



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**HOTĂRÂRE**

**PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII**

**articolelor 15 alin. (2) lit. d), e), f), alin. (3), 23 alin. (3) și (6) și  
articolului 26 alineatele (6) - (9) din Legea cu privire la Guvern  
nr. 136 din 7 iulie 2017**

*(competențele unui Guvern al cărui mandat a încetat)*

*(sesizarea nr. 2a/2021)*

**CHIȘINĂU**

**4 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 dlui Dumitru Avornic, *asistent judiciar*,

Având în vedere sesizarea înregistrată pe 11 ianuarie 2021,  
Examinând sesizarea menționată 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 sesizarea depusă la Curtea Constituțională pe 11 ianuarie 2021, în baza articolelor 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, 25 lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, de dna Maia Sandu, Președintele Republicii Moldova.

2. Autoarea sesizării contestă articolele 15 alin. (2) lit. d), e), f), alin. (3), 23 alin. (3) și (6) și articolul 26 alineatele (6) - (9) din Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017.

3. Prin decizia Curții Constituționale din 2 februarie 2021, sesizarea a fost declarată admisibilă, fără a se prejudeca fondul cauzei.

4. În procesul examinării sesizării, Curtea Constituțională a solicitat opiniile Parlamentului, Guvernului, Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, Facultății de Drept a Universității Libere Internaționale din Moldova, Facultății de Drept a Universității de Stat din Moldova și Academiei de Administrare Publică.

5. În ședința publică a Curții au fost prezenți dna Olesea Stamate, reprezentant al autoarei sesizării, dl Radu Radu, reprezentant al Parlamentului.

## ÎN FAPT

6. Pe 23 decembrie 2020, dl Ion Chicu a demisionat din funcția de Prim-ministru.

7. Pe 31 decembrie 2020, dna Maia Sandu, Președintele Republicii Moldova, a emis Decretul nr. 12-IX prin care l-a desemnat pe dl Aureliu

Ciocoi, ministrul afacerilor externe și integrării europene, în calitate de Prim-ministru interimar, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

## LEGISLAȚIA PERTINENTĂ

8. Prevederile relevante ale Constituției sunt următoarele:

### Articolul 2

#### Suveranitatea și puterea de stat

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

(2) Nici o persoană particulară, nici o parte din popor, nici un grup social, nici un partid politic sau o altă formațiune obștească nu poate exercita puterea de stat în nume propriu. Uzurparea puterii de stat constituie cea mai gravă crimă împotriva poporului.”

### Articolul 7

#### Constituția, Lege Supremă

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

### Articolul 98

#### Învestitura

„[...]”

(6) În caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului.”

### Articolul 101

#### Prim-ministrul

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

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

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

### Articolul 103

#### Încetarea mandatului

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

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

9. Prevederile relevante ale Legii cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017 sunt următoarele:

#### Articolul 15

##### Competența Guvernului al cărui mandat a încetat

„(1) Guvernul al cărui mandat a încetat îndeplinește numai atribuții de administrare a treburilor publice.

(2) Guvernul al cărui mandat a încetat nu este în drept:

a) să adopte și să prezinte Parlamentului spre examinare proiecte de acte normative și proiecte ale documentelor de politici;

b) să adopte ordonanțe și documente de politici;

c) să avizeze inițiative legislative, inclusiv proiecte de legi, și să examineze propuneri legislative;

**d) să încheie tratate internaționale care implică angajamente financiare pentru Republica Moldova;**

**e) să numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoane cu funcții de demnitate publică sau funcționari publici, cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile;**

**f) să încheie contracte și să-și asume angajamente pentru o perioadă nedeterminată sau pentru o perioadă ce depășește un an ori a căror valoare este disproporționată în raport cu cheltuielile necesare pentru administrarea treburilor publice curente sau pentru gestionarea unor situații de urgență;**

g) să decidă privind inițierea reorganizării sau modificarea structurii ori funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului sau ale structurilor organizaționale din sfera lor de competență.

**(3) În perioada desfășurării activității Guvernului al cărui mandat a încetat, interdicțiile stabilite la alin. (2) lit. e)–g) se aplică în mod corespunzător Prim-ministrului, prim-viceprim-ministrului, viceprim-miniștrilor și miniștrilor.**

#### Articolul 23

##### Interimatul funcției de Prim-ministru

„[...]”

**(3) Până la numirea Prim-ministrului interimar atribuțiile acestuia sunt exercitate de prim-viceprim-ministru, în cazul lipsei prim-viceprim-ministrului – de către cel mai în vârstă viceprim-ministru, iar în cazul lipsei viceprim-miniștrilor – de către cel mai în vârstă ministru.**

[...]”

**(6) Prevederile prezentei legi referitoare la Prim-ministru se aplică în mod corespunzător Prim-ministrului interimar, în măsura în care nu contravin prevederilor articolului 15 din prezenta lege.”**

## Articolul 26

Numirea în funcție, vacanța funcției și asigurarea interimatului funcției de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru și ministru

„[...]”

(6) În caz de vacanță a funcției de prim-viceprim-ministru, Prim-ministrul desemnează un viceprim-ministru să exercite interimatul funcției până la numirea noului membru al Guvernului, iar în caz de vacanță a funcției de viceprim-ministru – pe unul dintre viceprim-miniștri sau, în lipsa acestora, pe unul dintre miniștri.

(7) În caz de vacanță a funcției de ministru, atribuțiile acestuia sunt exercitate, până la numirea unui nou ministru, de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministrul sau ministrul desemnat prin decizia Prim-ministrului.

(8) Prim-ministrul poate exercita interimatul oricărei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru.

(9) Membrii Guvernului, cu excepția celor menționați la articolul 10 alin. (1) lit. e), pot exercita interimatul doar a unei funcții de prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru sau ministru în condițiile alin. (6)–(8) din prezentul articol.

[...]”

## ÎN DREPT

### A. ADMISIBILITATEA

10. Prin decizia sa din 2 februarie 2021, Curtea a confirmat respectarea, în prezenta cauză, a condițiilor de admisibilitate a unei sesizări, stabilite în jurisprudența sa constantă.

11. În conformitate cu articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție, controlul constituționalității legilor, în prezenta cauză a unor prevederi ale Legii cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017, ține de competența Curții Constituționale.

12. Potrivit articolelor 25 lit. a) din Legea cu privire la Curtea Constituțională și 38 alin. (1) lit. a) din Codul jurisdicției constituționale, Președintele Republicii Moldova are prerogativa sesizării Curții Constituționale.

13. Curtea a reținut că obiectul sesizării îl reprezintă articolele 15 alin. (2) lit. d), e), f), alin. (3), 23 alin. (3) și (6) și articolul 26 alineatele (6)–(9) din Legea cu privire la Guvern. În esență, prevederile contestate reglementează acțiunile care nu pot fi efectuate de un Guvern al cărui mandat a încetat și modul în care se asigură interimatul funcției de Prim-ministru, prim-viceprim-ministru, viceprim-ministru și ministru.

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

15. Autoarea sesizării a susținut că prevederile contestate contravin, după caz, articolelor 2 [*suveranitatea și puterea de stat*], 7 [*Constituția, Lege Supremă*], 98 alin. (6) [*încetarea mandatului Guvernului*], 101 alin. (2) [*Prim-ministrul*] și 103 alin. (2) [*încetarea mandatului Guvernului*] din Constituție.

16. Cu privire la incidența articolului 1 alin. (3) din Constituție, Curtea a subliniat în jurisprudența sa că acest articol nu are o aplicabilitate de sine stătătoare. Acesta poate fi invocat, în special, dacă se constată aplicabilitatea sa cu alte dispoziții din Constituție (a se vedea HCC nr. 13 din 21 mai 2020, § 41).

17. Cu privire la incidența articolelor 2 și 7 din Constituție, Curtea a observat că acestea sunt invocate în legătură cu contestarea articolului 26 alineatele (6) - (9) din Legea cu privire la Guvern. În jurisprudența sa, Curtea a menționat că aceste norme constituționale comportă un caracter general, reprezintă imperative care stau la baza oricăror reglementări legale și nu pot constitui repere individuale și separate (a se vedea, de exemplu, DCC nr. 89 din 6 septembrie 2017, § 38; DCC nr. 76 din 2 iulie 2020, § 22). În plus, Curtea a observat că autoarea sesizării nu a motivat contrarietatea dispozițiilor contestate cu normele constituționale nominalizate *supra*. În situații similare, Curtea a notat că simpla trimitere la un text din Constituție, fără explicarea pretensei neconformități cu acesta a prevederilor legale contestate, nu echivalează cu un argument (a se vedea HCC nr. 25 din 29 octombrie 2020, §§ 47-48; HCC nr. 31 din 17 decembrie 2020, § 29). Prin urmare, acest capăt al sesizării este inadmisibil.

18. Cu privire la incidența articolului 98 alin. (6) din Constituție, Curtea a observat că acesta este invocat în legătură cu contestarea articolului 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolului 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern în partea în care îi interzic Prim-ministrului interimar să propună Președintelui Republicii remanieri guvernamentale. Autoarea sesizării menționează, pe de o parte, că prin Hotărârea nr. 16 din 20 aprilie 2000, § 7, Curtea a interpretat Constituția și a reținut că ea nu interzice efectuarea remanierilor guvernamentale în cazul în care Guvernul și-a prezentat demisia, iar pe de altă parte, prin Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013, § 87, Curtea a reținut că, în condițiile în care atât Președintele Republicii, cât și Guvernul sunt autorități care reprezintă emanația Parlamentului, Președintele nu poate opera remanieri guvernamentale la propunerea unei persoane care nu a fost investită prin votul de încredere al Parlamentului în calitate de Prim-ministru și care, așadar, nu a format lista Guvernului acreditată cu acest vot pe care urmărește să o modifice. Autoarea sesizării consideră că prin Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013 Curtea nu s-a distanțat de Hotărârea nr. 16 din 20 aprilie 2000, ci doar și-a ajustat jurisprudența, având în vedere schimbarea modului de alegere a Președintelui Republicii, *i.e.* de la alegerea de către popor la alegerea de către Parlament. Prin urmare, în contextul în care, în prezent, Președintele Republicii este ales de popor, dispozițiile contestate nu ar trebui să-i interzică Prim-ministrului

dintr-un Guvern al cărui mandat a încetat să-i propună Președintelui țării remanieri guvernamentale. Mai mult, prin utilizarea textului „pe unii membri ai Guvernului”, articolul 98 alin. (6) din Constituție interzice doar efectuarea unor remanieri guvernamentale ample.

19. Curtea constată că, potrivit articolului 98 alin. (6) din Constituție, în caz de remaniere guvernamentală sau de vacanță a funcției, Președintele Republicii Moldova revocă și numește, la propunerea Prim-ministrului, pe unii membri ai Guvernului. De asemenea, Curtea a notat că a interpretat în jurisprudența sa această prevedere din Constituție. Astfel, așa cum susține autoarea sesizării, pe de o parte, prin Hotărârea nr. 16 din 20 aprilie 2000, § 7, Curtea a reținut că Constituția îi permite Prim-ministrului interimar să-i propună Președintelui Republicii remanieri guvernamentale, iar pe de altă parte, prin Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013, § 87, Curtea a reținut că Constituția nu permite acest fapt. Pentru a elucida dacă Hotărârea nr. 16 din 20 aprilie 2000 și Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013 sunt aplicabile în acest caz, Curtea trebuie să analizeze, în primul rând, dacă își menține soluțiile stabilite prin aceste Hotărâri.

20. Curtea a observat că în abordarea sa diferită privind posibilitatea efectuării remanierilor guvernamentale la propunerea unui Prim-ministru interimar, stabilită în Hotărârile citate, ea s-a bazat pe schimbarea modului de alegere a Președintelui Republicii Moldova, *i.e.* de la alegerea de către popor la alegerea în Parlament (a se vedea §§ 84-86 din HCC nr. 7 din 18 mai 2013). Revenind asupra acestui raționament, Curtea a reținut că schimbarea modului de alegere a Președintelui Republicii nu a condus la sporirea sau la reducerea competențelor acestuia sau ale Prim-ministrului în domeniul remanierilor guvernamentale (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 23 din 6 august 2020, § 24; HCC nr. 6 din 23 februarie 2021, § 47). Din momentul adoptării Constituției și până în prezent, competențele Președintelui Republicii și ale Prim-ministrului în domeniul remanierilor guvernamentale au rămas neschimbate. Din acest motiv, Curtea își reconsideră raționamentele exprimate la §§ 84-86 din Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013 și invalidează soluția sa stabilită la § 7 și la punctul 4 din Dispozitivul Hotărârii nr. 16 din 20 aprilie 2000.

21. În același timp, Curtea va menține celelalte raționamente din Hotărârea sa nr. 7 din 18 mai 2013 referitoare la interdicția efectuării remanierilor guvernamentale într-un Guvern al cărui mandat a încetat. Astfel, în paragrafele 59, 67 și 89 ale Hotărârii menționate, Curtea a reținut că în situația Guvernului demisionar, condus de un Prim-ministru interimar, funcția de Prim-ministru devine vacantă *de jure*. Prim-ministrul interimar are un statut provizoriu și pentru exercitarea funcției de Prim-ministru el nu are mandatul Parlamentului. Dispozițiile constituționale exclud egalarea mandatului de Prim-ministru cu interimatul acestei funcții. De asemenea, la § 90, Curtea a reținut că Legea Supremă prevede prelungirea mandatului Guvernului doar în partea ce ține de administrarea treburilor publice. Astfel, în cazul unui Guvern demisionar, mandatul

Prim-ministrului interimar este *a fortiori* circumscris mandatului restrâns al Guvernului demisionar din care face parte. Prim-ministrului interimar nu-i pot fi acordate atribuții identice cu cele ale Prim-ministrului titular în domeniul remanierilor guvernamentale. La § 92, Curtea a făcut o mențiune despre pericolele aplicării articolului 98 alin. (6) din Constituție în cazul unui Guvern al cărui mandat a încetat. Curtea a reținut că în cazul în care s-ar permite să se efectueze remanieri guvernamentale în cadrul unui Guvern demisionar, Prim-ministrul interimar și Președintele Republicii ar putea să schimbe, unul câte unul, întreaga componență a Guvernului al cărui mandat a încetat, eludând orice formă de control parlamentar. De altfel, un Guvern demisionar nu mai poate fi sancționat de Parlament prin moțiuni de cenzură (a se vedea § 115 din Hotărârea citată). În acest sens, la § 96, Curtea a reținut că această situație contravine spiritului Constituției și reprezintă un pericol pentru democrația parlamentară. Într-un stat de drept este inadmisibilă adoptarea de norme ce ar permite permanentizarea unei guvernări în condiții de interimat.

22. Curtea a observat că Hotărârea citată a fost pronunțată în contextul în care Guvernul a fost demis prin moțiuni de cenzură. Totuși, așa cum articolul 103 alin. (2) din Constituție stabilește competențe egale atât pentru un Guvern demis, cât și pentru un Guvern care a demisionat, Curtea consideră că pericolul schimbării componenței unui Guvern prin eludarea controlului parlamentar sunt valabile pentru toate motivele de încetare a mandatului Guvernului (*i.e.* exprimarea votului de neîncredere sau demisia). Așadar, având în vedere raționamentele menționate *supra*, Curtea reține că articolul 98 alin. (6) din Constituție poate fi aplicat doar în cazul unui Guvern cu competențe depline. Acest articol nu este aplicabil în cazul remanierilor guvernamentale în cadrul guvernelor demise sau care au demisionat. Revocarea unui ministru al cărui mandat a încetat este un nonsens juridic (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 83). Prin urmare, acest capăt al sesizării este inadmisibil.

23. Cu privire la incidența articolului 101 alin. (2) din Constituție, Curtea a observat că acesta este invocat în legătură cu: a) articolul 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, în partea în care îi interzic Prim-ministrului interimar să-i propună Președintelui Republicii remanieri guvernamentale; b) articolul 23 alin. (3) din Legea cu privire la Guvern.

24. Verificând incidența articolului 101 alin. (2) din Constituție în cazul articolului 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și al articolului 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, Curtea a constatat că norma constituțională reglementează situația asigurării interimatului funcției de Prim-ministru, iar prevederile contestate interzic, *inter alia*, efectuarea remanierilor guvernamentale în Guvernul al cărui mandat a încetat. Având în vedere lipsa unei legături între prevederile contestate cu obiectul reglementat de norma constituțională, Curtea a reținut că articolul 101 alin. (2) din Constituție nu este incident cu referire la acest capăt al sesizării.

25. În partea referitoare la incidența articolului 101 alin. (2) din Constituție în privința articolului 23 alin. (3) din Legea cu privire la Guvern, autoarea sesizării menționează că articolul 101 alin. (2) din Constituție presupune că nu poate exista un alt Prim-ministru interimar decât cel desemnat de către Președintele Republicii. La desemnarea Prim-ministrului interimar, Președintele țării beneficiază de o marjă discreționară deplină, nimeni neputând să-i sugereze vreo candidatură. Singura condiție este ca persoana desemnată în calitate de Prim-ministru interimar să facă parte din componența aceluiași Guvern.

26. Cu privire la acest aspect al sesizării, Curtea reține că, pe de o parte, articolul 101 alin. (2) din Constituție stabilește că în cazul imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia Președintele Republicii va desemna un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern. Interimatul pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor încetează, dacă Prim-ministrul își reia activitatea în Guvern. Pe de altă parte, articolul 23 alin. (3) din Legea cu privire la Guvern prevede că până la numirea Prim-ministrului interimar atribuțiile acestuia sunt exercitate de prim-viceprim-ministru, în cazul lipsei prim-viceprim-ministrului – de către cel mai în vârstă viceprim-ministru, iar în cazul lipsei viceprim-miniștrilor – de către cel mai în vârstă ministru. Sub acest aspect, Curtea a observat că norma constituțională reglementează o situație diferită de cea stabilită de prevederea contestată. Astfel, norma constituțională devine incidentă în cazul „imposibilității Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile sau în cazul decesului acestuia”. Pentru a rezolva această problemă, Constituția prevede că Președintele Republicii trebuie să desemneze un alt membru al Guvernului în calitate de Prim-ministru interimar până la formarea noului Guvern. Spre deosebire de această circumstanță, articolul 23 alin. (3) din Legea cu privire la Guvern reglementează o situație premergătoare celei prevăzute de articolul 101 alin. (2) din Constituție, deoarece ea intervine „până la numirea Prim-ministrului interimar [de către Președintele Republicii]”. Astfel, în vederea evitării unei intermitențe, exercitarea atribuțiilor Prim-ministrului interimar are loc de către un membru al Guvernului *ope legis*. În același timp, în situația prevăzută de articolul 101 alin. (2) din Constituție, interimatul se exercită în baza Decretului Președintelui Republicii cu privire la desemnarea Prim-ministrului interimar. Din momentul emiterii de către șeful statului a decretului respectiv, exercitarea atribuțiilor Prim-ministrului interimar, în baza prevederilor articolului 23 alin. (3) din Legea cu privire la Guvern, încetează. Așadar, având în vedere lipsa unei legături a prevederilor contestate cu obiectul reglementat de norma constituțională, Curtea a reținut inaplicabilitatea articolului 101 alin. (2) din Constituție referitor la acest capăt al sesizării.

27. Cu privire la incidența articolului 103 alin. (2) din Constituție, Curtea a constatat că acesta este invocat în legătură cu: a) articolul 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern,

în partea în care îi interzic Prim-ministrului interimar să-i propună Președintelui Republicii remanieri guvernamentale; b) articolul 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, în partea care-i interzice Guvernului al cărui mandat a încetat să numească sau să elibereze din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) ori funcționarii publici; c) articolul 15 alin. (2) lit. d) și f) din Legea cu privire la Guvern.

28. Analizând incidența articolului 103 alin. (2) din Constituție în privința articolului 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolului 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, în partea care îi interzice Prim-ministrului interimar să-i propună Președintelui Republicii remanieri guvernamentale, Curtea a notat că subiectul remanierilor guvernamentale este reglementat de articolul 98 alin. (6) din Constituție (a se vedea §§ 19-22 *supra* cu privire la incidența articolului 98 alin. (6) din Constituție). Așadar, Curtea a notat că incidența articolului 103 alin. (2) din Constituție nu poate fi reținută referitor la acest capăt al sesizării.

29. Cu privire la incidența articolului 103 alin. (2) din Constituție în privința articolului 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, în partea care îi interzice Guvernului al cărui mandat a încetat să numească sau să elibereze din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau funcționarii publici, autoarea sesizării menționează că posibilitatea Guvernului demisionar sau a exponenților acestuia (Prim-ministrul interimar, ministrul demisionar) de a efectua remanieri de cadre nu poate fi interzisă în totalitate. Autoarea sesizării menționează că interdicția totală a remanierilor de cadre poate bloca posibilitatea Guvernului al cărui mandat a încetat de a îndeplini obligația constituțională de administrare a treburilor publice. Interdicția în discuție nu are în vedere faptul că perioada de interimat al Guvernului demisionar poate dura în timp, *e.g.* jumătate de an. În această cauză, Curtea a reținut că pentru a vedea dacă interdicția contestată afectează competențele unui Guvern al cărui mandat a încetat, așa cum acestea au fost stabilite de articolul 103 alin. (2) din Constituție, ea trebuie să examineze cauza în fond.

30. Cu privire la incidența articolelor 6 și 103 alin. (2) din Constituție în privința articolului 15 alin. (2) lit. d) și f) din Legea cu privire la Guvern, autoarea sesizării îi solicită Curții să stabilească că articolul 15 alin. (2) lit. d) și f) din Legea cu privire la Guvern este conform prevederilor articolului 103 alin. (2) din Constituție, în măsura în care se interpretează că nu-i interzice Guvernului al cărui mandat a încetat semnarea acordurilor internaționale atunci când semnarea acestora este necesară pentru executarea legilor adoptate de Parlament și/sau acestea sunt necesare pentru asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice, financiare și politice și pentru evitarea efectelor fenomenelor naturale și ale factorilor imprevizibili care prezintă pericol public. Cu referire la acest aspect,

Curtea a reținut că, de fapt, autoarea sesizării pune în discuție o problemă de interpretare a prevederilor legale contestate. Curtea reiterează că aspectele legate de interpretarea și de aplicarea legii nu țin de competența Curții Constituționale (a se vedea, *mutatis mutandis*, DCC nr. 91 din 19 septembrie 2019, § 19; DCC nr. 106 din 7 octombrie 2019, § 25; DCC nr. 97 din 6 august 2020, § 31; DCC nr. 26 din 16 februarie 2021, § 27). Prin urmare, acest capăt al sesizării este inadmisibil.

31. În consecință, la etapa examinării sesizării în fond, Curtea va analiza dacă interdicția impusă Guvernului al cărui mandat a încetat de a numi, de a propune pentru numire sau de a elibera din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau funcționarii publici, stabilită de articolul 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și de articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern, se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” de la articolul 103 alin. (2) din Constituție.

## B. FONDUL CAUZEI

PRETINSA ÎNCĂLCARE A ARTICOLULUI 103 ALIN. (2) DIN CONSTITUȚIE

### A. Argumentele autoarei sesizării

32. Autoarea sesizării menționează că dispozițiile contestate, care îi interzic Guvernului demisionar să numească sau să elibereze din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau funcționari publici, contravin articolului 103 alin. (2) din Constituție.

33. Autoarea sesizării consideră că posibilitatea Guvernului demisionar sau a exponenților acestuia (Prim-ministrul interimar, ministrul interimar) de a efectua remanieri de cadre nu poate fi interzisă în totalitate, deoarece acest fapt ar bloca posibilitatea Guvernului al cărui mandat a încetat de a îndeplini obligația constituțională de administrare a treburilor publice. Interdicția în discuție nu are în vedere faptul că perioada de interimat al Guvernului poate dura în timp, *e.g.* jumătate de an.

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

34. În opinia prezentată de Parlament se menționează că Guvernul al cărui mandat a încetat trebuie să mențină starea de fapt din societate, în special serviciile publice, până la depunerea jurământului de noul Guvern. Scopul limitării atribuțiilor Guvernului demisionar constă în faptul că acesta nu mai poate fi demis de Parlament. Prin sintagma „îndeplinește funcțiile de administrare a treburilor publice” se are în vedere că Guvernul poate realiza acele sarcini și activități de conducere și gestionare a

chestiunilor care vizează întreaga societate. Competențele stabilite de norma contestată corespund jurisprudenței Hotărârilor Curții Constituționale nr. 21 din 16 mai 2000 și nr. 7 din 18 mai 2013. Prin urmare, criticile autoarei sesizării cu privire la competențele Guvernului interimar sunt nefondate.

35. În opinia prezentată de Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice se menționează că subiectul efectuării remanierilor de cadre de către un Guvern al cărui mandat a încetat a fost tratat în jurisprudența Curții Constituționale. Astfel, în Hotărârea nr. 21 din 16 mai 2000, § 2, Curtea a reținut că „din dispozițiile constituționale și Legea cu privire la Guvern rezultă că în perioada demisiei Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate. Cât privește obligația Guvernului de a asigura transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea, exercitarea prin aceasta a funcțiilor de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate, realizarea programelor de dezvoltare economică și socială a țării, asigurarea securității statului și a cetățenilor ei etc., acestea nu pot fi supuse unor limitări pentru perioada cât Guvernul este demis”. De asemenea, Institutul notează că în Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013, § 114, Curtea a notat că „Guvernul care administrează treburile publice nu poate să-și asume inițiative politice importante *a fortiori* în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înainte de demisia sa sau au determinat în final această demisie. Sunt excluse, în special, deciziile care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern. În această ordine de idei și în corespundere cu practica altor state în situații similare, spre exemplu, un Guvern demisionar poate pregăti proiectul bugetului anual, însă acesta nu ar trebui prezentat Parlamentului pentru adoptare decât de către un Guvern plenipotențiar, care va avea responsabilitatea de a-l executa. Acesta este unul din pilonii dreptului constituțional. Problema majoră constă în faptul că o prerogativă fundamentală a unui Guvern plenipotențiar este elaborarea bugetului”. În același timp, Institutul consideră nefondat raționamentul Curții din Hotărârea nr. 16 din 20 aprilie 2000, § 4, care prevede că în perioada în care Guvernul este demis, acesta nu numai că este „în drept, el este obligat să prezinte spre aprobare Parlamentului proiectul legii bugetului pentru anul respectiv”. Cu privire la interdicția efectuării remanierilor guvernamentale, Institutul a notat că în Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013, § 90, Curtea a menționat că „Legea Supremă prevede prelungirea mandatului Guvernului doar în partea ce ține de „administrarea treburilor publice”. Astfel, în cazul unui Guvern demisionar, *a fortiori*, mandatul Prim-ministrului interimar este circumscris mandatului restrâns al Guvernului demisionar din care face parte. În baza acestor constatări, Prim-ministrului interimar nu-i pot fi acordate atribuții identice cu cele ale Prim-ministrului titular în domeniul

remanierilor guvernamentale”. De asemenea, în Hotărârea nr. 2 din 8 februarie 2011, § 4, Curtea a reținut că „în sens constituțional, vacanța funcției constituie intervalul de timp în care o funcție nu este ocupată” și că „în situațiile în care survine vacanța funcției se instituie interimatul funcției, care reprezintă o perioadă de timp în care funcția vacantă este exercitată de o altă persoană decât titularul funcției”. Totodată, potrivit Hotărârii nr. 21 din 16 mai 2000, Curtea a notat că norma constituțională nu creează impedimente pentru ca remanierele guvernamentale să fie efectuate de către șeful statului și în cazul în care Guvernul și-a prezentat demisia, aceste remanieri urmând să fie operate la propunerea Primului-ministru interimar. Având în vedere aceste raționamente, Institutul a menționat că odată cu demisia Prim-ministrului și a Guvernului toate funcțiile din echipa guvernamentală devin vacante și pot fi exercitate de alte persoane decât titularul funcției. Remanierele în echipa guvernamentală se efectuează de către Președintele Republicii la propunerea Prim-ministrului interimar.

36. În opinia prezentată de Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova se menționează că Guvernul reprezintă o instituție etatică colectivă autonomă în cadrul puterii executive, care are legitimitate constituțională, confirmată prin votul de încredere acordat de Parlament. În baza votului de încredere acordat, Președintele Republicii numește Guvernul, iar ultimul își exercită atribuțiile din ziua depunerii jurământului de către toți membrii în fața Președintelui. Anume aceste dimensiuni conferă putere juridică plenipotențiară atât activității, cât și actelor Guvernului în procesul exercitării puterii executive. Dacă Prim-ministrul demisionează, conform articolului 101 alin. (3) din Constituție, demisionează întreg Guvernul. În acest caz, Guvernul îndeplinește numai funcții care țin de administrarea treburilor publice. În asemenea circumstanțe, acordarea împuternicirilor suplimentare atât Prim-ministrului interimar, cât și Guvernului în demisie contravine articolelor 96 și 98 din Constituție și lipsește de forță juridică constituțională atât activitatea Guvernului, cât și actele acestuia, cu excepția funcțiilor de administrare a treburilor publice. În concluzie, Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova consideră că dispozițiile contestate sunt constituționale.

37. În opinia prezentată de Academia de Administrare Publică se menționează că textul articolului 103 alin. (2) din Constituție abordează în mod superficial atribuțiile unui guvern demisionar sau în privința căruia a fost exprimat votul de neîncredere. O soluție mai bună ar fi dacă Parlamentul ar modifica Constituția și va reglementa „specificul activității Guvernului în situații de demisie sau în privința căruia a fost exprimat un vot de neîncredere”. Academia face trimitere la Hotărârea Curții Constituționale nr. 7 din 18 mai 2013, § 121, în care Curtea a notat că „logica internă a parlamentarismului constă în faptul că libertatea de activitate a Guvernului trebuie să fie proporțională încrederii de care de

bucură acesta în cadrul Parlamentului. Extrapolând, se poate deduce că reducerea competențelor Guvernului demisionar este proporțională ostilității Parlamentului. Or, este evident că votul de neîncredere, exprimat de Parlament prin moțiunea de cenzură, este o consecință a refuzului Parlamentului de a accepta activitatea plenară a Guvernului. Astfel, este evident că demisia voluntară a Guvernului amputează mai puține puteri decât demisia ce urmează în cazul exprimării neîncrederii de către Parlament. În consecință, marja de manevră a Guvernului demisionat după votul de neîncredere exprimat depinde de natura crizei care a determinat demiterea, urmând ca activitatea Guvernului demisionat după votul de neîncredere exprimat de către Parlament să fie limitată la maximum”. Academia menționează că legislația națională nu face o deosebire între regimul juridic de activitate a unui guvern demisionar și a unui guvern demis prin moțiune de cenzură. Respectiv, ține de competența Parlamentului să reglementeze aceste aspecte. În concluzie, Academia consideră că dispozițiile contestate sunt constituționale.

### C. Aprecierea Curții

*Jurisprudența Curții în domeniul competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat*

38. Potrivit articolului 103 alin. (1) din Constituție, Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor pentru un nou Parlament. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că în cazul exprimării votului de neîncredere de către Parlament, al demisiei Prim-ministrului sau în cazul alineatului (1), Guvernul îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern.

39. Curtea observă că esența acestei cauze constă în eventuala limitare disproporționată a competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat prin interdicția de a numi, de a propune pentru numire sau de a elibera din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau funcționari publici, stabilită de dispozițiile contestate. Pentru a răspunde la această chestiune, Curtea trebuie să interpreteze noțiunea de „administrare a treburilor publice” așa cum a fost stabilită la articolul 103 alin. (2) din Constituție.

40. În jurisprudența sa, Curtea a interpretat întinderea acestei noțiuni. Astfel, în Hotărârea nr. 48 din 1 octombrie 1999, Curtea a analizat dacă Hotărârea și Dispoziția Guvernului al cărui mandat a încetat de a stabili măsuri urgente pentru lichidarea consecințelor alunecărilor de teren din raionul Telenești, de a-i acorda Ministerului Agriculturii și Industriei Prelucrătoare calitatea de beneficiar general pentru elaborarea schemei de protecție împotriva inundațiilor a localităților din Republica Moldova și de a delega Institutului „Acvaproiect” sarcina de a finaliza lucrările de

proiectare a schemei nominalizate se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” stabilită de articolul 103 alin. (2) din Constituție. În această cauză, Curtea a reținut că Guvernul poate administra treburile publice prin emiterea actelor juridice cu caracter general obligatoriu în cazurile în care acestea țin de asigurarea securității interne și externe a statului, menținerea stării de legalitate, a stabilității sociale, economice și politice și evitarea efectelor fenomenelor naturale și faptelor imprevizibile care prezintă un pericol public. Analizând natura actelor contestate, Curtea a ajuns la concluzia că ele se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” stabilită de articolul 103 alin. (2) din Constituție.

41. De asemenea, în Hotărârea nr. 21 din 16 mai 2000, Curtea a analizat dacă Hotărârea Guvernului al cărui mandat a încetat de a abroga Hotărârea Guvernului plenipotențiar cu privire la contorizarea apei și energiei termice consumate de populație, instituții publice și agenți economici nr. 337 din 25 mai 1995 se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” stabilită de articolul 103 alin. (2) din Constituție. Curtea a reținut că la îndeplinirea funcțiilor de administrare a treburilor publice, Guvernul poate emite numai acte cu caracter general obligatoriu necesare pentru conducerea generală a administrației publice. De asemenea, Curtea a menționat că din dispozițiile constituționale și Legea cu privire la Guvern rezultă că în perioada demisiei Guvernul este limitat numai în dreptul său de asigurare a realizării politicii externe și de inițiativă legislativă, deoarece aceste domenii implică elaborarea și aprobarea unor noi programe de activitate. Cât privește obligația Guvernului de a asigura transpunerea în viață a legilor, indiferent de domeniul reglementat de acestea, exercitarea prin aceasta a funcțiilor de conducere generală și control asupra activității organelor centrale de specialitate, realizarea programelor de dezvoltare economică și socială a țării, asigurarea securității statului și a cetățenilor ei etc., Curtea a reținut că acestea nu pot fi supuse unor limitări pentru perioada în care Guvernul rămâne demis. Curtea a reținut că Hotărârea contestată era necesară pentru a pune în aplicare noua Lege cu privire la apa potabilă nr. 272 din 10 februarie 1999 și Legea cu privire la energetică nr. 1525 din 19 februarie 1998. Legile în discuție obligau Guvernul să pună în acord actele sale normative cu prevederile legilor noi. Prin urmare, Curtea a notat că Hotărârea contestată a contribuit la menținerea stării de legalitate și a stabilității sociale și economice a țării.

42. În Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013, Curtea a reținut că un Guvern demisionar continuă să administreze treburile publice în așteptarea unui nou Guvern, care să fie plenipotențiar. Administrarea treburilor publice se referă la deciziile zilnice, curente ale Guvernului, care sunt necesare funcționării neîntrerupte a serviciului public. Această activitate se reduce la așteptarea finalizării negocierilor pentru formarea unei noi echipe guvernamentale, la evitarea unei lipse totale a puterii executive, care este

una operativă și vitală pentru necesitățile societății. În acest sens, administrarea treburilor publice de către un Guvern demisionar vizează trei categorii: (1) treburile curente, care îi permit statului să funcționeze; (2) treburile în curs, care au fost inițiate atunci când Guvernul avea competențe depline și care trebuie finalizate; (3) treburile urgente, care trebuie soluționate în mod imperativ pentru a se evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială. *A fortiori*, Guvernul care administrează treburile publice nu poate să-și asume inițiative politice importante în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înaintea sa sau au determinat în final această demisie. Sunt excluse, în special, deciziile care ar putea obliga ulterior durabil viitorul Guvern. În această ordine de idei și în conformitate cu practica altor state în situații similare, spre exemplu, un Guvern demisionar poate pregăti proiectul bugetului anual, însă acesta nu ar trebui prezentat Parlamentului pentru adoptare decât de un Guvern plenipotențiar, care va avea responsabilitatea de a-l executa. La modul practic, funcțiile constituționale de administrare a treburilor publice nu pot fi definite exhaustiv, astfel încât analiza privind constituționalitatea acțiunilor din această perioadă a Guvernului interimar trebuie făcută în contextul cazurilor particulare. În fine, Curtea a reținut că acordarea unor atribuții excesive unui Guvern demisionar constituie un pericol evident pentru exercițiul democrației (*ibidem*, §§ 111-114, 117-118).

43. În Decizia de inadmisibilitate nr. 66 din 25 aprilie 2019, Curtea a reținut că textul articolului 103 alin. (2) din Constituție nu definește conceptul de „administrare a treburilor publice” și nici nu întrevide eventualitatea unor crize politice. Interpretând acest text din perspectiva temporală, Curtea a subliniat că acesta se referă la perioadele scurte cuprinse între data validării alegerilor pentru un nou Parlament și depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, în situații de normalitate, nu de criză politică. Curtea a notat că limitarea activității guvernamentale a guvernului al cărui mandat a încetat la funcțiile de administrare a treburilor publice poate opera doar pentru perioade scurte, în care există o majoritate parlamentară ce poate acorda votul de încredere unui Guvern nou care să-și exercite toate atribuțiile, în beneficiul cetățenilor și al societății. Curtea a observat că majoritatea democrațiilor parlamentare au dezvoltat convenții explicite care să ghideze acțiunile guvernelor interimare. Altfel spus, conținutul conceptului de „administrare a treburilor publice” din Constituție ar trebui dezvoltat printr-o convenție *caretaker*. Curtea a menționat că există două situații de interimat guvernamental: (1) situația firească, în care există o majoritate parlamentară care poate asigura votul de încredere pentru un guvern nou, iar interimatul ar dura o perioadă scurtă, și (2) situația de criză politică, în care interimatul guvernului se poate prelungi pentru o perioadă mai mare. Cu privire la prima situație, guvernele interimare au, de regulă, competențe depline, însă nu ar trebui să implementeze inițiative de politici publice cu

un impact major. Acest fapt presupune, în principal, că chestiunile importante de politică publică ce nu reclamă decizii imediate ar trebui lăsate în sarcina guvernului nou. Cu privire la cea de-a doua situație, în care perioada interimatului este prelungită, intervin excepțiile în care Guvernul ar trebui să aibă competențe suficiente pentru a face față situațiilor de criză. Totuși, Curtea a reținut acest fapt, cu trimitere la practica altor state, sub rezerva existenței unor convenții *caretaker* implementate doar prin acordul comun al actorilor politici din Parlament și un Guvern interimar existent (*ibidem*, §§ 36-42).

44. Analizând întinderea noțiunii de „administrare a treburilor publice”, așa cum aceasta a fost interpretată în jurisprudența sa, Curtea relevă că Guvernul al cărui mandat a încetat:

(i) poate să emită acte cu caracter general obligatoriu necesare pentru conducerea generală a administrației publice (a se vedea HCC nr. 21 din 16 mai 2000, § 2);

(ii) trebuie să asigure transpunerea în viață a legilor, să exercite funcțiile de conducere generală și de control asupra activității organelor centrale de specialitate, să realizeze programele de dezvoltare economică și socială a țării, să asigure securitatea statului și a cetățenilor ei etc. (a se vedea HCC nr. 21 din 16 mai 2000, § 2, și HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 124);

(iii) poate soluționa treburile cotidiene, care îi permit statului să funcționeze (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 113);

(iv) poate soluționa treburile în curs, care au fost inițiate de Guvernul plenipotențiar și trebuie finalizate (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 113);

(v) trebuie să soluționeze treburile urgente pentru a evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 113);

(vi) nu poate să-și asume inițiative politice importante în privința unor chestiuni care au provocat dificultăți înainte de demisia sa sau au determinat în final această demisie (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 114);

(vii) nu poate să ia decizii care ar putea ulterior angaja durabil linia politică a viitorului Guvern (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 114);

(viii) nu poate numi în funcție funcționari publici, iniția reforme și a întreprinde alte acțiuni importante (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 120).

#### *Testul Curții*

45. În această cauză, Curtea consideră necesar să-și clarifice jurisprudența anterioară în domeniul competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat. Astfel, dacă jurisprudența anterioară a Curții stabilește

care acțiuni pot fi întreprinse de un Guvern al cărui mandat a încetat, prin această Hotărâre Curtea a elaborat un test care urmărește să clarifice limitele de competență ale unui asemenea Guvern. Testul în discuție îi va permite unui Guvern al cărui mandat a încetat să aprecieze dacă măsurile pe care le consideră necesare se încadrează în exigențele stabilite de articolul 103 alin. (2) din Constituție.

46. Curtea reține că problema competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat scoate în evidență o tensiune între două principii concurente: pe de o parte, principiul legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat, iar pe de altă parte, principiul necesității administrării treburilor publice.

47. Primul principiu are în vedere absența legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat în raport cu legitimitatea politică a unui Guvern cu puteri depline bazate pe încrederea acordată acestuia de Parlament. Legitimitatea politică produce un efect în privința competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat. Astfel, Constituția stabilește că acest Guvern „îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice” [articolul 103 alin. (2) din Constituție].

48. Cel de-al doilea principiu, *i.e.* principiul necesității, se bazează pe faptul că lipsa legitimității politice nu trebuie să împiedice un Guvern al cărui mandat a încetat să adopte măsuri urgente și necesare pentru societate. De altfel, în cazul neadoptării măsurilor în discuție, interesul public și interesele particularilor pot fi periclitate, uneori cu efecte negative pentru exercițiul drepturilor fundamentale. Curtea reține că cele două principii au o pondere egală.

49. Pentru a stabili un echilibru corect între principiul legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat și principiul necesității, Curtea a instituit un test care permite punerea în balanță a principiului legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat și a principiului necesității. El se bazează pe jurisprudența Curții (a se vedea §§ 40-43 *supra*) și presupune verificarea următoarelor chestiuni: (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.

50. La instituirea acestui test, Curtea a avut în vedere inclusiv jurisprudența Tribunalului Constituțional al Portugaliei în materia competențelor unui guvern al cărui mandat a încetat (a se vedea Hotărârea nr. 56/84 din 9 august 1984 și Hotărârea nr. 65/2002 din 8 februarie 2002).

51. Prima etapă a testului, în care se stabilește caracterul stringent al necesității măsurii, rezultă din interpretarea teleologică a textului „îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice” de la articolul 103 alin. (2) din Constituție. Este adevărat că alineatul (2) al articolului 103 din Constituție utilizează sintagma „administrare a

treburilor publice” pentru a determina competența Guvernului al cărui mandat a încetat. Dacă la interpretarea acestei sintagme Curtea ar pune un accent decisiv pe caracterul limitat al competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat, pe lipsa legitimității politice și ar restrânge competențele acestuia la soluționarea treburilor cotidiene, interpretarea în discuție ar putea conduce la situații absurde în care un Guvern al cărui mandat a încetat nu ar putea reacționa în situații de urgență, care impun adoptarea unor decizii imediate.

52. Pe de altă parte, Curtea observă că cerința necesității rezultă în mod implicit din textul „îndeplinește numai funcțiile de administrare a treburilor publice” de la articolul 103 alin. (2) din Constituție. În contextul în care din definiția constituțională a sferei de competență a Guvernului al cărui mandat a încetat nu rezultă nicio limitare referitoare la natura măsurilor care pot fi adoptate, interpretarea teleologică a acestei definiții presupune că acest Guvern poate să se conducă de criteriul necesității, adică să adopte doar acele măsuri care urmăresc să soluționeze trei categorii de probleme, și anume: (1) treburile cotidiene care îi permit statului să funcționeze; (2) treburile în curs, care au fost inițiate de Guvernul cu puteri depline și care trebuie finalizate, și (3) treburile urgente, care trebuie soluționate în mod imperativ pentru a evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială (a se vedea HCC nr. 7 din 18 mai 2013, § 113).

53. Curtea reține că criteriul necesității nu-i acordă Guvernului al cărui mandat a încetat o flexibilitate nelimitată. Implicațiile măsurilor adoptate de un asemenea Guvern trebuie evaluate de la caz la caz. Din acest motiv, măsurile în discuție pot fi contestate în fața instanțelor de drept comun sau, eventual, în fața Curții Constituționale. La această etapă a testului, autoritățile sunt chemate să asigure un echilibru corect între principiul legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat și principiul necesității. În acest sens, ele trebuie să examineze măsurile în discuție din perspectiva respectării elementului substanțial, adică trebuie să verifice dacă din conținutul acestor măsuri poate fi determinat scopul urmărit de Guvernul al cărui mandat a încetat la adoptarea lor și caracterul necesar al scopului.

54. Cea de-a doua etapă a testului – dacă măsurile adoptate de Guvernul al cărui mandat a încetat au repercusiuni asupra competențelor următorului Guvern cu puteri depline – rezultă din textul „până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern” de la articolul 103 alin. (2) din Constituție și din § 114 din Hotărârea nr. 7 din 18 mai 2013. Astfel, dacă Constituția stabilește că Guvernul al cărui mandat a încetat are un termen de activitate limitat, Curtea reține că măsurile adoptate de către acesta trebuie să producă efecte doar în cadrul acestui termen. Lipsa legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat nu-i permite acestuia să afecteze, prin măsurile sale, mandatul noului Guvern. Noul Guvern, care va avea puteri depline, nu trebuie să fie obligat

de măsurile adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat. Dimpotrivă, el trebuie să aibă posibilitatea să-și implementeze programul de guvernare acceptat prin votul de încredere al Parlamentului. În cazul în care măsurile adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat au efecte asupra mandatului Guvernului cu puteri depline, ele pot fi contestate fie în fața instanțelor de drept comun, fie, dacă este cazul, în fața Curții Constituționale, potrivit competențelor acestor instituții. La această etapă a testului, autoritățile sunt chemate să examineze măsurile în discuție din perspectiva respectării elementului temporal, adică dacă efectele lor nu depășesc mandatul Guvernului demis sau demisionar.

55. La cea de-a treia etapă a testului, se va examina dacă măsura adoptată de un Guvern al cărui mandat a încetat poate fi anulată de următorul Guvern cu puteri depline. Scopul acestei etape este de a stabili un mecanism care i-ar permite unui Guvern cu puteri depline să remedieze măsurile adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat care au efecte asupra mandatului celui dintâi. Astfel, dacă textul „până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern” de la articolul 103 alin. (2) din Constituție obligă Guvernul demis sau demisionar să limiteze sfera de incidență a măsurilor sale doar la durata mandatului său, cea de-a treia etapă a testului asigură, pe de o parte, respectarea acestei obligații, iar pe de altă parte, îi acordă Guvernului cu puteri depline competența de a anula măsurile adoptate de Guvernul al cărui mandat a încetat, care au efecte asupra mandatului său. La această etapă a testului, Curtea trebuie să examineze dacă prevederile legale îi permit Guvernului cu puteri depline să efectueze un control *ex post* asupra măsurilor adoptate de către Guvernul al cărui mandat a încetat.

56. Curtea subliniază că testul menționat la §§ 51-55 *supra* trebuie aplicat: a) de către Parlament atunci când reglementează competențele Guvernului al cărui mandat a încetat; b) de către un Guvern al cărui mandat a încetat în fiecare caz în care consideră necesar să adopte o măsură precisă; c) de către instanțele judecătorești în fiecare caz în care sunt chemate să verifice legalitatea măsurilor adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat; d) de către Curtea Constituțională în fiecare caz în care este sesizată să verifice constituționalitatea măsurilor adoptate de un Guvern al cărui mandat a încetat sau a prevederilor legale care reglementează aceste măsuri, dacă verificarea lor ține de competența sa, așa cum a fost stabilită la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție. În aceste cazuri, autoritățile menționate trebuie să asigure un echilibru corect între principiul legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat și principiul necesității, pornind de la testul prezentat *supra*.

#### *Aplicarea testului în prezenta cauză*

57. La această etapă, Curtea trebuie să verifice dacă prevederea contestată, care îi interzice Guvernului al cărui mandat a încetat să

numească, să propună pentru numire sau să elibereze din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau funcționari publici, asigură o conciliere între principiul legitimității politice a Guvernului demis sau demisionar și principiul necesității. Mai exact, Curtea va verifica dacă prevederile contestate: a) îi permit Guvernului al cărui mandat a încetat să analizeze caracterul necesar al numirii, propunerii pentru numire sau eliberării din funcție; b) îi permit Guvernului al cărui mandat a încetat să analizeze efectele numirii, propunerii pentru numire sau eliberării din funcție asupra competențelor următorului Guvern cu puteri depline; c) îi permit următorului Guvern cu puteri depline să anuleze numirile, propunerile pentru numire sau eliberările din funcție efectuate de Guvernul demis sau demisionar.

**a) Dacă prevederile contestate îi permit Guvernului al cărui mandat a încetat să analizeze caracterul necesar al numirii, propunerii pentru numire sau eliberării din funcție**

58. Curtea a menționat, la § 52 *supra*, că o măsură poate fi necesară pentru a soluționa: (1) treburile cotidiene care îi permit statului să funcționeze; (2) treburile în curs, care au fost inițiate de Guvernul cu puteri depline și care trebuie finalizate, și (3) treburile urgente, care trebuie soluționate pentru a se evita pericole foarte grave pentru stat și cetățeni, pentru viața economică și socială.

59. Curtea observă că prevederile contestate stabilesc o interdicție absolută pentru un Guvern al cărui mandat a încetat în domeniul numirii, propunerii pentru numire sau eliberării din funcție a persoanelor cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau a funcționarilor publici. Ele nu-i permit unui Guvern al cărui mandat a încetat să pună în balanță principiul legitimității politice a Guvernului demis sau demisionar și principiul necesității și să examineze dacă numirea în funcție a persoanelor cu funcție de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau a funcționarilor publici este necesară.

60. Curtea reține că numirea în funcție a funcționarilor menționați poate fi dictată de o necesitate urgentă, de exemplu, pentru a numi în funcție un conducător al unei autorități publice în cazul în care interimatul nu poate fi asigurat de către adjuncți sau pentru a numi în funcție funcționari publici în vederea asigurării funcționalității instituției în cazul lipsei cadrelor. Aceste raționamente se referă și în cazul propunerii pentru numire în funcție.

61. Cu privire la interdicția eliberării din funcție a funcționarilor menționați de prevederile contestate, Curtea admite, în eventualitatea în care această măsură ar fi permisă, că aceasta ar putea fi considerată necesară.

62. Totuși, pentru a verifica dacă interdicția contestată se încadrează în noțiunea de „administrare a treburilor publice” stabilită de articolul 103

alin. (2) din Constituție, ea trebuie examinată prin prisma următoarelor etape ale testului.

**b) Dacă prevederile contestate îi permit Guvernului al cărui mandat a încetat să analizeze efectele numirii, propunerii pentru numire sau eliberării din funcție asupra competențelor următorului Guvern cu puteri depline**

63. Curtea reține că o măsură poate satisface această etapă a testului dacă Guvernul demis sau demisionar poate limita efectele ei pe durata mandatului său.

64. În această cauză, Curtea observă că prevederile contestate nu-i permit Guvernului al cărui mandat a încetat să numească persoane în funcții de demnitate publică (alții decât miniștrii) sau funcționari publici pentru un termen determinat, *i.e.* până la o nouă numire (a aceleiași persoane sau a alteia) efectuată de Guvernul cu puteri depline. Din nou, dispozițiile contestate nu-i permit unui Guvern al cărui mandat a încetat să pună în balanță principiul legitimității politice al acestui Guvern și principiul necesității și să limiteze efectele numirii în funcție a funcționarilor menționați, fără a aduce atingere mandatului noului Guvern cu puteri depline. Aceste raționamente se referă și în cazul propunerii pentru numire în funcție.

65. Cu privire la interdicția eliberării din funcție a funcționarilor menționați de prevederile contestate, Curtea reține că, în eventualitatea în care măsura ar fi permisă, Guvernul al cărui mandat a încetat nu ar putea limita efectele ei, fără să afecteze competențele următorului Guvern cu puteri depline. De altfel, efectele eliberării din funcție sunt imediate, iar restabilirea persoanei eliberate în funcția deținută anterior poate avea loc doar prin intermediul procedurilor judiciare. În același timp, Curtea reține că considerentele menționate mai sus nu afectează eliberarea din funcție a persoanelor cu funcții de demnitate publică sau a funcționarilor publici în cazurile de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile.

**c) Dacă prevederile contestate îi permit următorului Guvern cu puteri depline să anuleze numirile, propunerile pentru numire sau eliberările din funcție efectuate de Guvernul al cărui mandat a încetat**

66. Curtea reține că o măsură poate satisface această etapă a testului dacă Guvernul cu puteri depline poate efectua un control *ex post* asupra măsurilor adoptate de către Guvernul al cărui mandat a încetat, cu posibilitatea de a le anula.

67. Cu privire la interdicția numirii în funcție și a propunerii pentru numire în funcție a funcționarilor menționați de prevederile contestate,

Curtea reține că, în eventualitatea în care această măsură ar fi permisă pentru un termen determinat, *i.e.* până la o nouă numire (a aceleiași persoane sau a alteia) efectuată de Guvernul cu puteri depline, acesta din urmă ar putea înceta raporturile de serviciu cu funcționarii în discuție în legătură cu expirarea termenului pentru care au fost angajați. Curtea observă că, în acest caz, un Guvern cu puteri depline poate efectua un control *ex post* asupra eventualelor angajări pe termen determinat efectuate de către un Guvern al cărui mandat a încetat.

68. Cu privire la interdicția eliberării din funcție a funcționarilor menționați de prevederile contestate (cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile), Curtea reține că, în eventualitatea în care această măsură ar fi permisă, un Guvern cu puteri depline nu ar putea anula deciziile de eliberare din funcție a funcționarilor, pentru că, așa cum a menționat la § 65 *supra*, efectele eliberării din funcție sunt imediate, iar restabilirea persoanei eliberate în funcția deținută anterior poate avea loc doar prin intermediul procedurilor judiciare.

### *Concluzii*

69. Curtea reține că la reglementarea interdicției Guvernului al cărui mandat a încetat de a numi sau de a propune pentru numire persoane în funcții de demnitate publică (altele decât miniștrii) ori în funcții publice, Parlamentul nu a asigurat un echilibru corect între principiul legitimității politice a Guvernului al cărui mandat a încetat și principiul necesității. Mai precis, prevederile contestate nu-i permit Guvernului al cărui mandat a încetat să analizeze dacă angajarea personalului menționat este necesară și să limiteze efectele angajărilor prin numirea în funcție pe un termen determinat, *i.e.* până la o nouă numire (a aceleiași persoane sau a alteia) efectuată de Guvernul cu puteri depline. De asemenea, prevederile contestate nu au în vedere faptul că următorul Guvern cu puteri depline poate anula angajările efectuate de Guvernul al cărui mandat a încetat prin încetarea raporturilor de serviciu cu funcționarii în discuție, în legătură cu expirarea termenului pentru care au fost angajați. Din acest motiv, interdicția în discuție contravine noțiunii „administrare a treburilor publice”, stabilită de articolul 103 alin. (2) din Constituție.

70. Astfel, până la modificarea legii de către Parlament, Curtea consideră necesar să stabilească o soluție provizorie. Așadar, Guvernul al cărui mandat a încetat va putea numi sau propune pentru numire persoane în funcții de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau în funcții publice pentru un termen determinat până la o nouă numire (a aceleiași persoane sau a alteia) efectuată de Guvernul cu puteri depline.

71. Cu privire la interdicția eliberării din funcție a funcționarilor menționați de prevederile contestate (cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile), Curtea

reține că în acest caz este asigurat un echilibru corect între principiile menționate *supra*. De altfel, în eventualitatea în care această măsură ar fi permisă, un Guvern al cărui mandat a încetat nu ar putea limita efectele acesteia și un Guvern cu puteri depline nu le-ar putea anula. Așadar, interdicția în discuție corespunde cerințelor stabilite de articolul 103 alin. (2) din Constituție.

72. Curtea va emite o Adresă Parlamentului în vederea reglementării competențelor Guvernului al cărui mandat a încetat și a modificării legislației conexe în conformitate cu raționamentele acestei Hotărâri.

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 admite parțial* sesizarea depusă de dna Maia Sandu, Președintele Republicii Moldova.

2. *Se declară neconstituționale* articolul 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017, în partea care îi interzice Guvernului al cărui mandat a încetat să numească sau să propună pentru numire persoane în funcții de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau în funcții publice.

3. Până la modificarea legii de către Parlament, Guvernul al cărui mandat a încetat va putea numi sau propune pentru numire persoane în funcții de demnitate publică (altele decât miniștrii) sau în funcții publice pentru un termen determinat până la o nouă numire (a aceleiași persoane sau a alteia) efectuată de Guvernul cu puteri depline.

4. *Se recunosc constituționale* articolul 15 alin. (2) lit. e) și alin. (3) și articolul 23 alin. (6) din Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017, în partea care îi interzice Guvernului al cărui mandat a încetat să elibereze din funcție persoanele cu funcție de demnitate publică sau funcționarii publici, cu excepția cazurilor de imposibilitate obiectivă a persoanelor de a-și îndeplini atribuțiile.

5. *Se declară inadmisibilă* sesizarea în partea referitoare la controlul constituționalității articolelor 15 alin. (2) lit. d) și f), 23 alin. (3) și 26 alineatele (6) - (9) din Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 7 iulie 2017.

HOTĂRÂRE PENTRU CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII  
UNOR PREVEDERI DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN NR. 136 DIN 7 IULIE 2017

6. 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, 4 martie 2021  
HCC nr. 7  
Dosarul nr. 2a/2021*