

DREPT PUBLIC

CZU 342.565.2(478)

ATRIBUȚIILE CURȚII CONSTITUȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA ÎN MATERIA CONTROLULUI ACTELOR PUTERII EXECUTIVE



Sergiu ȘCOLNIC,
doctorand USM

SUMAR

Acest studiu este dedicat unei analize *per ansamblu* asupra atribuțiilor Curții Constituționale în materia actelor emise de autoritățile puterii executive. În special, exegeza vizează Guvernul, cacomponentă principală și responsabilă de conducerea administrației publice, precum și de adoptarea actelor pentru executarea legii în diverse domenii de activitate. Studiind rolul și forța instanței de contencios constituțional, fie în cadrul controlului constituționalității legilor sau chiar a ordonanțelor sau hotărârilor Guvernului, s-a ajuns la concluzia că patrimoniul constituțional contribuie în mod esențial la constituționalizarea actelor emise de Guvern, chiar și în mod indirect, prin constatarea neconstituționalității legilor organice, de a căror executare este responsabil.

Cuvinte-cheie: *delegare legislativă, ordonanță, hotărâre, procedura angajării răspunderii, excepție de neconstituționalitate.*

Curtea Constituțională a Republicii Moldova și dreptul constituțional, în general, au cunoscut o evoluție generată de mai mulți factori, inclusiv prin intermediul internaționalizării dreptului constituțional pe continentul european, care au avut o influență și asupra actelor emise de puterea executivă.

În statul român, de exemplu, problema constituționalității proiectelor de legi, care emanau fie de la puterea executivă, fie din inițiativa parlamentară, în perioada interbelică a fost soluționată relativ prin înființarea unui Consiliu Legislativ.

Consiliul Legislativ funcționa ca un organ consul-

THE ASSIGNMENTS OF CONSTITUTIONAL COURT OF REPUBLIC OF MOLDOVA IN MATTERS OF CONTROL OF EXECUTIVE POWER ACTS

SUMMARY

This study is dedicated to an analysis of the assignments of the Constitutional Court on issued documents by executive authorities. A central place in this study is dedicated to the Government as main component and responsible to manage the public administration as well as the acts adopted for law enforcement in various areas. Studying the role and the force of the constitutional litigation court either in the context of the control of the constitutionality of laws or even of the ordinances or decisions of the Government, we have realized that the constitutional patrimony essentially contributes to the constitutionalization of the acts issued by the Government, even indirectly, by establishing the unconstitutionality of the organic laws, the execution of which is responsible.

Key-words: *legislative delegation, ordinance, decision, assumption of responsibility by the Government, exception of unconstitutionality.*

tativ în procesul de legiferare, fiind un organ politic. Acestuia nu-i era îngăduit să discute oportunitatea și considerentele politice ale legii, ci doar să vegheze la întocmirea proiectelor de legi, la coordonarea și perfecționarea lor, la non-contradicția dintre ele și Constituție. Art. 3 din Legea cu privire la Consiliul Legislativ prevedea că Consiliul va semnala, inclusiv puterii executive, abrogarea sau modificarea legilor care nu sunt potrivite cu principiile constituționale [1, p.11].

Consiliul Legislativ reprezenta primul filtru care semnala neconstituționalitatea unor legi sau dispoziții ale acestora, respectiv - a unor proiecte din partea Guvernului, existând posibilitatea de a înlătura chiar de la început viciile de neconstituționalitate.

Astfel, prin acest mecanism, preluat între timp de instanțele de jurisdicție constituțională din România



și din țară noastră, într-o formulă mai complexă, Curtea Constituțională din Republica Moldova contribuie la buna funcționare a autorităților publice în cadrul raporturilor constituționale de separație, echilibru, colaborare și control reciproc ale puterilor statului. Ca și celelalte puteri, puterea executivă are un rol esențial în menținerea acestui mecanism de frâne și contrabalanțe.

Curtea Constituțională își exercită atribuțiile la sesizarea subiecților abilitați cu acest drept. Legislația Republicii Moldova nu conferă Curții competența de a exercita jurisdicția constituțională din oficiu. Astfel, conform art. 25 din Legea cu privire la Curtea Constituțională, cuprinzând modificările operate prin Legea nr. 24 din 04.03.16 și art. 38 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale, dreptul de sesizare a Curții Constituționale îl au: a) Președintele Republicii Moldova; b) Guvernul; c) ministrul justiției; d) Curtea Supremă de Justiție; f) Procurorul General; g) deputatul în parlament; h) fracțiunea parlamentară; i) Avocatul Poporului; i') Avocatul Poporului pentru drepturile copilului; j) consiliile unităților administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, Adunarea Populară a Găgăuziei (Gagauz-Yeri) [6, p. 13]. Este de menționat că ultimii trei subiecți cu drept de sesizare nu au o competență generală de sesizare a Curții Constituționale, ci numai pe domeniile lor de competență, precum sunt Avocații Poporului, care pot face sesizări la Curtea Constituțională numai în probleme privind drepturile omului sau autoritățile publice locale, care pot face sesizări numai în cazul respectării principiilor ce țin de autonomia locală.

Procedura de jurisdicție constituțională constă în activitatea de verificare a conformității actelor cu Constituția, care intră în competența Curții Constituționale, având drept scop realizarea principiului supremației Constituției. Potrivit articolului 135 alin. (1) din Constituție, controlul constituționalității actelor normative ale Președintelui Republicii Moldova și Guvernului este exercitat în temeiul literei a) și prin intermediul excepției de neconstituționalitate, litera g), din articolul constituțional menționat.

Dintre atribuțiile Curții Constituționale prevăzute expres în articolul 135 alin. (1) din Constituție rezultă, așa cum am menționat anterior, că controlul constituționalității actelor puterii executive se realizează doar prin sesizarea Curții de către subiecții prevăzuți în Legea cu privire la Curtea Constituțională, fie prin intermediul excepțiilor de neconstituționalitate.

În concret, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile și ordonanțele Guvernului pot face obiectul constituționalității la inițiativa oricăruia dintre subiecții sus-menționați, precum și de către părțile a căror proces se află pe rolul instanțelor judecătorești.

Potrivit Constituției, rezultă că niciun act adoptat de Guvern sau vreun decret al Președintelui Republicii Moldova nu poate fi exclus de la controlul Curții Constituționale în ceea ce privește conformitatea acestuia cu Constituția.

În conformitate cu norma constituțională sus-menționată, actele puterii executive ce fac obiectul controlului de constituționalitate sunt decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile și ordonanțele Guvernului.

Astfel, controlul de constituționalitate nu se răsfrânge asupra tuturor actelor emise de autoritățile publice în exercitarea propriilor atribuții, ci doar asupra celor mai importante, aflate în vârful ierarhiei actelor normative prin forța lor juridică [2, p.187].

Însă, prin actele precizate, *expressis verbis*, de textul constituțional ca făcând obiectul controlului de constituționalitate se regăsește și unul dintre actele emise de către Guvern, respectiv *ordonața*. Rațiunea legiuitorului constituant de a înscrie o astfel de prevedere în Constituție s-a bazat pe faptul că ordonața este expresie a delegării atributului legiferării Guvernului, în condiții constituționale prestabilite constituțional și legal de către Parlament [2, p.188].

De asemenea, având în vedere că constituie o expresie a delegării legislativului *de lege ferenda*, considerăm că ar fi oportun ca doar ordonanțele Guvernului să fie supuse controlului de constituționalitate, iar controlul hotărârilor să fie exercitat de către instanțele judecătorești specializate.

Hotărârea reprezintă, prin excelență, actul prin care guvernul își exercită rolul constituțional privind conducerea generală a administrației publice. Prin hotărâre se reglementează, așadar, relații sociale care sunt prin natura lor inferioare ca importanță față de cele reglementate de lege. Hotărârea nu poate fi decât *secundum legem* sau *praeter legem* și intervine ca obiect nemijlocit, în orice domeniu, ramură sau sector de activitate, deoarece Guvernul are o competență materială generală.

Această concluzie rezultă din faptul că hotărârile guvernului se emit pentru organizarea executării legilor și nu constituie acte de reglementare primară, ci secundară, motiv pentru care controlul legalității exercitat de instanțele judecătorești de contencios administrativ este suficient pentru asigurarea cadrului constituțional.

În schimb, ordonața depășește sfera strictă a conducerii generale a administrației publice, fiind o modalitate de participare a guvernului la realizarea puterii legislative, corespunzătoare rolului constituțional ce îi revine, în legătură cu realizarea politicii interne și externe a țării.

Prin ordonanțe se stabilesc reguli care, întrucât nu



se referă la organizarea executării legilor, sunt de domeniul legii ordinare, fie în sensul că reprezintă reguli noi, fie în sensul că modifică sau abrogă reguli existente. Tocmai de aceea ele nu se pot emite decât în temeiul unei legi de abilitare. Desigur, aceasta nu înseamnă că ordonanța nu poate cuprinde și măsuri pentru aplicarea unei legi, dar esențiale sunt regulile pe care guvernul nu le-ar putea institui decât în temeiul, în limitele și în condițiile legii de abilitare.

Prin urmare, natura juridică a ordonanțelor și hotărârilor guvernului, precum și efectele acestora este diferită, motiv pentru care o regândire a regimului constituțional al acestora și efectuarea controlului constituțional doar asupra ordonanțelor va reprezenta un control constituțional autentic.

Cu toate acestea, observăm că Guvernul Republicii Moldova nu deține o experiență în emiterea ordonanțelor, Parlamentul fiind destul de reticent în delegarea Guvernului. În schimb, remarcăm că Guvernul deseori adoptă legi prin procedura *angajării răspunderii* în fața Parlamentului în conformitate cu art. 106¹ din Constituție. Astfel, Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului asupra unui program, unei declarații de politică generală sau unui proiect de lege.

Prin urmare, observăm că acest mecanism reprezintă o particularitate a procedurii de legiferare indirectă, similar emiterii ordonanțelor.

În acest context, angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege reprezintă o modalitate legislativă indirectă de adoptare a unei legi. Or, proiectul respectiv nu implică dezbateră acestuia în cadrul procedurii legislative ordinare, ci dezbateră unei problematice prin excelență politice, legate de rămânerea sau demiterea Guvernului [7, p.17].

În jurisprudența sa, Curtea Constituțională a menționat că, deși legiuitorul constituant a împuternicit Guvernul cu atribuții de legiferare, dispozițiile art. 106¹ din Constituție nu pot fi interpretate în sensul în care ar permite Guvernului substituția Parlamentului oricând și în orice condiții [3, §52].

Or, prevederile art. 106¹ din Constituție reglementează expres o excepție de la regula instituită prin dispozițiile constituționale ale art. 60, aceasta nefiind de natură a înlătura Parlamentul de la îndeplinirea rolului său, întrucât procedura asumării răspunderii de către Guvern derulează în fața Parlamentului și se desfășoară sub supravegherea și controlul forului legislativ suprem, care are la îndemână, în virtutea prevederilor constituționale, de asemenea exprese, dreptul de a demite Guvernul prin inițierea și dezbateră unei moțiuni de cenzură [9, p.29].

Curtea a menționat că această modalitate simplificată de legiferare trebuie să fie o măsură *in extre-*

mis, determinată de urgența în adoptarea măsurilor conținute în legea asupra căreia Guvernul și-a angajat răspunderea, de necesitatea ca reglementarea în cauză să fie adoptată cu maximă celeritate, de importanța domeniului reglementat și de aplicarea imediată a legii în cauză [4, §60].

În același sens, Curtea a subliniat că Guvernul își poate angaja răspunderea în fața Parlamentului pentru mai multe proiecte de legi în același timp, cu condiția ca acestea să aibă un caracter stringent, necesar, să reglementeze într-o singură sferă de importanță socială majoră și să fie puse în aplicare imediat [5, §39].

Astfel, Curtea nu a instituit niște criterii ce ar servi la controlul constituționalității legilor, ci a determinat repere de care ar trebui să se conducă Guvernul în aprecierea oportunității unor proiecte de lege care ar putea fi adoptate prin procedura angajării răspunderii. Or, în baza criteriilor expuse *supra*, la examinarea constituționalității unei legi adoptate în baza acestei proceduri, Curtea Constituțională nu poate aprecia oportunitatea legii adoptate. Ea trebuie să se expună numai asupra aspectelor extrinseci de constituționalitate, apreciind respectarea procedurilor constituționale aplicate la angajarea răspunderii, pe de o parte, și a corespunderii intrinseci a legii adoptate în așa mod [9, p.30].

În vederea evitării marjei de discreție a Guvernului la angajarea răspunderii în fața Parlamentului, aceeași autori consideră oportun revizuirea normei constituționale prin preluarea variantei din Constituția franceză, care limitează dreptul Guvernului de a-și angaja răspunderea doar în privința unui proiect de lege a finanțelor sau finanțarea securității sociale, oricare alt proiect, pe alte domenii de reglementare fiind posibil de adoptat doar o singură dată pe sesiune.

În acest sens, autorii au reiterat argumentele Avizului Comisiei de la Veneția asupra proiectului de lege privind revizuirea Constituției României, potrivit căruia „limitarea posibilității Consiliului de miniștri de a-și angaja răspunderea numai o singură dată în sesiune constituie o propunere oportună, știind că aceasta va crește posibilitatea Parlamentului de a controla executivul, întărind, de asemenea, poziția Parlamentului într-un regim parlamentar” [9, p.30].

O altă categorie de acte sunt *dispozițiile* prin care se organizează activitatea internă a Guvernului, dar care nu pot fi supuse controlului constituționalității. În schimb, dispozițiile Guvernului pot fi supuse controlului judiciar prin înaintarea unei acțiuni în contenciosul administrativ.

Menționăm, că una din cele mai esențiale atribuții ale Curții Constituționale și care a vizat inclusiv controlul actelor puterii executive, a fost conturată prin pronunțarea Hotărârii nr. 2 din 9 februarie 2016 pen-

tru interpretarea articolului 135 alin. (1) lit. a) și g) din Constituția Republicii Moldova. Prin această hotărâre, Curtea a interpretat textele respective în spiritul Constituției, acordând dreptul și altor instanțe ordinare de a sesiza instanța constituțională în cazul unor excepții de neconstituționalitate.

Această hotărâre a deschis cel mai eficient mecanism de realizare a atribuțiilor Curții Constituționale asupra controlului actelor puterii executive, cetățeanului asigurându-i-se un acces indirect la o instanță de contencios constituțional.

Astfel, instanțele judecătorești sunt obligate să transmită spre soluționare excepția ridicată de către părți sau din oficiu doar dacă sunt întrunite următoarele condiții: (1) obiectul excepției intră în categoria actelor cuprinse la articolul 135 alin. (1) lit. a) din Constituție; (2) excepția este ridicată de către una din părți sau reprezentantul acesteia, sau indică că este ridicată de către instanța de judecată din oficiu; (3) prevederile contestate urmează a fi aplicate la soluționarea cauzei; (4) nu există o hotărâre anterioară a Curții având ca obiect prevederile contestate.

Observăm că prin această hotărâre, Curtea a admis o interpretare evolutivă a procedurii de ridicare a excepției de neconstituționalitate, care, prin exercitarea controlului asupra legalității și constituționalității actelor adoptate de puterea executivă și prin eliminarea normelor juridice contrare Constituției din ordinea juridică a statului, a contribuit indirect la activitatea puterii executive și la stabilirea unor raporturi strânse între Curtea Constituțională și puterea executivă.

Până la pronunțarea hotărârii respective, în cei 21 de ani de existență, din totalul sesizărilor depuse la Curtea Constituțională a Moldovei, doar 6% au fost excepții de neconstituționalitate. În comparație cu România, de la înființare până la 31 ianuarie 2016, excepțiile ridicate de către instanțele judecătorești au reprezentat 98,7% din totalul sesizărilor depuse la Curtea Constituțională a României. Statistica indică destul de clar asupra persistenței unor deficiențe de sistem în funcționarea instituției excepției de neconstituționalitate în Republica Moldova [8, p.7].

În concluzie, observăm că prin atribuțiile care le deține asupra controlului constituționalității actelor puterii executive, Curtea Constituțională participă indirect la activitatea autorităților publice exponente ale puterii executive, eliminând normele juridice contrare

Constituției din ordinea juridică a statului. Prin urmare, raporturile Curții Constituționale cu executivul sunt deosebit de strânse și necesare.

Rolul Curții Constituționale este de a menține echilibrul între puterile statului și de a veghea ca autoritățile publice să-și îndeplinească funcțiile în limitele încredințate.

Referințe bibliografice:

1. Aramă E. *Controlul constituționalității legilor: istorie și actualitate*. Chișinău: Museum, 2000. 79 p.
2. Barbu S., Șaramet O. Regimul juridic al ordonanțelor în regimul constituțional din România. În: *Buletinul Universității Transilvania din Brașov*, 2010, Vo.3(52), Seria VII, p.187-190.
3. Hotărârea Curții Constituționale nr. 11 din 13 mai 2015 pentru controlul constituționalității unor hotărâri ale Guvernului privind angajarea răspunderii asupra unor proiecte de legi și a legilor adoptate prin angajarea răspunderii. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2015, nr. 224-233/14
4. Hotărârea Curții Constituționale nr. 28 din 22 decembrie 2011 privind controlul constituționalității Legii nr. 184 din 27 august 2011 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (angajarea răspunderii Guvernului pe parcursul vacanței parlamentare). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2012, nr. 7-12/3.
5. Hotărârea Curții Constituționale nr. 5 din 2 martie 2016 pentru interpretarea articolului 106/1 alin.(1) din Constituția Republicii Moldova (angajarea răspunderii Guvernului). În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 2016, nr. 134-139/40.
6. Raport privind exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2016, aprobat prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 1 din 19 ianuarie 2017.
7. Safta M. Angajarea răspunderii Guvernului asupra unui proiect de lege. În: *Buletinul Curții Constituționale a României*, p.17-28.
8. Tănase A. Schimbare profundă în sistemul juridic: CCM a deschis oricărui justițiabil posibilitatea de a ridica excepția de neconstituționalitate. În: *Buletinul Curții Constituționale*, 2016, nr. 1, p.7-25.
9. Zaporozjan V., Stratan S. Considerații teoretico-practice privind instituția angajării răspunderii Guvernului în fața Parlamentului. În: *Revista Națională de Drept*, 2014, nr.12, p. 28-31.

