

**Aplicarea articolului 110 alineatul (4) din Constituția României. Competența unui Guvern demisionar de a adopta sau a propune acte cu putere de lege****Teodor-Radu Iancu***Master Achiziții publice, Concesiuni, Parteneriat public-privat și Drept fiscal  
Facultatea de Drept, Universitatea din București*

**Rezumat:** În contextul interpretării doctrinare unanime conform căreia articolul 110 alineatul (4) din Constituția României trebuie citit în sensul în care competența Guvernului României devenit demisionar se mărginește exclusiv la adoptarea hotărârilor de guvern, prezentul articol își propune să analizeze evoluția reglementării în materie, să expună punctele de vedere exprimate de-a lungul timpului despre noțiunea de administrare a treburilor publice și să propună o cheie diferită de interpretare a acesteia, mai apropiată, din punctul nostru de vedere, de intenția legiuitorului constituant, în sensul că Guvernul demisionar poate adopta ordonanțe de urgență, ordonanțe (simple) și proiecte de legi, în temeiul prevederilor constituționale.

**Cuvinte cheie:** Guvern demisionar, Constituția României, ordonanțe de urgență, articolul 110 alineatul (4), Guvern interimar, Codul Administrativ, angajarea răspunderii Guvernului.

**Application of Article 110 paragraph (4) of the Romanian Constitution. The power of a resigning Government to adopt or propose primary legislation acts**

**Abstract:** In the context of the unanimous doctrinal interpretation according to which article 110 paragraph (4) of the Constitution of Romania must be read in the sense that the competence of a resigning Government of Romania is limited exclusively to the adoption of government decisions, this article aims to analyse the evolution of the regulation, to expose the points of view expressed over time about the notion of administration of public affairs and to propose a different key to its interpretation, closer, from our perspective, to the intention of the constituent legislator, in the sense that the resigning Government may adopt emergency ordinances and (simple) ordinances and may draft laws, under constitutional provisions.

**Key words:** Resigning Government, Constitution of Romania, emergency ordinances, article 110 paragraph (4), Interim Government, Administrative Code, Assumption of responsibility of the Government.

## INTRODUCERE

Prezentul material își propune să analizeze posibilitatea constituțională a unui Guvern al României **demisionar de a adopta acte cu putere de lege**, fie pe calea adoptării unei ordonanțe (simple) sau a unei ordonanțe de urgență, fie pe calea asumării răspunderii asupra unui proiect de lege; va fi analizată, de asemenea, și posibilitatea Guvernului de a exercita dreptul de inițiativă legislativă în această perioadă.

Cu toate că problema juridică este aparent tranșată la acest moment de redactarea clară a art. 37 alin. (3) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019<sup>1</sup> privind Codul Administrativ, conform căreia: „În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. **În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege.**”, în ceea ce ne privește, exprimăm rezerve serioase atât față de constituționalitatea acestui text, cât și față de aplicabilitatea sa efectivă, din rațiuni care vor fi prezentate de-a lungul studiului.

## I. CLARIFICĂRI CONCEPTUALE

În primul rând, este în mod evident necesară clarificarea situațiilor în care Guvernul României poate ajunge în situația de a nu se bucura de puteri depline, în concordanță cu prevederile Constituției României<sup>2</sup> și ale Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ.

Astfel cum a fost consacrat doctrinar, pe lângă situația firească a încetării mandatului la termen, odată cu validarea componenței noului Parlament, „**legiuitorul constituent a avut în vedere trei situații distincte pe care le-a reglementat diferit** (subl. ns.). În timp ce în prima situație Guvernul devine demisionar ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură, în a doua situație Guvernul devine demisionar dacă intervine vreuna din situațiile care atrag încetarea funcției de membru al Guvernului, cu excepția revocării – demisie, pierderea drepturilor electorale, starea de incompatibilitate, deces, alte cazuri prevăzute de lege), „**încetarea funcției prim-ministrului ducând la căderea Cabinetului**”, iar în a treia situație Guvernul devine demisionar deoarece prim-ministrul nu își poate relua exercițiul atribuțiilor în interiorul celor 45 de zile (...)”<sup>3</sup>.

i. Situația *tipică* a unui **Guvern demisionar** survine între momentul validării alegerilor parlamentare generale și momentul depunerii jurământului de membrii noului Guvern. Conform art. 110 alin. (1) din Constituția României, „**Guvernul își exercită mandatul până la data validării alegerilor parlamentare generale.**” Astfel cum a fost consacrat doctrinar, după validarea alegerilor parlamentare generale, **Guvernul devine demisionar**<sup>4</sup>.

Față de această situație juridică sunt relevante perspectivele doctrinare referitoare la

<sup>1</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 555/05.07.2019.

<sup>2</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 767/31.10.2003.

<sup>3</sup> D.A. Tofan, Remanierea guvernamentală între neconstituționalitate și nelegalitate. Trecerea de la un Guvern așa-zis „interimar” la un Guvern demisionar, în Curierul judiciar nr. 10/2009, pp. 579-580.

<sup>4</sup> A. Iorgovan, Tratat de Drept Administrativ, ed. a IV-a, Ed. All Beck, vol. I, 2005, pp. 385-386.

procesul elaborării textului constituțional: „*Au fost ample discuții în Adunarea Constituantă cu privire la această chestiune, în Proiectul de Constituție fiind consacrată **formula unei delegații temporare, soluție respinsă de Adunarea Constituantă** (subl. ns.). Textul era următorul „Până la întrunirea noilor Camere, prerogativele Parlamentului sunt exercitate de o delegație temporară, alcătuită potrivit configurației politice a Parlamentului precedent. Organizarea și funcționarea delegației temporare se stabilesc printr-o lege organică. În perioada de funcționare a delegației temporare nu poate fi revizuită Constituția și nu pot fi adoptate, modificate sau abrogate legi organice. La întrunirea noului Parlament, delegația temporară prezintă un raport asupra activității desfășurate”<sup>5</sup>.*

De altfel, dincolo de soluția propusă în Proiectul de Constituție, cea a delegației temporare, soluție respinsă în Adunarea Constituantă, doctrina consacrată făcea o distincție între **scenariul continuării mandatului Guvernului** între validarea alegerilor parlamentare și depunerea jurământului de către noul Guvern, pe de o parte, și **scenariul continuării mandatului Guvernului** după intervenirea demisiei, demiterii sau a unei alte cauze de încetare a mandatului și depunerea jurământului de către noul Guvern, de pe altă parte. În acest sens, s-a reținut că „*în formula prelungirii mandatului, a fost reținută rezerva cu privire la competență, anume imposibilitatea revizuirii Constituției și a legiferării în materiile rezervate legilor organice* (subl. ns.) (...) *Se subînțelege că în timpul „prelungirii mandatului vechiului Parlament” (perioadă ce nu poate depăși trei luni plus 20 de zile, adică maximum 112 zile, dacă ar fi să ne raportăm la intervalul iulie-octombrie), Guvernul, deși este în exercițiul mandatului, nu poate propune Președintelui României modificări la Constituție (...) și nu poate avea inițiative legislative în materiile rezervate legilor organice (...). Situația se schimbă în ceea ce privește prerogativele Guvernului atunci când are loc o „prelungire a mandatului” și nu o continuare a mandatului constituțional pe perioada în care are loc prelungirea mandatului parlamentar (cele 112 zile). Prelungirea mandatului guvernamental are loc pe fondul continuității mandatului parlamentar, adică ca efect al demiterii Guvernului pentru una din situațiile prevăzute de art. 109 alin. (2) din Constituție, devenit art. 110 alin. (4) după revizuire. În această perioadă de „prelungire” a existenței Guvernului, acesta „îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice”<sup>6</sup>.*

Din acest punct de vedere, soluția doctrinară nu pare a fi fost preluată de formularea actuală, în sensul în care **art. 110 alin. (4) din Constituție nu prevede vreo diferență** de competențe între perioada dintre validarea alegerilor parlamentare și depunerea jurământului membrilor noului Guvern și perioada dintre încetarea mandatului Guvernului înainte de termen și depunerea jurământului membrilor noului Guvern. În plus, problema diferențierii posibilității exercitării dreptului de inițiativă legislativă în funcție de **caracterul ordinar sau organic al legii** inițiate nu este prevăzută de reglementarea constituțională.

Se reține, deci, faptul că între momentul validării alegerilor parlamentare generale și momentul depunerii jurământului de către membrii noului Guvern, Cabinetul în funcție își va exercita atribuțiile ca Guvern demisionar.

În această situație s-au găsit guvernele conduse de Prim-ministrul Nicolae Văcăroiu (în luna decembrie 1996), Mugur Isărescu (în luna decembrie 2000), Călin Popescu-Tăriceanu (în luna decembrie 2008), Victor Ponta (în luna decembrie 2012) și Dacian Cioloș (în perioada

---

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> Idem.

decembrie 2016 - ianuarie 2017), între validarea alegerilor parlamentare generale și instalarea noului executiv.

ii. Prima situație *atipică* unui **Guvern demisionar** survine, în mod evident, între momentul publicării în Monitorul Oficial, partea I, a hotărârii Parlamentului prin care este adoptată moțiunea de cenzură și momentul depunerii jurământului noului guvern.

În practica guvernamentală de după adoptarea Constituției României în anul 1991, pot fi identificate următoarele **șase situații** în care România a fost condusă de un Cabinet demis, ca urmare a adoptării unei moțiuni de cenzură, după cum urmează:

- În perioada **13.10.2009 - 23.12.2009**, ca urmare a demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură, Guvernul României condus de Prim-ministrul Emil Boc a funcționat ca Guvern demisionar;
- În perioada **27.04.2012 - 07.05.2012**, ca urmare a demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură, Guvernul României condus de Prim-ministrul Mihai Răzvan Ungureanu a funcționat ca Guvern demisionar;
- În perioada **21.06.2017 - 29.06.2017**, ca urmare a demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură, Guvernul României condus de Prim-ministrul Sorin Grindeanu a funcționat ca Guvern demisionar;
- În perioada **10.10.2019 - 04.11.2019**, ca urmare a demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură, Guvernul României condus de Prim-ministrul Viorica Dăncilă a funcționat ca Guvern demisionar;
- În perioada **05.02.2020 - 14.03.2020**, ca urmare a demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură, Guvernul României condus de Prim-ministrul Ludovic Orban a funcționat ca Guvern demisionar;
- În perioada **05.10.2021 - 25.11.2021**, ca urmare a demiterii Guvernului prin moțiune de cenzură, Guvernul României condus de Prim-ministrul Florin Cîțu a funcționat ca Guvern demisionar;

Se reține, deci, faptul că între momentul publicării în Monitorul Oficial, partea I, a Hotărârii Parlamentului României de adoptare a moțiunii de cenzură și momentul publicării Decretului Președintelui României de numire a noului Guvern, Cabinetul în funcție își va exercita atribuțiile ca Guvern demisionar.

iii. Cea de-a treia situație, tot *atipică*, a apariției unui **Guvern demisionar** survine în ipoteza îndeplinirii condițiilor prevăzute de art. 107 alin. (3) din Constituția României: *„Dacă primul-ministru se află în una dintre situațiile prevăzute la **articolul 106**<sup>7</sup>, cu excepția revocării, sau este în imposibilitate de a-și exercita atribuțiile, Președintele României va desemna un alt membru al Guvernului ca prim-ministru interimar, pentru a îndeplini atribuțiile primului-ministru, până la formarea noului Guvern. Interimatul, pe perioada imposibilității exercitării atribuțiilor, încetează dacă primul-ministru își reia activitatea în Guvern”.*

Acest text reprezintă, de fapt, și principala sursă de confuzie între conceptul de **Guvern demisionar** și conceptul de **Guvern interimar**.

<sup>7</sup> Conform art. 106, *„Funcția de membru al Guvernului încetează în urma demisiei, a revocării, a pierderii drepturilor electorale, a stării de incompatibilitate, a decesului, precum și în alte cazuri prevăzute de lege.”*

Conform doctrinei, interimatul este reprezentat de „*situația în care o persoană îndeplinește în condițiile stabilite de Constituție, de lege, cel mai adesea, atribuțiile unei alte persoane ce o ocupă o demnitate sau o funcție publică, pe o perioadă determinată. Pe cale de consecință, interimarul este o altă persoană decât titularul funcției respective, acesta neputând avea calitatea de interimar pentru exercitarea propriei funcții*”<sup>8</sup>.

Or, în fapt, **este vorba de două situații totalmente distincte**: prima, cea în care Prim-ministrul este în imposibilitatea temporară, adică mai mică de 45 de zile, de a-și exercita atribuțiile, situație în care Președintele României numește un Prim-ministru interimar, Guvernul bucurându-se în perioada respectivă de puteri depline, fără a fi incident art. 110 alin. (4), iar a doua, cea în care, **incident fiind un caz de la art. 106 sau prelungindu-se imposibilitatea temporară de exercitare a funcției de către Prim-ministru peste 45 de zile, Guvernul devine automat demisionar**, Președintele României numind, și de această dată, un Prim-ministru interimar, care va conduce însă un Guvern care nu se va bucura de puteri depline până la formarea unui nou Cabinet.

În **ambele situații**, Președintele României desemnează un alt membru al Guvernului ca Prim-ministru interimar, distincția fundamentală între cele două categorii de situații fiind aceea că, în cazul celei de-a doua, dacă Prim-ministrul iese din situația imposibilității de exercitare a atribuțiilor pe parcursul celor 45 de zile, acesta își reia mandatul.

În practica guvernamentală de după adoptarea Constituției României în anul 1991, pot fi identificate următoarele **nouă situații** în care Guvernul României a fost condusă de un Prim-ministru interimar, **șapte**<sup>9</sup> **ca urmare a incidenței unei cauze prevăzute la art. 106** (după cum vom prezenta, singura cauză de la art. 106 incidentă în practică a fost cea a demisiei) și **două ca urmare a imposibilității temporare a Prim-ministrului de a-și exercita atribuțiile pe o perioadă de sub 45 de zile**, după cum urmează:

- În perioada **30.03.1998 – 17.04.1998**, ca urmare a **demisiei** Prim-ministrului României, Victor Ciorbea, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Gavril Dejeu;
- În perioada **14.12.1999 – 23.12.1999**, ca urmare a **revocării**<sup>10</sup> Prim-ministrului României, Radu Vasile, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Alexandru Athanasiu;
- În perioada **21.12.2004 – 29.12.2004**, ca urmare a **demisiei** Prim-ministrului României, Adrian Năstase, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Eugen Bejinariu;
- În perioada **06.02.2012 – 09.02.2012**, ca urmare a **demisiei** Prim-ministrului României, Emil Boc, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Cătălin Predoiu;

<sup>8</sup> D.A. Tofan, op. cit., p. 578.

<sup>9</sup> Până la momentul trimiterii spre publicare a prezentului material nu a avut „rotativa guvernamentală”; în eventualitatea întâmplării acesteia, între momentul publicării decretului prin care se ia act de demisia Prim-ministrului și momentul publicării în Monitorul Oficial al decretului de învestire a noului Guvern, Cabinetul va fi unul demisionar, condus de un Prim-ministru interimar.

<sup>10</sup> Problema legalității Decretului Președintelui României nr. 426/13.12.1999, publicat în M. Of., Partea I, nr. 609/14.12.1999, de revocare a Prim-ministrului a fost amplu dezbătută la acel moment din perspectiva inexistenței dreptului Președintelui de a-l revoca pe Prim-ministru. Din punct de vedere politic, situația a fost deblocată de anunțul demisiei Prim-ministrului Radu Vasile din 17.12.1999, iar din punct de vedere juridic situația a fost clarificată cu ocazia revizuirii Constituției României în anul 2003, fiind prevăzut expres în art. 107 alin. (2) că Președintele României nu-l poate revoca pe Prim-ministru.

- În perioada **22.06.2015 – 09.07.2015**, ca urmare a **imposibilității temporare de exercitare a atribuțiilor** de către Prim-ministrul României, Victor Ponta, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Gabriel Oprea;
- În perioada **29.07.2015 – 05.08.2015**, ca urmare a **imposibilității temporare de exercitare a atribuțiilor** de către Prim-ministrul României, Victor Ponta, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Gabriel Oprea;
- În perioada **05.11.2015 – 17.11.2015**, ca urmare a **demisiei** Prim-ministrului României, Victor Ponta, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Sorin Cîmpeanu;
- În perioada **16.01.2018 – 29.01.2018**, ca urmare a **demisiei** Prim-ministrului României, Mihai Tudose, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Mihai Fifor;
- În perioada **07.12.2020 – 23.12.2020**, ca urmare a **demisiei** Prim-ministrului României, Ludovic Orban, Guvernul României a fost condus de Prim-ministrul interimar Nicolae Ciucă.

Pe perioada interimatului funcției de Prim-ministru, se poate afirma că este în exercițiu un Guvern interimar, **însă nu acest caracter este determinant pentru aplicabilitatea art. 110 alin. (4), ci caracterul demisionar sau nedemisionar acestui Cabinet.** În doctrină s-a identificat, pe bună dreptate, confuzia terminologică prezentă în spațiul public din această perspectivă: *„nu înțelegem obstinația cu care întreaga mass-media, clasa politică, analiștii politici califică Cabinetul încă în exercițiu, ca fiind un Cabinet interimar, deși acesta nu a avut niciun moment această calitate, iar prim-ministrul încă în exercițiu ca fiind un prim-ministru interimar, deși domnia sa a fost constant titularul acestei funcții încă de la investirea sa în data de 22 decembrie 2008”<sup>11</sup>.*

Punctăm, de asemenea, că în situația imposibilității temporare de exercitare a atribuțiilor de către Prim-ministru, Cabinetul, deși condus de un Prim-ministru interimar, se bucură de puteri depline, în timp ce în celelalte situații de interimat, Cabinetul demisionar, condus de un Prim-ministru interimar, îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice.

**iv.** O altă situație juridică, **necategorisită doctrinar**, survine între producerea faptică a cazului prevăzut de art. 106 (demisie, pierderea drepturilor electorale, intrarea în stare de incompatibilitate, deces, condamnare penală prin hotărâre judecătorească definitivă sau imposibilitatea exercitării atribuțiilor de către Prim-ministru pentru mai mult de 45 de zile) și momentul publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, a decretului prezidențial prin care se declară vacanța funcției de Prim-ministru.

Spre exemplu, demisia Guvernului României condus de Prim-ministrul Victor Ponta a fost transmisă prin Adresa nr. 5/6146/04.11.2015, înregistrată la Administrația Prezidențială în aceeași zi, Decretul de constatare a vacanței funcției fiind emis abia în ziua următoare, pe 05.11.2015.

Chiar dacă ideea continuității guvernului nu este expres consacrată de legislația din România, în ceea ce ne privește, credem că este pe deplin aplicabilă teza conform căreia **în fiecare moment există un Prim-ministru al Guvernului României.**

<sup>11</sup> D.A. Tofan, op. cit., p. 580.

De altfel, în acest sens este și practica emiterii concomitente a decretelor prezidențiale prin care se ia act de demisia Prim-ministrului, respectiv se numește un Prim-ministru interimar, actele fiind publicate în același număr al Monitorului Oficial, Partea I (ex: Decretele Președintelui României nr. 803 și 804/2015<sup>12</sup> sau Decretele Președintelui României nr. 1.046 și 1.047/2020<sup>13</sup>).

Evident, o excepție notabilă față de această regulă ar putea-o constitui perioada dintre momentul declarării decesului Prim-ministrului României și momentul publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, a decretului de desemnare a Prim-ministrului interimar. Față de această situație, suntem de părere că o viitoare revizuire constituțională ar trebui să prevadă și modalitatea de determinare a succesorului imediat al Prim-ministrului, astfel cum o face în cazul Președintelui României, astfel încât să nu poată exista situația juridică în care Guvernul României să nu aibă un Prim-ministru.

Față de această situație, care momentan nu a pus probleme practice, suntem de părere că între producerea faptică a evenimentului prevăzut de art. 106 și momentul publicării în Monitorul Oficial al României, partea I, a decretului prezidențial prin care se declară vacanța funcției de Prim-ministru, Guvernul în funcție continuă să-și exercite atribuțiile, cu puteri depline.

## II. RELEVANȚĂ DIN PUNCTUL DE VEDERE AL COMPETENȚEI

Conform art. 110 alin. (4) din Constituția României, „*Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern*”.

Cu toate că legiuitorul constituant nu a făcut distincție între tipurile de acte care se circumscriu noțiunii de „*administrare a treburilor publice*”, la nivel infraconstituțional a fost stabilit expres, prin art. 37 alin. (3) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ<sup>14</sup>.

Față de această reglementare, prezentul material își propune să demonstreze faptul că un guvern care nu se bucură de puteri depline:

- a. **Poate adopta ordonanțe de urgență**, în situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, în măsura în care acestea sunt necesare pentru administrarea treburilor publice;
- b. **Poate adopta ordonanțe**, în baza unei legi de abilitare, în măsura în care acestea sunt necesare pentru administrarea treburilor publice;
- c. **Nu-și poate asuma răspunderea asupra unui proiect de lege;**
- d. **Poate iniția proiecte de lege.**

<sup>12</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 827/05.11.2015.

<sup>13</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 1.190/07.12.2020.

<sup>14</sup> Art. 37 alin. (3) din Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ: „*În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă, Guvernul nu poate să emită ordonanțe sau ordonanțe de urgență și nu poate iniția proiecte de lege*”.

### III. ISTORICUL REGLEMENTĂRII

Din punctul de vedere al sediului primar al materiei, Constituția României din 1991 conținea, la art. 109 alin. (4), un text identic celui din Constituția actuală, art. 110 alin. (4), conform căruia *„Guvernul al cărui mandat a încetat potrivit alineatelor (1) și (2) îndeplinește numai actele necesare pentru administrarea treburilor publice, până la depunerea jurământului de membrii noului Guvern”*.

Din punctul de vedere al sediului derivat al materiei, vom analiza evoluția reglementării din 1990 până în 2023.

În perioada 1990 - 2001 a fost în vigoare Legea nr. 37/1990<sup>15</sup> privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, care nu conținea nicio mențiune privind natura actelor pe care le poate adopta un guvern care nu se bucură de puteri depline.

În perioada **05.04.2001 - 15.07.2005** a fost în vigoare art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001<sup>16</sup> privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor, conform căruia *„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, **Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege”***.

În perioada **15.07.2005 - 15.08.2005** a fost în vigoare art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, în forma modificată prin **Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 76/2005**<sup>17</sup>, conform căruia *„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. **În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege, cu excepția celor care sunt necesare pentru respectarea angajamentelor asumate de România față de Uniunea Europeană și alte organisme internaționale, a celor necesare în domeniul bugetar privind administrarea, repartizarea și utilizarea veniturilor și cheltuielilor bugetare, precum și a celor necesare în cazul producerii unor evenimente ale căror efecte nu pot fi înlăturate decât prin măsuri stabilite de acte normative cu forță juridică de lege”***.

În perioada **15.08.2005 - 06.12.2009**, în urma respingerii **Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 76/2005 prin Legea nr. 250/2005**<sup>18</sup>, a fost din nou în vigoare forma anterioară a art. 26 alin. (3) din Legea nr. 90/2001, conform căruia *„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, **Guvernul continuă să îndeplinească numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice, fără a promova politici noi. În această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate iniția proiecte de lege”***.

În perioada **06.12.2009 - 05.07.2019**, în urma adoptării Legii nr. 376/2009<sup>19</sup> de modificare a Legii nr. 90/2001, forma art. 26 alin. (3) a rămas aceeași, fiind însă introdus art. 26 alin. (4), conform căruia *„prin derogare de la prevederile alin. (3), **în situații extraordinare***

<sup>15</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 137/08.12.1990.

<sup>16</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 164/02.04.2001.

<sup>17</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 618/15.07.2005.

<sup>18</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 734/12.08.2005.

<sup>19</sup> Publicat în M. Of., Partea I, nr. 835/03.12.2009.

*a căror reglementare nu poate fi amânată, Guvernul poate iniția proiecte de lege pentru ratificarea unor tratate internaționale, proiectele de lege privind bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, precum și proiectul de lege privind responsabilitatea fiscală”.*

În fine, din **05.07.2019 până în prezent**, în urma adoptării Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019, a fost abrogată în integralitate Legea nr. 90/2001, fiind în vigoare art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ.

#### IV. ALTE TENTATIVE DE REGLEMENTARE

Pe lângă perioada din iulie-august 2005, când a fost în vigoare Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 76/2005, și a perioadei 2009-2019, când a fost în vigoare Legea nr. 376/2009, a mai putut fi identificată cel puțin o propunere legislativă recentă de reglementare nuanțată a acestei situații juridice, la începutul pandemiei de Covid-19, prin PL-x nr. 74/2020<sup>20</sup>, care sugera atât modificarea art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ în *„În cazul încetării mandatului sau, în condițiile prevăzute de Constituție, până la depunerea jurământului de către membrii noului Guvern, Guvernul continuă să emită numai actele cu caracter individual sau normativ, necesare pentru administrarea treburilor publice și a politicii bugetare pentru îndeplinirea programului de guvernare aprobat de Parlament”*, cât și introducerea unui articol suplimentar, art. 37 alin. (4), cu următorul conținut: *„Guvernul aflat în situația prevăzută la alin. (3) emite ordonanțe potrivit legii de abilitare adoptată de Parlament în condițiile prevăzute de art. 115 alin. (1) - (3) din Constituția României. Cu respectarea prevederilor art. 115 alin. (4) - (6), Guvernul poate adopta ordonanțe de urgență pentru aplicarea măsurilor necesare în situațiile prevăzute la art. 53, art. 92 alin. (3) și (4), art. 93 din Constituția României”*.

Din punctul de vedere al contextului social, propunerea legislativă a survenit ca urmare a suprapunerii începutului pandemiei de Covid-19<sup>21</sup> cu perioada în care România nu avea un Guvern cu puteri depline, situația fiind deblocată la acel moment prin învestirea unui nou Guvern al României<sup>22</sup> în aceeași zi cu anunțul Președintelui României privind instituirea stării de urgență pe întreg teritoriul țării<sup>23</sup>.

#### V. REFLECȚII DOCTRINARE

Doctrina consacrată de drept constituțional propune o interpretare restrictivă a art. 110 alin. (4) din Constituția României, similară celei reținute de Codul Administrativ. Astfel, s-a reținut că *„din interpretarea per a contrario a prevederilor legale, cu excepția instituită la sfârșitul anului 2009 din necesitatea promovării proiectului bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat de către un Guvern devenit demisionar în urma adoptării unei*

<sup>20</sup> [https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=18398](https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18398) (accesat ultima oară în 29.03.2023).

<sup>21</sup> A se vedea, de asemenea, L.-C. Ionescu, *Competențele unui Guvern demisionar și starea de alertă*, disponibil pe <https://next.juridice.ro/1305/competentele-unui-guvern-demisionar-si-starea-de-alerta>, (accesat ultima oară în 11.04.2023).

<sup>22</sup> Decretul Președintelui României nr. 194/2020, publicat în M. Of., Partea I, nr. 209/14.03.2020.

<sup>23</sup> Decretul Președintelui României nr. 195/2020, publicat în M. Of., Partea I, nr. 212/16.03.2020.

moțiuni de cenzură, **rezultă în mod implicit că un Cabinet demisionar nu poate adopta decât hotărâri de Guvern** (subl. ns.)<sup>24</sup>.

„Legat de înțelesul conceptului de „**administrare a treburilor publice**”, care a declanșat numeroase controverse în practica de stat, semnificația acestuia este în prezent clarificată legislativ în art. 37 alin. (3) C.adm. (..) ”<sup>25</sup>. Același autor a reținut, cu ocazia analizei Legii nr. 90/2001, că: „art. alin. (3) din Legea nr. 90/2001 adaugă o precizare expresă și binevenită, potrivit căreia „în această perioadă Guvernul nu poate emite ordonanțe și nu poate emite proiecte de lege”. Este clarificată astfel o controversă apărută la scurt timp de la intrarea în vigoare a Constituției privitoare la semnificația exactă a sintagmei utilizate în art. 109 alin. (4) din Constituție, „administrarea treburilor publice”<sup>26</sup>.

De asemenea, s-a reținut că „actele sale de administrare a treburilor publice sunt hotărâri curente în activitatea executivă, cu caracter normativ sau individual ca, de pildă, acte de asigurare a aplicării normative unitare a legilor, aprobări de transferări și repartizări de bunuri între sau către autorități și instituții din subordine, numiri și revocări în funcții administrative etc.”<sup>27</sup>.

În fine, doctrina consacră și faptul că „în viața internă și internațională se pot ivi, însă, situații care impun o intervenție activă a Guvernului în condiții de urgență. În astfel de situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, s-a permis Guvernului - printr-o modificare a Legii nr. 90/2001, să poată iniția proiecte de lege pentru ratificarea unor tratate internaționale, proiecte de lege privind bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat, precum și proiectul de lege privind responsabilitatea fiscală. Prin amplitudinea conținutului său, **acest text legal are caracter neconstituțional** (subl. ns.), deoarece art. 110 alin. (4) a circumscris aria activității Guvernului demis numai la actele necesare administrării treburilor publice, or reglementările fiscale sau bugetare operabile și prin ordonanțe, au o legătură extrem de firavă și îndepărtată cu administrarea treburilor publice”<sup>28</sup>.

## VI. REFLECȚII PROPRII

În ceea ce ne privește, considerăm că experiența constituțională și faptică ulterioară revizuirii Constituției din 2003 este expletivă din punctul de vedere al necesității unei analize mult mai extinse a noțiunii de „**acte necesare pentru administrarea treburilor publice**”.

**În primul rând**, față de formularea din Constituția României, care nu face distincție între categoriile de acte pe care un guvern fără puteri depline are dreptul să le adopte, **ne exprimăm rezerva față de ideea că o astfel de clarificare ar putea fi realizată la nivel infraconstituțional**. Chiar dacă activitatea Guvernului este supusă controlului parlamentar, organul legislativ având inclusiv prerogativa de a demite organul executiv, **acest control nu**

<sup>24</sup> D.A. Tofan, în „Constituția României. Comentariu pe articole” (coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu), Ediția a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 921.

<sup>25</sup> D.A. Tofan, în „Constituția României. Comentariu pe articole”, (coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu), Ediția a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2022, p. 931.

<sup>26</sup> D.A. Tofan, Un punct de vedere în legătură cu noua reglementare privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a Ministerelor, în Revista de Drept Public nr. 2/2001, p. 63.

<sup>27</sup> I. Santai, Drept administrativ și știința administrației, vol. I, p. 304, citat în „Constituția României. Comentariu pe articole” (coord. I. Muraru, E.S. Tănăsescu), Ediția a III-a, Ed. C.H. Beck, București, 2012, p. 931.

<sup>28</sup> C. Ionescu, în „Constituția României, Comentarii și explicații” (coord. C. Ionescu, C.A. Dumitrescu), Ed. C.H. Beck, București, 2017, p. 1156.

echivalează cu posibilitatea Parlamentului de a limita, în orice manieră, prerogativele pe care însuși legiuitorul constituant le-a acordat Guvernului. De altfel, problema separației puterii executive de puterea legislativă, în sensul imposibilității celei de-a doua de a legifera într-o manieră care încalcă competențele primei, a fost consacrată și în jurisprudența Curții Constituționale, în sensul că „în cazul în care Parlamentul își arogă competența de legiferare, în condițiile, domeniul și cu finalitatea urmărite, se încalcă principiul separației și echilibrului puterilor în stat, consacrat de art. 1 alin. (4) din Constituție, viciu care afectează legea în ansamblu. Curtea a mai reținut că acceptarea ideii potrivit căreia Parlamentul își poate exercita competența de autoritate legiuitoare în mod discreționar, oricând și în orice condiții, adoptând legi în domenii care aparțin în exclusivitate actelor cu caracter infralegal, administrativ, ar echivala cu o abatere de la prerogativele constituționale ale acestei autorități, consacrate de art. 61 alin. (1) din Constituție, și transformarea acesteia în **autoritate publică executivă** (a se vedea în acest sens Decizia nr. 118 din 19 martie 2018, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 367 din 27 aprilie 2018, paragrafele 30 și 31, făcând referire la Decizia nr. 600 din 9 noiembrie 2005, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 1.060 din 26 noiembrie 2005, Decizia nr. 970 din 31 octombrie 2007, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 796 din 22 noiembrie 2007, Decizia nr. 494 din 21 noiembrie 2013, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 819 din 21 decembrie 2013, și Decizia nr. 574 din 16 octombrie 2014, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 889 din 8 decembrie 2014, paragraful 21).<sup>29</sup>”

Or, atâta timp cât o astfel de distincție nu a fost stabilită la nivel constituțional, nu credem că ea poate fi făcută prin lege fără a fi încălcată competența guvernului stabilită prin Constituție.

De altfel, prin raportare la prevederile art. 108 alin. (1) din Constituție<sup>30</sup>, credem că dacă intenția constituantului ar fi fost să restrângă sfera actelor pe care Guvernul poate să le adopte în perioada în care nu se bucură de puteri depline, **ar fi putut să o facă expres**. Atâta timp cât art. 108 are subtitlul „Actele Guvernului”, iar art. 110 alin. (4) vorbește despre Guvernul care îndeplinește „**actele necesare pentru administrarea treburilor publice**”, iar nu despre „**hotărârile necesare pentru administrarea treburilor publice**”, credem că este mai apropiată de adevăr interpretarea conform căreia constituantul nu a dorit să facă această delimitare, iar noțiunea de „**acte**” trebuie să vizeze totalitatea actelor pe care Guvernul le poate adopta, singura restricție fiind aceea ca ele să vizeze „**administrarea treburilor publice**”.

Față de această interpretare propusă, considerăm că prevederile art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ nu împiedică un Guvern care nu se bucură de puteri depline să adopte, în aplicarea directă a prevederilor constituționale, orice act, atâta timp cât acesta este necesar administrării treburilor publice, dat fiind că legislația infraconstituțională nu poate restrânge un drept prevăzut de Constituție.

**În al doilea rând**, în ceea ce privește, ne exprimăm dubiul asupra faptului că restrângerea asupra categoriei actelor, menționate în art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ, constituie o veritabilă limită pentru Guvern prin raportare la faptul că **articolul menționat este introdus în fondul legislativ chiar printr-o Ordonanță de Urgență a Guvernului**. Or, nu doar că nu poate fi acceptată ideea conform căreia Guvernul poate să-și restrângă

<sup>29</sup> Decizia Curții Constituționale a României nr. 901/2020, publicată în M. Of., Partea I, nr. 126/05.02.2021.

<sup>30</sup> Art. 108 alin. (1) din Constituție: „Guvernul adoptă hotărâri și ordonanțe”.

competența printr-un act adoptat de el însuși, dar tot Guvernul ar putea, în orice moment, printr-o altă ordonanță de urgență, să abroge art. 37 alin. (3), nemairămânând în vigoare niciun articol de lege care să determine o competență mai restrânsă a executivului față de formularea art. 110 alin. (4) din Constituție. Este adevărat că această situație este cauzată și de parcursul relativ atipic al Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul Administrativ, care, deși a fost în repetate rânduri modificată prin legi adoptate de Parlament sau prin alte ordonanțe de urgență, nu a fost încă adoptată de Parlament, la aproape patru ani de la publicarea sa în Monitorul Oficial<sup>31</sup>.

Cu toate acestea, această situație juridică nu face decât să confirme teza conform căreia **determinarea competenței unui guvern care nu se bucură de puteri depline nu se poate face decât prin interpretarea art. 110 alin. (4) din Constituție**, iar nu prin detalierea acestei competențe prin legislația infraconstituțională.

**În al treilea rând**, durata perioadei în care un Guvern demisionar poate continue să-și exercite atribuțiile nu este limitată de Constituția României, ceea ce înseamnă că, până la conturarea unui consens politic, un astfel de Cabinet va rămâne în funcție. Or, o asemenea situație poate să se întindă pe perioada unor luni sau chiar ani întregi<sup>32</sup>, timp în care țara nu poate rămâne fără instrumentele juridice pe care legiuitorul constituant le-a prevăzut a fi utilizate în anumite situații faptice obiective. De altfel, în contrast cu teama doctrinei față de un Cabinet demisionar care acționează în mod abuziv, **suntem de părere că o astfel de teamă este tocmai aptă să contureze cât mai rapid o majoritate parlamentară**, dată fiind dorința legislativului de a nu prelungi perioada în care executivul nu poate fi tras la răspundere în mod eficient.

**În al patrulea rând**, față de scopul reglementării, considerăm că fiecare categorie de acte trebuie analizată din punct de vedere teleologic pentru a determina dacă ea s-ar putea circumscrie noțiunii de „*act necesar pentru administrarea treburilor publice*”. De asemenea, este necesar să analizăm și motivul pentru care, pe de o parte, legiuitorul sau legiuitorul delegat a simțit nevoia de a restrânge această categorie de acte.

Față de motivul restrângerii, considerăm că aceasta este inerent explicabilă prin raportare la practica guvernelor României, indiferent de culoarea lor politică, de a apela extrem de des la instrumentul delegării legislative, fiind dificil de argumentat faptul că în decursul unui an apar, în medie, 150-200 de situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată, de natură să justifice numărul mediu de ordonanțe de urgență adoptate anual. Or, este firească reacția de a încerca prevenirea unei astfel de practici din partea unui Cabinet care nu mai are nici măcar încrederea Parlamentului, nemaiputând fi supus controlului parlamentar din punctul de vedere al responsabilității politice în fața legislativului.

**Din punctul de vedere al ordonanțelor de urgență**, credem că forma actuală a textului art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ constituie o tentativă de prevenire a potențialului abuz al unui guvern lipsit de puteri depline de a legifera într-o manieră iresponsabilă, dat fiind faptul că nu mai poate suferi consecințe politice, însă această reglementare prezintă riscul extrem de ridicat al blocării oricărei modalități de legiferare în regim de urgență atunci când o situație ar putea-o impune.

<sup>31</sup> [https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl\\_pck2015.proiect?idp=18090](https://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=18090) (accesat ultima oară în 31.03.2023).

<sup>32</sup> <https://adevarul.ro/stiri-externe/in-lume/topul-tarilor-care-au-stat-cel-mai-mult-cu-un-2129462.html> (accesat ultima oară în 04.05.2023).

Rațiunea reglementării constituționale a posibilității Guvernului de a legifera, în regim de urgență, conform art. 115 din Constituție, **rezidă în nevoia obiectivă de a putea exista intervenții legislative atunci când situația faptică o necesită**, intervenții legislative care nu ar putea fi operate în timp util prin procedură parlamentară, chiar dacă aceasta s-ar desfășura în regim de urgență.

Or, atâta timp cât este unanim acceptată ideea că aceste situații extraordinare pot necesita reglementare care să nu poate fi amânată, **este inconsistentă, din punct de vedere logic, prezumția absolută că o astfel de situație extraordinară nu poate surveni într-o perioadă în care Guvernul nu se bucură de puteri depline**, dat fiind că art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ interzice cu desăvârșire utilizarea ordonanțelor de urgență ca modalitate de a soluționa o situație extraordinară apărută în această perioadă.

Dacă situațiile extraordinare, în sensul art. 115 alin. (4) din Constituție, pot fi soluționate și fără a se apela la utilizarea ordonanțelor de urgență, atunci când Cabinetul este demisionar, fără a fi afectată calitatea răspunsului autorităților publice la situația extraordinară, atunci ar trebui în mod automat acceptată ideea renunțării în totalitate la reglementarea ordonanțelor de urgență în Constituție, din moment ce este consacrată ideea că rezolvarea unei situații extraordinare care necesită legiferare poate fi uneori realizată și altfel. Actuala legislație constituie, indubitabil, **un paradox**: pe de o parte, este recunoscută posibilitatea ca anumite situații extraordinare să necesite adoptarea unei ordonanțe de urgență, iar, pe de altă parte, **este negat faptul că aceste situații extraordinare se pot întâmpla și atunci când Cabinetul nu dispune de puteri depline**.

În ceea ce ne privește, considerăm că o astfel de abordare este în mod asertiv inexactă, iar soluția juridică nu poate fi decât aceea că un Cabinet fără puteri depline poate să adopte ordonanțe de urgență dacă sunt îndeplinite criteriile prevăzute de art. 115 coroborate cu cele prevăzute la art. 110 alin. (4) din Constituție. De altfel, Curtea Constituțională a arătat, în jurisprudența sa, faptul că oportunitatea<sup>33</sup> sau necesitatea<sup>34</sup> unei reglementări nu pot constitui o motivare a urgenței, în sensul art. 115, fiind necesar ca adoptarea legislației pe calea delegării legislative să fie realmente urgentă. Or, nu există nicio rațiune pentru a considera că este mai puțin probabil ca această urgență să apară doar în perioada de guvernare a unor Cabinete cu puteri depline, iar în perioadele de interimat, aceste situații extraordinare să nu aibă loc.

De altfel, este important de subliniat și faptul că **durata unei guvernări a unui Cabinet fără puteri depline nu este limitată din punct de vedere constituțional**, aceasta putând dura, cel puțin teoretic, o perioadă nedeterminată, dacă nu există un consens al majorității parlamentare cu privire la învestirea unui nou guvern. Chiar dacă, în experiența constituțională, cea mai lungă astfel de perioadă a durat 71 de zile, nu există niciun motiv, pe de o parte, să nu luăm în calcul că există riscul unei perioade mai lungi de atât, iar, pe de altă parte, să nu luăm în calcul că inclusiv în aceste perioade relativ scurte pot apărea situații extraordinare, care să justifice măsuri urgente.

În contrast, riscul unui Cabinet care să abuzeze de această prerogativă, deși nu se mai bucură de încrederea Parlamentului, este semnificativ redus de faptul că legislativul poate proceda extrem de rapid la respingerea unei ordonanțe de urgență adoptate cu încălcarea art. 115 alin. (4) sau cu încălcarea art. 110 alin. (4).

<sup>33</sup> Decizia Curții Constituționale a României nr. 109/2010, publicată în M. Of., Partea I, nr. 175/18.03.2010.

<sup>34</sup> Decizia Curții Constituționale a României nr. 198/2021, publicată în M. Of., Partea I, nr. 421/21.04.2021.

Nu în ultimul rând, așa cum s-a reținut în jurisprudența Curții Constituționale<sup>35</sup>, așa cum ordonanțele de urgență pot face obiectul controlului de constituționalitate din perspectiva neîndeplinirii limitelor de la art. 115 alin. (4) – (6), eventuala nerespectare a condițiilor prevăzute de Constituție echivalând cu neconstituționalitatea actului normativ, **ele pot face obiectul controlului și prin raportare la art. 110 alin. (4)**. Este adevărat că, față de această formă de control, s-a reținut în doctrină<sup>36</sup> riscul transformării sale într-un veritabil control de oportunitate, însă, față de arhitectura constituțională actuală, nu există motive pentru care nu s-ar putea verifica constituționalitatea acestor acte și față de art. 110 alin. (4).

În concluzie, dat fiind faptul că situațiile extraordinare descrise în art. 115 alin. (4) pot surveni în egală măsură în timpul unei guvernări cu puteri limitate, iar, în același timp, Parlamentul își păstrează toate instrumentele constituționale prin care poate limita un eventual abuz, considerăm că este rațională soluția reținerii dreptului unui Guvern demisionar de a adopta ordonanțe de urgență, în măsura în care acestea sunt necesare administrării treburilor publice. Față de condițiile rigide ale art. 115 alin. (4), este chiar dificil de imaginat un act normativ care reprezintă o legiferare necesară în regim de urgență, dat fiind faptul că a survenit o situație extraordinară care o necesită, dar nu reprezintă un act de administrare a treburilor publice; de fapt, este foarte probabil ca o ordonanță de urgență care să nu fie un act de administrare a treburilor publice să nu respecte oricum exigențele constituționale ale existenței unei situații extraordinare ce trebuie soluționate.

**Din punctul de vedere al ordonanțelor (simple)**, considerăm că această situație pune mult mai puține probleme față de regimul ordonanțelor de urgență, din moment ce ele pot fi adoptate de către Guvern doar în baza unei legi de abilitare adoptate de Parlament. Or, atâta timp cât principalul motiv pentru care un Cabinet nu se mai bucură, într-o anumită perioadă, puteri depline este acela că nu mai beneficiază de încrederea Parlamentului (fie din pricina demiterii sale, fie din pricina încetării la termen a mandatului sau prin incidența unuia dintre cazurile prevăzute la art. 106 din Constituție), **ar fi atipic să admitem că o lege de abilitare a unui Guvern demisionar ar avea caracter neconstituțional**. În măsura în care Parlamentul nu mai are încredere, în sens constituțional, în Guvern, acesta poate pur și simplu să nu adopte legi de abilitare a acestuia de a emite ordonanțe, fără a fi nevoie de o prevedere expresă într-un alt act normativ privind interdicția Guvernului de a adopta ordonanțe (simple), față de limitarea expresă a art. 108 alin. (3) din Constituție<sup>37</sup>.

Față de această situație, interdicția referitoare la ordonanțe (simple) prevăzută de art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ reprezintă nu doar o restrângere, ci și un paralelism legislativ nenecesar. În măsura în care Parlamentul nu abilitază în mod expres Guvernul în acest sens, Guvernul, cu puteri depline sau cu puteri limitate, nu va putea oricum adopta ordonanțe.

Totuși, dacă în ciuda caracterului limitat al puterilor de care se bucură Guvernul într-o anumită perioadă, Parlamentul consideră că se impune abilitarea acestuia pentru adoptarea unor acte legislative care, în opinia sa, sunt necesare administrării treburilor publice, **suntem de părere că atât o astfel de lege, cât și ordonanțele (simple) adoptate în baza acestei legi de abilitare vor avea caracter constituțional**, din moment ce nu ar fi încălcată nicio prevedere constituțională și niciun principiu de rang constituțional.

<sup>35</sup> Decizia Curții Constituționale a României nr. 83/1998, publicată în M. Of., Partea I, nr. 211/08.06.1998.

<sup>36</sup> D.A. Tofan, Neconstituționalitatea Guvernului în exercițiu, în Curierul Judiciar nr. 2/2009, p. 96.

<sup>37</sup> Art. 108 alin. (3) din Constituție „Ordonanțele se emit în temeiul unei legi speciale de abilitare, în limitele și în condițiile prevăzute de aceasta”.

În procesul de recenzie a prezentului material ne-a fost adusă în **vedere posibilitatea adoptării unei moțiuni de cenzură în perioada în care este în vigoare o lege de abilitare Guvernului de a emite ordonanțe**. Cu toate că, din cercetările întreprinse, o astfel de situație nu a avut loc în istoria constituțională a României, în principal din cauza faptului că, în practică, legile de abilitare a Guvernului se adoptă în perioada dintre cele două sesiuni ordinare ale Parlamentului, iar toate moțiunile de cenzură adoptate de Parlamentul României au fost adoptate în sesiuni ordinare<sup>38</sup>, dilema este, cu siguranță, aptă să pună sub semnul întrebării efectele juridice pe care retragerea încrederii Guvernului le produce asupra legii de abilitare; în concret, se poate argumenta faptul că **adoptarea moțiunii de cenzură are ca efect și încetarea abilitării Guvernului de a emite ordonanțe**, dat fiind faptul că abilitarea de a emite ordonanțe a fost oferită în baza încrederii de care Guvernul se bucura la momentul adoptării legii, încredere de care acum acesta nu se mai bucură. În ceea ce ne privește, deși considerăm că argumentul în sensul încetării efectelor legii de abilitare odată cu demiterea Guvernului este puternic, nu ne-am ralia unei astfel de opinii, din două motive pe care le vom analiza mai jos.

În primul rând, deși ar fi tentant, la prima vedere, **nu se poate pune semnul egalității** între încrederea acordată de Parlament prin învestirea Guvernului (respectiv încrederea retrasă, prin demitere) și abilitarea de a emite ordonanțe; cele două mecanisme constituționale au reglementări, rațiuni și consecințe juridice cu totul diferite, pe care legiuitorul constituant nu le-a asimilat, astfel încât o astfel de echivalare nu poate fi reținută fără o precizare expresă în textul constituțional. De altfel, **acceptarea unei astfel de concluzii ar trebui să implice și contrariul**: dacă Guvernul propune un proiect de lege prin care să fie abilitat să emită ordonanțe într-o anumită perioadă, iar respectivul proiect de lege este respins de Parlamentul României, respingerea proiectului ar avea ca efect demiterea Guvernului, **ceea ce, în mod evident, nu poate fi conceput**.

În al doilea rând, din punct de vedere tehnic, procesul de încetare a efectelor unei legi este supus unor constrângeri de ordin tehnic, constrângeri care nu sunt îndeplinite prin simpla adoptare unei moțiuni de cenzură; deși are caracter temporar din punctul de vedere al efectelor, legea de abilitare a Guvernului de a emite ordonanțe produce aceleași efecte ca orice lege a Parlamentului și este supusă aceluiași regim juridic (poate fi face obiectul controlului de constituționalitate, poate fi trimisă spre reexaminare de Președintele României, intră în vigoare în 3 zile de la publicare sau la o dată ulterioară etc.). Or, dat fiind faptul că hotărârea de adoptare a moțiunii de cenzură nu are niciun efect juridic asupra legii, aceasta continuă să fie în vigoare până la încetarea efectelor sale. În mod evident, nimic nu împiedică Parlamentul României să adopte o altă lege în această perioadă prin care să abroge sau să modifice legea inițială de abilitare.

**Din punctul de vedere al procedurii angajării răspunderii asupra unui proiect de lege**, considerăm că acesta nu este un instrument aflat la dispoziția unui Cabinet care nu se bucură de puteri depline, însă nu din cauza prevederilor exprese ale art. 37 alin. (3) din Codul Administrativ, **ci din cauza imposibilității îndeplinirii condițiilor art. 114 din Constituție**. Atât prin prisma subtitlului articolului „*Angajarea răspunderii Guvernului*”, cât și prin prisma specificului mecanismului constituțional, considerăm că acesta este inaccesibil

<sup>38</sup> Pentru problema depunerii, dezbaterii și votării unei moțiuni de cenzură în afara sesiunilor ordinare ale Parlamentului, a se vedea Decizia Curții Constituționale a României nr. 609/14.09.2020, publicată în M. Of., Partea I, nr. 980/23.10.2020.

unui Guvern demisionar prin raportare la faptul că **acesta nu mai are o răspundere politică pe care să și-o asume** în fața autorității legislative, cu consecința adoptării proiectului de lege sau a demiterii Cabinetului, față de faptul că posibilitatea demiterii nu mai există, **Guvernul fiind deja în această situație.**

Posibilitatea depunerii unei moțiuni de cenzură, a cărei adoptare duce nu doar la demiterea Guvernului, ci și la respingerea proiectului de lege, este indisolubilă procedului angajării răspunderii guvernului; or, utilizarea acestui procedeu de către un Guvern care nu mai poate fi sancționat, dat fiind faptul că deja nu mai are puteri depline, este imposibilă, față de inexistența condițiilor necesare demarării procedurii - posibilitatea demiterii Guvernului prin moțiuni de cenzură.

**În fine, din punctul de vedere al inițiativei legislative,** considerăm că aceasta este cea mai puțin justificată interdicție prevăzută în Codul Administrativ, din rațiuni care țin atât de interpretarea sistematică a textului constituțional, cât și din rațiuni teleologice.

**În primul rând,** astfel cum am arătat anterior, actele Guvernului sunt cele prevăzute de art. 108 alin. (1) din Constituție, respectiv hotărârile și ordonanțele, în timp ce inițiativa legislativă este reglementată de art. 74 alin. (1) din Constituție, ca aparținând Guvernului, oricărui deputat sau senator sau unui număr de 100.000 de cetățeni. Dat fiind faptul că inițiativa legislativă nu produce niciun efect juridic în afara sesizării Parlamentului, **suntem reținuți în a considera că inițiativa legislativă exercitată de Guvern este un „act” în sensul art. 108 alin. (1) și art. 110 alin. (4) din Constituție,** față de care se reține limita ca acesta să fie necesar administrării treburilor publice.

**În al doilea rând,** din punct de vedere practic, chestiunea nu prezintă o veritabilă importanță, raportat la faptul că este improbabil ca Guvernul să nu poată determina cel puțin un deputat sau un senator să depună un anumit proiect de lege pe care Cabinetul îl dorește a fi adoptat, ceea ce, din punct de vedere juridic, produce exact același efect, al sesizării Parlamentului.

**În al treilea rând,** față de situația deja experimentată în anul 2009, care a generat și adoptarea Legii nr. 376/2009, anumite categorii de legi presupun în mod necesar existența inițiativei legislative din partea Guvernului în exercițiu, astfel cum rezultă în mod expres, spre exemplu, din prevederile art. 138 alin. (2) din Constituție<sup>39</sup>. Or, atâta timp cât perioada de interimat a unui Cabinet se suprapune peste perioada în care trebuie întocmit proiectul legii bugetului de stat, de exemplu, este cât se poate de rațional să reținem că intenția legiuitorului nu a fost aceea de a nu mai avea o lege a bugetului de stat doar pentru că nu există un Guvern cu puteri depline, ci aceea de a avea o inițiativă legislativă din partea Cabinetului în exercițiu, care să fie dezbătută și adoptată, cu sau fără modificări, de Parlament.

**În al patrulea rând,** din punctul de vedere al rațiunii interdicției, aceasta este în mod evident exagerată, din moment ce un abuz de inițiative legislative al Guvernului demisionar nu ar produce absolut niciun efect juridic, situație față de care reținem că nu este necesar niciun instrument de interdicție.

---

<sup>39</sup> Art. 138 alin. (2) din Constituție: „Guvernul elaborează anual proiectul bugetului de stat și pe cel al asigurărilor sociale de stat, pe care le supune, separat, aprobării Parlamentului”.

## **CONCLUZII**

În mod evident, tezele juridice argumentate în prezentul material sunt susceptibile de critici, mai ales prin raportare la faptul că există o legislație în vigoare pe care doctrina a validat-o, în principiu, din punctul de vedere al conformității sale cu art. 110 alin. (4) din Constituție, însă suntem de părere că interpretarea corectă a prevederilor constituționale necesită încă o analiză mai amplă, care să nu se rezume la dorința legitimă, de altfel, de a preveni potențialul abuz al unui guvern care nu mai are răspundere politică.

Față de această situație, credem că înțelepciunea constituantului în a se referi la „*acte necesare administrării treburilor publice*” este remarcabilă, față de imposibilitatea anticipării tuturor situațiilor care pot avea loc în contextul unui interimat guvernamental.