

COMMENTAIRES SUR LES LIBERTES ET DROITS FONDAMENTAUX CONTENUS DANS LE PROJET DE CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA

(projet adopté par le Parlement le 11 mars 1993 - CDL (93)32)

par Zdzislaw KEDZIA (Pologne)

I. GENERALITES

1. Le premier chapitre du projet de Constitution énonce les principes généraux de l'organisation de l'Etat. Certains de ces principes concernent directement les droits de l'homme.

a. Le projet pose le caractère quasi absolu des droits de l'homme en fixant: (i) le principe de supériorité et - ce qui semble découler de l'article 7 - de l'applicabilité directe de la Constitution, y compris les libertés et droits constitutionnels; (ii) la primauté des traités internationaux ratifiés par la Moldova sur le droit interne (statutaire); (iii) le principe selon lequel les normes constitutionnelles concernant les droits et libertés doivent être interprétées conformément à la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, aux pactes et autres traités internationaux (il conviendrait d'ajouter "concernant les droits de l'homme") ratifiés par la Moldova (article 16 par. 1).

b. L'article 4 énonce le principe de l'égalité des citoyens devant la loi. On peut imaginer que les rédacteurs n'avaient pas l'intention d'aborder d'autres aspects de l'égalité. La règle actuelle rend difficile pour les tribunaux l'interprétation du principe d'égalité comme source de normes en matière de justice. En outre, le projet ne comporte aucune autre disposition permettant aux tribunaux d'interpréter la loi à la lumière de ce principe (de justice).

On peut aussi se demander si le paragraphe 1 de cet article est placé au bon endroit. Il exprime le devoir de l'Etat de respecter et protéger un individu, ce qui n'a pas tellement de rapport avec l'égalité. Cette idée serait peut-être plus à sa place dans l'article 10.

Enfin, il convient de se demander si le premier titre ne devrait pas comprendre uniquement un principe général d'égalité, qui pourrait s'appliquer sous divers aspects. De plus, le texte actuel donnant la raison d'être du droit à l'égalité de traitement, ne devrait-il pas être placé sous le titre concernant les droits de l'homme?

c. Le texte instaure, à l'article 5, les principes de la démocratie et du pluralisme politique. Il semble qu'au lieu de dire que les partis seront fondés et géreront leurs activités conformément à la loi, il vaudrait mieux commencer par proclamer la liberté des partis. D'autant plus que l'article 32 concernant des partis politiques traite uniquement de la liberté d'adhérer à des partis politiques sans mentionner la liberté de les créer.

d. L'article 9 porte sur les droits patrimoniaux. On est tout d'abord attiré par le caractère libéral de ces dispositions. Par contre, le libellé actuel de l'article 9 (2) est plutôt vague. La phrase "Aucun bien ne sera utilisé au détriment des droits, de la liberté et de la dignité d'un individu" permet de multiples interprétations. Il serait probablement utile de mieux préciser ce concept.

On peut aussi se demander si la réglementation du droit de propriété ne devrait pas être moins dispersée. Actuellement, en plus de l'article 9, elle figure dans l'article 38 (protection de la propriété privée) et dans les articles 118 et 119. Certains éléments de ce droit sont répétés à plusieurs reprises.

e. Une caractéristique du projet de Constitution de la Moldova est le contenu de l'article 10 intitulé: "Responsabilité de l'Etat devant les citoyens et la société". Il est vrai que plusieurs constitutions contemporaines comportent des dispositions liées aux responsabilités de l'Etat. Cependant, elles énumèrent rarement des "devoirs de l'Etat" dans divers domaines de la vie. Cette liste commence par le devoir "de défendre la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova". Elle continue avec le devoir de l'Etat "de protéger et de garantir les droits de l'homme". Cet ordre paraît compréhensible si l'on tient compte du fait - comme l'ont montré des événements récents, par exemple en Somalie ou dans certaines parties de l'ex-Yougoslavie - que la désintégration d'un Etat entraîne en général un effondrement des structures nécessaires à la protection des droits de l'homme. Par ailleurs, d'autres devoirs de l'Etat sont liés au statut d'un individu (par exemple en ce qui concerne la démocratie, le règne du droit, la protection sociale et un niveau de vie décent, l'environnement).

Conclusion: les principes généraux du projet de constitution établissent un cadre adéquat pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2. Les droits de l'homme sont traités sous le deuxième titre du projet. Si l'on tient compte du nombre d'articles consacrés au statut juridique d'un individu, nous constatons qu'environ 30 % des articles de la Constitution sont consacrés aux droits de l'homme. On voit par là l'importance que les rédacteurs accordent à ce sujet.

3. Le deuxième titre du projet de Constitution "L'homme, l'Etat, la société" couvre "les principes généraux" (premier chapitre), les droits et libertés civils et politiques ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels (deuxième chapitre "Les libertés et droits fondamentaux") et "Les devoirs fondamentaux" (contenus dans le troisième chapitre).

4. Les dispositions du premier chapitre traitent de l'obligation d'interpréter les normes constitutionnelles conformément au droit international en matière de droits de l'homme (voir le point 1.a.), l'admissibilité de restrictions contenant l'application des droits et libertés de l'individu, la citoyenneté, les étrangers, l'extradition ainsi que le principe d'un mécanisme de protection des droits et libertés de l'individu.

4.1. On peut se demander si la meilleure solution pour le législateur est de ne pas donner que des raisons très générales aux restrictions possibles de la mise en œuvre des droits et libertés. Le projet de Constitution comporte deux normes générales traitant de ce sujet. La première est contenue dans l'article 16, la seconde dans l'article 49. Des commentaires plus précis s'imposent dans ce contexte: tout d'abord, l'interprétation systématique permet de conclure que les rédacteurs acceptent des restrictions à l'ensemble des droits et libertés pour les raisons mentionnées à l'article 16 par. 2 ou à l'article 49. Or, ce n'est pas cohérent avec les normes internationales et européennes qui délimitent nettement les droits pouvant subir des restrictions et pour quels motifs. Selon la formule proposée, tous les motifs possibles de limitation de droits et libertés pourraient être appliqués. Cela risquerait d'ouvrir la voie à des abus de pouvoir de la part tant du législatif que de l'exécutif. Deuxièmement, on peut comprendre que le législateur ait recours à ce que l'on appelle les clauses générales (termes juridiques imprécis, unbestimmte Rechtsbegriff). Toutefois, l'emploi de ces catégories est toujours risqué parce qu'il ouvre la voie à une interprétation très souple des dispositions légales qui les contiennent. Le danger est particulièrement grave concernant les limitations des droits et libertés de l'individu. C'est pourquoi, l'emploi de ces catégories devrait rester exceptionnel, ce qui n'est pas le cas dans le projet de Constitution; Troisièmement, la liste des motifs pour lesquels des restrictions aux droits et libertés peuvent être imposées comprennent "la prospérité générale", tout de suite après "l'ordre public". Cette première notion est particulièrement vague et l'on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux la supprimer, d'autant qu'elle ne fait pas partie des normes internationales.

4.2. L'association dans un seul article (18) du "principe de citoyenneté unique" et de la protection accordée par l'Etat à ses ressortissants à

l'étranger paraît maladroite. Il s'agit de deux questions différentes.

5. Il faudrait une distinction plus nette entre les libertés et les droits subjectifs d'une part, et les obligations de l'Etat ou les normes morales d'autre part. Faute de quoi, on ne peut que s'interroger quant à la signification juridique (l'applicabilité directe) des normes énoncées sous ce titre.

Dans ce contexte, une autre question se pose également. Comme on l'a noté au point 1.a., le texte place très haut les droits et libertés en établissant la supériorité de la Constitution, en plaçant les traités internationaux en matière de droits de l'homme dans la hiérarchie des sources juridiques entre la Constitution et les lois ordinaires, et en énonçant le principe selon lequel les normes constitutionnelles doivent être interprétées en conformité avec la Déclaration universelle des Droits de l'Homme. Toutefois, on est frappé par le nombre élevé de dispositions de nature très générale qui font dépendre le contenu réel des droits et libertés de règlements de niveau inférieur à la Constitution (par exemple les articles 22, 27, 32 par. 5, 37 par. 4, 38 par. 2). Même si l'on tient compte des règles d'interprétation mentionnées et du principe très intéressant, et très rare dans les constitutions contemporaines, d'un "noyau dur" en matière des droits de l'homme - qui ne sauraient être contestés (Wesensgehaltsgarantie) -, le fait que des règles constitutionnelles dépendent de dispositions législatives et réglementaires affaiblit gravement la protection de l'individu.

6. Le projet comporte un riche catalogue de droits économiques, sociaux et culturels. Dans certains cas, on a l'impression que la distinction entre les droits subjectifs (exécutoires) d'une part et les obligations de l'Etat ou les objectifs de la politique de l'Etat devraient être plus transparents (par exemple les articles 43 à 48). Le libellé pourrait également être plus concis (par exemple les nombreuses dispositions concernant la protection des enfants et des jeunes).

7. Le projet de Constitution comporte également un chapitre spécial consacré aux devoirs des citoyens. C'est un ensemble de devoirs qui pourrait être interprété juridiquement en liaison avec les dispositions exprimant uniquement des obligations morales (par exemple "La fidélité au pays est sacrée" - article 50 par. 1).

On connaît bien la controverse concernant la réglementation des devoirs des citoyens par la constitution d'un pays. Mais il n'existe pas de solution idéale. Selon les traditions et préférences de chaque pays, le législateur constitutionnel peut aboutir à diverses conclusions. Toutefois, la question des devoirs constitutionnels est aussi délicate que les limitations des droits et libertés. Dans ce contexte, il convient de se poser deux questions:

i. Il semble que l'on pourrait renforcer la valeur juridique du projet de constitution en distinguant plus nettement les normes établissant des devoirs légaux et celles fixant des obligations morales;

ii. L'article 53 soulève un problème grave. On peut supposer que cette disposition devrait exprimer l'idée selon laquelle la jouissance des droits et libertés s'accompagne d'une responsabilité envers la société. D'autre part, cette disposition devrait refléter une interdépendance générale entre la satisfaction des obligations et la jouissance des droits et libertés. Sans mettre en question ces notions, il semble difficilement justifiable de conserver le libellé de l'article 53 par. 1 et par. 3. En effet, on peut l'interpréter d'une manière qui menacerait les droits et libertés contenus dans la Constitution, en faisant dépendre leur accès du fait que l'on s'est acquitté de ses devoirs. On peut aussi se demander si les devoirs du citoyen "découlent directement des droits et libertés garantis". Le paragraphe 3 va encore plus loin en indiquant, notamment, que le respect des intérêts légitimes des autres citoyens est obligatoire.

II. COMMENTAIRES SPECIFIQUES

1. Si l'on considère le débat en cours sur la protection des minorités, il convient de souligner qu'une garantie constitutionnelle claire sur ce point serait extrêmement souhaitable.

2. La Constitution n'établit pas de distinction entre les étrangers (ressortissants d'Etats étrangers et apatrides) qui séjournent temporairement en Moldova et ceux qui résident dans le pays. En conséquence, tous les étrangers ne bénéficient pas des droits politiques et ne peuvent acquérir de biens fonciers. Il serait peut-être souhaitable de distinguer entre les deux catégories.

3. Il semble qu'interdire et punir les actes de diffamation contre le pays et de son peuple (article 28 par. 3) seraient mieux à leur place dans la législation ordinaire (le cas échéant).

4. On ne voit pas bien comment et pourquoi l'Etat doit assurer "le respect des droits et des intérêts légitimes des partis et des organisations politiques" (article 32 par. 4). S'il s'agit seulement d'établir des règles juridiques convenables, on peut se demander si l'affirmation de la liberté des partis politiques ne suffirait pas et ne conviendrait pas mieux aux exigences d'une règle constitutionnelle.

5. Le droit à l'information (article 33) est présenté de manière très large. Cependant, l'expression "information correcte" introduit un élément d'incertitude. Qui sera chargé de définir ce que sont une information correcte et une information incorrecte?

6. L'article 38 par. 7 est probablement mal traduit.

7. Peut-être est-ce dû à un problème de traduction, mais la raison d'être de l'article 39 par. 2 n'est pas claire.

8. On peut se demander si l'article 39 par. 7 selon lequel les parents ont la priorité dans le choix du type d'enseignement dispensé à leurs enfants est conforme aux normes internationales (Convention des droits de l'enfant). Si cette disposition vise à garantir le droit des parents face à l'Etat d'élever leurs enfants comme bon leur semble, elle est compréhensible. Mais le libellé actuel laisse entendre que les enfants, quel que soit leur âge, doivent suivre la décision de leurs parents dans ce domaine. Une affirmation aussi catégorique peut mener très loin.

9. Le principe contenu dans l'article 40 par. 4: "Tous les individus sans discrimination ont droit à un salaire égal pour un travail égal" correspond mieux aux conditions d'une économie gérée par l'Etat qu'à l'économie libérale proclamée par la Constitution.

10. L'article 46 par. 2 paraît mal placé. Il n'y a pas de lien direct entre la protection des personnes handicapées et la règle générale selon laquelle "Nul ne peut être soumis à un traitement médical forcé sauf dans les cas prévus par la loi".

11. Le libellé de l'article 47 par. 1 signifie-t-il qu'un couple marié sans enfant ne constitue pas une famille?

12. L'article 48 par. 2 reprend en partie l'article 45.

13. Le devoir de protéger l'environnement et le patrimoine historique (article 55) semble être davantage un devoir moral qu'une obligation légale.

14. Le projet ne propose pas la possibilité d'un recours pour violation de droits constitutionnels. Si l'on considère le rôle de la Constitution (article 7) et du droit international en matière de droits de l'homme (article 8 et article 16 par. 1), la création d'un tel instrument paraît nécessaire.