestate contravin articolelor 1 alin. (3) [*preeminența dreptului*], 4 [*prioritatea reglementărilor internaționale în materia drepturilor omului*], 6 [*separația și colaborarea puterilor*], 15 [*universalitatea drepturilor fundamentale*], 23 [*claritatea legii*], 27 [*dreptul la libera circulație*], 38 [*dreptul de vot și dreptul de a fi ales*], 40 [*libertatea întrunirilor*], 46 [*dreptul de proprietate*], 54 [*restrângerea exercițiului unor drepturi sau al unor libertăți*], 72 [*categorii de legi*], 73 [*inițiativa legislativă*], 85

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

[*dizolvarea Parlamentului*] și 103 alin. (2) [*competențele Guvernului al cărui mandat a încetat*] din Constituție.

18. Cu privire la contestarea Hotărârii Guvernului nr. 43 din 30 martie 2021, Curtea a observat că autorii sesizărilor au invocat incidența articolului 103 alin. (2) din Constituție. Sub acest aspect, Curtea a reținut că autorii sesizărilor au făcut referire la Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 18 mai 2013, în care Curtea s-a pronunțat cu privire la competențele Guvernului al cărui mandat a încetat. Curtea a reținut că, prin Hotărârea nr. 7 din 4 martie 2021, Curtea și-a reconsiderat jurisprudența în domeniul competențelor unui Guvern cu mandatul încetat. În ultima sa Hotărâre în acest domeniu, Curtea a elaborat un test prin prisma căruia se poate analiza dacă măsurile adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat se încadrează în exigențele stabilite de articolul 103 alin. (2) din Constituție. Testul presupune verificarea următoarelor condiții: (i) necesitatea măsurilor adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat; (ii) repercusiunile măsurilor adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat asupra competențelor următorului Guvern cu puteri depline; (iii) dacă următorul Guvern cu puteri depline poate anula măsura adoptată de Guvernul al cărui mandat a încetat (a se vedea §§ 45, 49 din Hotărârea citată). În această cauză, autorii sesizărilor nu au argumentat neconstituționalitatea Hotărârii Guvernului nr. 43 prin prisma testului elaborat de Curte prin Hotărârea nr. 7 din 4 martie 2021. Prin urmare, acest capăt al sesizărilor este inadmisibil.

19. Cu privire la incidența articolelor 1 alin. (3), 6 și 73 din Constituție, autorii sesizărilor notează că Hotărârea Parlamentului nu a fost adoptată în baza unui proiect propus de Guvern, dar în baza proiectului de Hotărâre înaintat de deputații în Parlament potrivit dreptului la inițiativă legislativă, creând prin aceasta un dezechilibru între puterea legislativă și puterea executivă. De asemenea, autorii sesizărilor menționează că deputații nu au competența să propună Parlamentului declararea stării de urgență, deoarece această competență le revine doar Președintelui Republicii Moldova și Guvernului. Pentru a vedea dacă adoptarea Hotărârii Parlamentului în baza proiectului de Hotărâre înaintat de deputați a condus la crearea unui dezechilibru între puterea legislativă și puterea executivă și la încălcarea prerogativei de inițiativă legislativă, Curtea a considerat că acest aspect al sesizării trebuie examinat în fond.

20. Cu privire la incidența articolelor 4, 15, 23 și 54 din Constituție, Curtea a reținut, în jurisprudența sa, că aceste articole din Constituție nu pot fi invocate de sine stătător, ci doar în legătură cu un drept fundamental (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 11 din 25 martie 2021, § 27 și jurisprudența citată acolo). Curtea a observat că domeniul de aplicare a Hotărârilor contestate este vast, fapt care face posibilă incidența mai multor drepturi fundamentale (a se vedea HCC nr. 17 din 23 iunie 2020, § 53). În orice caz, analiza articolelor 4 și 15 nu este una dedicată, ele având mai curând caracterul unui angajament al statului Republica Moldova de a proteja drepturile omului. Referirea la tratatele internaționale de protecție

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

a drepturilor omului are loc oricum în hotărârile Curții, atunci când Curtea o consideră relevantă.

21. Autorii sesizării nr. 82a/2021 au susținut încălcarea dreptului la libera circulație, garantat de articolul 27 din Constituție, a dreptului de vot și a dreptului de a fi ales, garantate de articolul 38 din Constituție, a dreptului la libertatea întrunirilor, garantat de articolul 40 din Constituție, și a dreptului de proprietate, garantat de articolul 46 din Constituție. Așadar, în prezenta cauză, incidența articolelor 4, 15, 23 și 54 din Constituție depinde de incidența drepturilor fundamentale menționate mai sus.

22. Chiar textul Hotărârii Parlamentului nr. 49 din 31 martie 2021 conține prevederi exprese care se referă la unele drepturi a căror încălcare este susținută de autorii sesizării nr. 82a/2021. Punctele 1) și 2) ale articolului 2 din Hotărârea Parlamentului se referă la instituirea unui regim special de intrare și ieșire din țară și la instituirea unui regim special de circulație pe teritoriul țării, făcând incident articolul 27 din Constituție. Punctul 5) al articolului 2 din Hotărârea Parlamentului vizează interzicerea desfășurării adunărilor, a manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă, făcând incident articolul 40 din Constituție. Punctul 11) al articolului 2 din Hotărârea Parlamentului vizează efectuarea, în modul stabilit de lege, a rechizițiilor de bunuri în scopul prevenirii și lichidării consecințelor situațiilor care au impus declararea stării de urgență, făcând incident articolul 46 din Constituție.

23. Totuși, Hotărârea contestată a Parlamentului nu conține dispoziții care să afecteze sau să interzică în mod expres exercitarea dreptului la vot și a dreptului de a fi ales, garantate de articolul 38 din Constituție, dincolo de faptul că exercițiul acestor drepturi se activează prin raportare la perioade precise de timp (precampația electorală, pentru înscrierea candidaților la alegeri; campania electorală, pentru candidații la alegeri; ziua alegerilor, pentru alegători și pentru candidați).

24. Așadar, Curtea reține incidența articolelor 27, 40 și 46 din Constituție, în coroborare cu articolele 23 și 54, care conțin exigențele calității legii și ale proporționalității.

25. Cu privire la incidența articolului 72 din Constituție, care prevede categoriile de legi care pot fi adoptate de Parlament, Curtea a reținut că acest articol este aplicabil în cazul în care Parlamentul adoptă o lege, fără a fi aplicabil în cazul Hotărârilor Parlamentului. Prin urmare, acest capăt al sesizărilor este inadmisibil.

26. Cu privire la incidența articolului 85 din Constituție, autorii sesizării nr. 82a/2021 afirmă existența unui abuz al Parlamentului, pentru a bloca procedura dizolvării Parlamentului. Curtea a observat că există câteva proceduri constituționale care pot fi blocate prin instituirea stării de urgență de către Parlament. Prima procedură este cea a dizolvării Parlamentului. Potrivit articolului 85 alin. (4), Parlamentul nu poate fi dizolvat, *inter alia*, în timpul stării de urgență. Cea de-a doua procedură este cea a revizuirii Constituției. Potrivit articolului 142 alin. (3) din

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

Constituție, Constituția nu poate fi revizuită pe durata stării de urgență. Principiul supremației Constituției îi impune Parlamentului să demonstreze în mod adecvat caracterul justificat al instituirii stării de urgență nu doar din perspectiva restrângerii drepturilor fundamentale, ci și din perspectiva obstrucționării celor două proceduri constituționale, atunci când acestea au fost declanșate, explicând caracterul necesar al obstrucționării. Pentru că la data la care a fost adoptată Hotărârea contestată a Parlamentului pe rolul Curții se afla o sesizare referitoare la constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului, Curtea a reținut incidența articolului 85 din Constituție, pentru a efectua o analiză în fond.

27. Prin urmare, Curtea a reținut, pentru analiza fondului cauzei, articolele 1 alin. (3), 6, 27, 40, 46 și 73 coroborate cu articolele 23, 54 și 85 din Constituție.

B. FONDUL CAUZEI

A. Argumentele autorilor sesizărilor

28. Autorii sesizărilor susțin că Hotărârile contestate nu prevăd un plan de acțiuni care trebuie realizat de autorități după declararea stării de urgență și măsura în care drepturile persoanelor vor fi restrânse, motivele care au impus declararea stării de urgență și care măsuri urgente vor fi luate de autorități. De asemenea, autorii sesizărilor menționează că este neclară solicitarea Guvernului interimar de a declara starea de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova în vederea obținerii atribuțiilor suplimentare pentru gestionarea pandemiei, deoarece, în baza Hotărârii Curții Constituționale nr. 48 din 1 octombrie 1999, Guvernul interimar poate emite acte juridice cu caracter general obligatoriu în vederea evitării efectelor fenomenelor naturale și faptelor imprevizibile care prezintă un pericol public. În acest sens, se consideră că Hotărârile contestate sunt incerte.

29. Cu privire la încălcarea articolului 54 din Constituție, autorii sesizărilor consideră că Hotărârea Guvernului se bazează pe o referință generală la raportul Comisiei pentru Situații Excepționale, iar Hotărârea Parlamentului le acordă autorităților executive competențe nejustificate de date sau informații care ar descrie o anumită stare de fapt și ar lega această stare de fapt de măsurile care pot fi întreprinse pentru a îmbunătăți starea de lucruri ce țin de situația epidemiologică.

30. Potrivit autorilor sesizării nr. 82a/2021, procedura declarării stării de urgență trebuie să aibă în vedere scopul depășirii unui pericol public care amenință viața națiunii, atunci când acest pericol nu poate fi depășit decât în cadrul unui regim constituțional derogatoriu, a cărui instituire este justificată de un interes public major legat de existența națiunii. Aceștia afirmă că măsurile instituite în vederea depășirii pericolului public care

amenință viața națiunii, *i.e.* pandemia COVID-19, cu excepția „dizolvării” Parlamentului, au fost posibile și în lipsa unui regim de stare de urgență. Mai mult, în perioada stării de urgență nu au fost dispuse măsuri restrictive mai severe decât cele existente până la instituirea stării de urgență, astfel încât există o îndoială rezonabilă privind necesitatea instituirii stării de urgență justificată de scopul invocat.

31. Autorii sesizării nr. 82a/2021 afirmă că la data inițierii procedurii de declarare a stării de urgență Parlamentul se confrunta cu un risc iminent de dizolvare. Riscul nu putea fi depășit decât prin instituirea stării de urgență. Aceștia mai susțin că starea de urgență a fost instituită pentru a nu permite dizolvarea Parlamentului.

B. Argumentele autorităților

32. În opinia prezentată de Parlament se menționează că, luând act de Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale privind necesitatea declarării stării de urgență, Guvernul, prin adoptarea Hotărârii nr. 43/2021, a propus Parlamentului să declare starea de urgență pe întreg teritoriul țării. Scopul urmărit prin adoptarea Hotărârii nr. 49/2021 a fost de a proteja populația, prin adoptarea unor acțiuni necesare în vederea prevenirii, diminuării și lichidării consecințelor pandemiei. În acest sens, Parlamentul a abilitat Comisia pentru Situații Excepționale să emite dispoziții în vederea punerii în executare a măsurilor specificate în punctul 2 din Hotărâre. Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 a fost adoptată ca urmare a propunerii Guvernului privind declararea stării de urgență. Această Hotărâre este adoptată în conformitate cu articolul 66 lit. m) din Constituție și cu articolul 12 din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război. De asemenea, prevederile contestate trebuie să respecte principiul proporționalității prevăzut de articolul 54 din Constituție. Protecția sănătății populației reprezintă un interes de importanță sporită și, prin urmare, restricțiile impuse de Parlament pentru protejarea sănătății sunt justificate chiar dacă afectează interesele economice ale particularilor. Așadar, măsurile și acțiunile întreprinse urmăresc protecția sănătății cetățenilor și, ca rezultat, respectarea securității naționale. Prin urmare, principiul proporționalității a fost respectat. De asemenea, conform articolelor 12, 17 și 19 din Lege, urmare a examinării Raportului Comisiei pentru Situații Excepționale, Guvernul a adoptat hotărârea de a înainta Parlamentului propunerea privind declararea stării de urgență. Această hotărâre a fost remisă imediat Parlamentului de către Prim-ministru. În cadrul examinării propunerii înaintate de Guvern, Parlamentul a adoptat hotărârea privind declararea stării de urgență. Acest fapt denotă că principiul separației puterilor în stat a fost respectat. Așadar, reieșind din preambulul Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021, această hotărâre a fost adoptată în temeiul articolului 66 lit. m) din Constituție, al articolului 19 din Legea 212/2004 și având în vedere Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale privind necesitatea declarării stării de urgență, situația

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

pandemică gravă și faptul că subiectul ține de securitatea statului și de interesul național. Prin urmare, la adoptarea acestei hotărâri nu s-a încălcat articolul 73 din Constituție. Parlamentul concluzionează că Hotărârea Guvernului nr. 43/2021 și Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 sunt în conformitate cu prevederile constituționale.

33. În opinia prezentată de Președintele Republicii se menționează că, potrivit articolului 17 din Legea nr. 212 din 24 iunie 2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, starea de urgență se declară la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a Guvernului. Deși adoptarea actului legislativ privind declararea stării de urgență reprezintă apanajul Parlamentului, ca unica autoritate investită în acest sens de Constituție și cadrul legal infraconstituțional, aceasta, în coroborare cu prevederile Legii nr. 212/2004, nu poate fi una discreționară. Așadar, din analiza cadrului normativ în domeniul declarării stării de urgență, autoritățile statului exercită competențe partajate: Președintele Republicii Moldova și Guvernul au competența de a propune declararea stării de urgență, iar Parlamentul are atribuția constituțională și legală de a declara această stare. De asemenea, având în vedere că starea de urgență se declară prin hotărâre de Parlament, propunerea de a declara starea de urgență trebuie să fie însoțită inclusiv de proiectul actului legislativ privind declararea acesteia. Acest proiect trebuie să includă, exhaustiv, măsurile provizorii care se instituie, motivele care au impus declararea stării de urgență, restricțiile care se impun, durata instituirii etc. În prezenta cauză, din conținutul Hotărârii Guvernului nr. 43/2021, prin care s-a propus declararea stării de urgență, rezultă că Guvernul rezumativ a făcut doar referință la raportul Comisiei pentru Situații Excepționale și a hotărât să propună Parlamentului declararea acestei stări. Așadar, proiectul de act normativ necesar nu a fost înaintat în modul corespunzător. Totuși, pe 31 martie 2021, Parlamentul a examinat în ședință atât propunerea declarării stării de urgență, parvenită de la Guvern, cât și inițiativa legislativă privind instituirea stării de urgență, înaintată de un grup de deputați. Astfel, a fost adoptată Hotărârea nr. 49 din 31 martie 2021. Sub acest aspect, procedura declarării stării de urgență a fost viciată. Totodată, Hotărârile contestate nu corespund exigențelor justificative prevăzute de articolul 13 din Legea nr. 212/2004, *i.e.* expunerea și detalierea motivelor care au impus declararea stării de urgență și a măsurilor urgente care urmează a fi luate. Potrivit articolului 20 din Lege, nu au fost desfășurate măsurile care pot fi aplicate pe durata stării de urgență, fiind indicate doar repere de ordin general către autoritățile competente de a identifica ulterior măsurile și restricțiile necesare. Respectiv, modul în care Legislativul și-a exercitat competența legală de a declara starea de urgență depășește prevederile constituționale care statuează principiile statului de drept și separației puterilor în stat.

34. În opinia prezentată de Centrul de Resurse Juridice din Moldova se menționează că, potrivit Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021, starea de urgență nu a fost introdusă la propunerea Guvernului sau a Președintelui Republicii Moldova, dar în baza raportului Comisei pentru Situații

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

Excepționale. Această comisie nu are competența legală de a propune declararea stării de urgență. Acest aspect este suficient pentru a declara hotărârea în discuție neconstituțională. De asemenea, proiectul Hotărârii Parlamentului nr. 49/2021 a fost înregistrat ca inițiativa a trei deputați, dar nu ca inițiativa Guvernului. Totodată, în Hotărârile contestate nu sunt menționate măsurile concrete care trebuie luate pe perioada stării de urgență și care nu puteau fi luate fără declararea stării de urgență. Parlamentul nu a justificat în niciun fel declararea stării de urgență pe perioada maximă permisă de lege de 60 de zile. De fapt, însuși Prim-ministru care a pledat în ședința Parlamentului pentru introducerea stării de urgență, ulterior, a declarat că instituirea stării de urgență pe perioada a două luni a fost din considerente politice. De asemenea, Parlamentul nu a justificat necesitatea introducerii stării de urgență pe întreg teritoriul țării. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a reținut, chiar dacă introducerea stării de urgență ar fi fost justificată la început, aceasta ar putea să nu mai fie justificată după o anumită perioadă de timp din cauza schimbării situației (a se vedea cauza *A și alții v. Marea Britanie [MC]*, 19 februarie 2009, § 177; *Baş v. Turcia*, 3 martie 2020, § 224).

35. În opinia prezentată de Universitatea de Stat din Moldova se menționează că starea de urgență se instituie în vederea prevenirii sau eliminării consecințelor unei catastrofe naturale sau ale unui accident tehnologic care prezintă caracteristicile unui dezastru natural sau doar dacă măsurile constituționale obișnuite sunt inadecvate. În conformitate cu articolele 12 și 17 din Legea privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, starea de urgență se declară prin hotărâre a Parlamentului la propunerea Președintelui Republicii Moldova sau a Guvernului. Ședința Guvernului este convocată la solicitarea Comisiei pentru Situații Excepționale. Procedura de înaintare a propunerii privind declararea stării de urgență și procedura de înregistrare și votare în Parlament a acestei inițiative legislative a fost efectuată cu încălcarea articolului 103 din Constituție, articolului 15 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 136/2017, articolului 17 din Legea nr. 212/2004, precum și a jurisprudenței Curții Constituționale în materia atribuțiilor și împuternicirilor Guvernului. Propunerea de a declara starea de urgență urmează să vină fie din partea Guvernului, fie din partea Președintelui Republicii Moldova. Guvernul demisionat nu deține competențele necesare pentru a putea propune instituirea stării de urgență, în contextul în care Guvernul nu mai poate fi sus pus răspunderii politice din partea Parlamentului. În acest caz, Prim-ministrul a participat la ședința plenară din 31 martie 2021, în care Parlamentul a votat declararea stării de urgență, doar că acesta nu a prezentat Hotărârea Guvernului nr. 43/2021, ci proiectul de hotărâre a Parlamentului nr. 49/2021 înaintat cu drept de inițiativă legislativă de către un grup de deputați. Așadar, contrar prevederilor Legii nr. 212/2004, autorul proiectului hotărârii de Parlament privind declararea stării de urgență nu a fost Guvernul, dar un grup de deputați. Divizarea între structurile statului a atribuțiilor privind declararea stării de urgență are ca

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

scop menținerea unui echilibru de puteri între autoritățile statului pentru a nu permite un eventual abuz din partea uneia dintre puteri, precum și evitarea situației în care starea de urgență să fie declarată în mod discreționar la inițiativa uneia dintre puteri. Așadar, Hotărârea Parlamentului nr. 49 din 31 martie 2021 nu a respectat etapele procedurii de legiferare, deoarece Președintele Republicii Moldova și Guvernul au atribuția exclusivă de a propune legislativului declararea stării de urgență. Mai mult, legislativul și-a asumat o atribuție exclusivă care nu-i aparține. Din analiza proiectului de hotărâre, a raportului Comisiei juridice, numiri și imunități și a notei informative la acest proiect nu reiese că ar fi fost menționată vreo propunere care a venit din partea Guvernului. Totodată, nu este clară necesitatea solicitării Guvernului interimar de a declara starea de urgență pe teritoriul Republicii Moldova pentru a obține niște atribuții suplimentare pentru gestionarea pandemiei pe care însuși Guvernul nu le poate identifica. Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 și Hotărârea Guvernului nr. 43/2021 nu conțin prevederi care ar asigura că testul de proporționalitate impus de articolul 54 din Constituție este respectat. Concluziile din Hotărârea Guvernului nr. 43/2021 nu se bazează decât pe o referință generală la raportul Comisiei pentru Situații Excepționale. Hotărârea Parlamentului nr. 49/2021 conferă Guvernului, Comisiei pentru Situații Excepționale și altor structuri responsabile de acest domeniu competențe care nu sunt justificate de date sau informații care ar descrie o anumită stare și ar lega această stare de fapt cu măsurile care pot fi întreprinse pentru a îmbunătăți starea de lucruri care ține de situația epidemiologică.

C. Aprecierea Curții

36. Curtea observă că și Hotărârea Parlamentului nr. 49 din 31 martie 2021 trebuie să îndeplinească standardul calității legii, în înțelesul articolului 23 din Constituție. Din analiza textului Hotărârii, Curtea nu observă încălcarea exigențelor calității legii.

37. Curtea menționează că a stabilit în Hotărârea nr. 17 din 23 iunie 2020 principii generale aplicabile în materia stării de urgență. Între altele, în această Hotărâre, Curtea a reținut următoarele:

„94. Cu privire la faptul dacă în contextul stării de urgență echilibrul puterilor în stat se modifică, Curtea reține că Constituția nu oferă multe detalii cu privire la starea de urgență. Legea Fundamentală prevede că Parlamentul declară starea de urgență, de asediu și de război [articolul 66 lit. m)], că regimul stării de urgență, de asediu și de război se reglementează prin lege organică [articolul 72 alin. (3) lit. m)], că în această perioadă Parlamentul nu poate fi dizolvat [articolul 85 alin. (4)] și Constituția nu poate fi revizuită [articolul 142 alin. (3)]. Astfel, Constituția nu stabilește expres ce urmează după declararea stării de urgență, care autoritate este responsabilă de gestionarea stării de urgență sau care este rolul Parlamentului, Președintelui Republicii și al Guvernului în această perioadă. De asemenea, Constituția nu prevede dacă starea de urgență, de asediu sau de război sporește atribuțiile unei puteri în stat și diminuează atribuțiile altei puteri.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRĂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRĂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

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

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

38. Curtea reține că declararea stării de urgență reprezintă o prerogativă care aparține exclusiv Parlamentului [articolul 66 lit. m) din Constituție]. Totodată, această competență trebuie exercitată cu precauție, având în vedere impactul care îl produce asupra drepturilor fundamentale ale persoanelor. În primul rând, pentru a declara starea de urgență, Parlamentul trebuie să-și bazeze decizia pe date care impun adoptarea unor măsuri urgente de către autorități. În al doilea rând, decizia de a declara starea de urgență trebuie să fie o măsură *ultima ratio*, ca răspuns la un pericol cu caracter excepțional, care presupune că măsurile sau restricțiile obișnuite privind protecția siguranței, sănătății și a ordinii publice trebuie să fie insuficiente. Pericolul în discuție trebuie să fie efectiv sau iminent, iar efectele sale trebuie să implice întreaga națiune într-o măsură care îi periclitizează existența (a se vedea, de asemenea, Opinia Comisiei de la Veneția cu privire la proiectul de lege constituțională privind „Protecția Națiunii” din Franța, adoptată la cea de-a 106-a sesiune plenară (Veneția, 11-12 martie 2016), CDL-AD(2016)006, § 27).

39. Potrivit Opiniei *amicus curiae* nr. 1020/2021 din 23 martie 2021, CDL-AD(2021)016), adoptate de Comisia de la Veneția, articolul 1 alin. (3) din Constituție prevede că „Republica Moldova este un stat de drept, democratic [...]”. Unul dintre elementele centrale ale preeminenței dreptului este certitudinea juridică. Certitudinea juridică nu exclude schimbarea regulilor procesului politic, însă orice asemenea schimbare trebuie efectuată de o manieră clară și transparentă și nu pe o bază *ad hoc*. Urmând această motivare, se poate conchide că nerespectarea unei reguli precise stabilite de Regulamentul Parlamentului, fără amendarea

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

anterioară a acestei norme, este contrară principiului certitudinii juridice și este, prin urmare, neconstituțională. Această logică îi permite Curții Constituționale să dea un efect direct unor prevederi ignorate de Parlament într-un caz particular. În consecință, deși Parlamentul poate avea o autonomie largă, dacă decide să modifice, în mod explicit, Regulamentul Parlamentului și o face prin procedura corespunzătoare, Curtea Constituțională poate fi mai strictă dacă Parlamentul ignoră, pur și simplu, una dintre propriile sale norme importante la adoptarea unei legi. De asemenea, potrivit Comisiei, Curtea Constituțională poate da efect Regulamentului Parlamentului, dar numai sub condiția că poate demonstra că încălcarea unei prevederi din Regulamentul Parlamentului ar echivala, de asemenea, cu încălcarea unuia dintre principiile constituționale fundamentale privind procedura de adoptare a legilor (a se vedea §§ 34 și 39 din Opinia menționată).

40. Cu privire la respectarea procedurii de declarare a stării de urgență, Curtea observă că Constituția nu-i acordă Parlamentului suficiente instrumente pentru a colecta de sine stătător informații privind eventualele pericole de natură să afecteze grav funcționalitatea statului sau viața obișnuită a populației. Autoritatea competentă de a colecta informații despre situația reală din țară, inclusiv informații referitoare la eventualele pericole sociale și a evalua necesitatea declarării stării de urgență este Guvernul, care asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice [articolul 96 alin. (1) din Constituție], și Președintele Republicii Moldova dacă necesitatea stării de urgență este impusă, *inter alia*, de asigurarea securității naționale sau a ordinii publice [articolele 77 și 87 din Constituție]. Astfel, deși Parlamentul poate declara starea de urgență, această competență devine activă atunci când necesitatea declarării stării de urgență este solicitată și motivată în mod corespunzător de autoritatea publică competentă. În caz contrar, se încalcă dispozițiile articolelor 1 alin. (3), 6 și 73 din Constituție.

41. Totodată, Curtea reține că competența Parlamentului de a declara starea de urgență nu este una nelimitată. Pentru că această măsură implică limitări substanțiale ale drepturilor fundamentale, modifică ordinea socială și atribuie competențe suplimentare puterii executive, Curtea reține că Parlamentul trebuie să aducă motive convingătoare în Hotărârea sa. Parlamentul trebuie să justifice în ce măsură competențele ordinare ale executivului sunt insuficiente pentru depășirea situației de criză, iar pe de altă parte, în ce măsură sporirea competențelor puterii executive poate compensa deficiența în discuție.

42. Această obligație a Parlamentului rezultă din obligația constituțională generală a autorităților de a-și motiva propriile decizii, care poate fi dedusă din articolul 54 din Constituție și din standardele constituționalismului european, dictate de cultura justificării, în care fiecare exercițiu al puterii trebuie justificat.

43. De altfel, potrivit Comisiei de la Veneția, statele beneficiază de o marjă de apreciere pentru a evalua dacă există un pericol public

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

excepțional și dacă sunt necesare derogări. Autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească, în lumina gravității situației și luând în calcul toți factorii relevanți, dacă și când apare un pericol public excepțional care amenință existența națiunii și dacă trebuie declarată o stare de urgență în scopul combaterii acesteia. În mod similar, autoritățile naționale sunt cele care trebuie să stabilească natura și amploarea derogărilor necesare pentru depășirea situației de urgență. Cu toate acestea, deși statele beneficiază de o marjă largă de apreciere în acest domeniu, prerogativele lor nu sunt nelimitate [...] (Opinia referitoare la cadrul juridic care reglementează restricțiile de circulație, la cea de-a 107-a sesiune plenară (Veneția, 10-11 iunie 2016), CDL-AD(2016)010, § 67).

44. În acest caz, Curtea observă că la adoptarea Hotărârii contestate, Parlamentul s-a bazat pe proiectul de Hotărâre înregistrat de deputați. În nota informativă a proiectului de hotărâre, care ocupă o pagină, se face trimitere la rata infectării populației cu virusul SARS-CoV-2 și la Raportul Comisiei pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova. Cu toate acestea, nu sunt oferite argumente care să justifice inclusiv durata stării de urgență, *i.e.* două luni, potrivit articolului 1 al Hotărârii contestate.

45. Mai mult, Curtea notează că, declarând starea de urgență și lărgind competențele executivului pentru combaterea pandemiei, Parlamentul nu a motivat în ce măsură competențele ordinare ale executivului sunt insuficiente pentru depășirea situației de criză și în ce măsură sporirea competențelor puterii executive poate compensa deficiența în discuție.

46. În plus, nota informativă nu conține o motivare care să reflecte standardul proporționalității, de exemplu, în privința interdicției totale a desfășurării adunărilor, a manifestațiilor publice și a altor acțiuni de masă, prevăzută de punctul 5) al articolului 2 din Hotărârea contestată.

47. Totodată, Curtea reține că la instituirea stării de urgență, Parlamentul nu trebuie să ofere doar argumente care se referă la restrângerea drepturilor fundamentale, odată ce este declanșată o procedură constituțională care poate fi obstrucționată prin instituirea stării de urgență. Curtea subliniază că Legea fundamentală trebuie citită și respectată în ansamblul ei, iar eventuala Hotărâre a Parlamentului de instituire a stării de urgență trebuie să se refere și la procedurile constituționale declanșate și afectate în mod direct de această măsură, *i.e.* procedura dizolvării Parlamentului sau procedura revizuirii Constituției.

48. Curtea observă că, în contextul declarării stării de urgență de către Parlament, pe rolul ei se afla o sesizare referitoare la constatarea circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului, depusă pe data de 29 martie 2021, înainte de adoptarea Hotărârii contestate a Parlamentului. Împrejurarea în discuție trebuia să-i motiveze pe autorii proiectului de Hotărâre să argumenteze ponderea mai mare a scopului instituirii stării de urgență pe o perioadă de două luni în comparație cu scopul unei eventuale dizolvări a Parlamentului. Această argumentare trebuia să se refere și la caracterul insuficient al altor măsuri legale, în comparație cu măsurile pe care le presupune starea de urgență, pentru realizarea scopului urmărit.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
HOTĂRÂRII GUVERNULUI CU PRIVIRE LA PROPUNEREA DECLARĂRII STĂRII DE
URGENȚĂ NR. 43 DIN 30 MARTIE 2021 ȘI A HOTĂRÂRII PARLAMENTULUI PRIVIND
DECLARAREA STĂRII DE URGENȚĂ NR. 49 DIN 31 MARTIE 2021

49. Curtea subliniază că dacă sunt suficiente măsurile legale obișnuite, nu este necesară instituirea stării de urgență și obstrucționarea unor proceduri constituționale.

50. Curtea reține că, din punct de vedere constituțional, starea de urgență reprezintă o situație excepțională. Caracterul excepțional reclamă motive pe măsură, iar instituirea stării de urgență își derivă legitimitatea din motivele care stau la baza ei. Curtea constată lipsa unei motivări adecvate a Hotărârii Parlamentului privind declararea stării de urgență, din perspectiva obstrucționării unei eventuale dizolvări a Parlamentului. Prin urmare, Hotărârea în discuție încalcă și articolul 85 din Constituție.

51. Pentru că Hotărârea Parlamentului a fost adoptată cu încălcarea regulilor de procedură și pentru că aceasta nu îndeplinește exigența minimă referitoare la calitatea motivării deciziei de declarare a stării de urgență, Curtea reține că aceasta contravine articolelor 1 alin. (3), 6, 27, 40, 46 și 73 coroborate cu articolul 54, și articolul 85 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 parțial* sesizările depuse de dl Octavian Țicu, dl Sergiu Litvinenco și dna Veronica Roșca, deputați în Parlamentul Republicii Moldova.

2. *Se declară neconstituțională* Hotărârea Parlamentului privind declararea stării de urgență nr. 49 din 31 martie 2021.

3. *Se declară inadmisibile* sesizările în partea referitoare la Hotărârea Guvernului cu privire la propunerea declarării stării de urgență nr. 43 din 30 martie 2021.

4. 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, 28 aprilie 2021
HCC nr. 15
Dosarul nr. 81a/2021*