

Strasbourg, 7 mai 1998

<s:\cdl\doc\98\cdl\41R.f>

N° 057 / 98

Restricted
CDL (98) 41 rév.
Or.fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

AVIS

**SUR LE REGLEMENT
DE LA GAGAOUZIE**

**établi par
le Groupe de Travail
de la Commission de Venise
et le Congrès des Pouvoirs Locaux
et Régionaux de l'Europe
composé de:**

**M. Giorgio MALINVERNI (Suisse)
M. Philippe De BRUYCKER (Belgique)**

Introduction

Par lettre du 29 janvier 1998 et suite aux entretiens des représentants des autorités centrales de la Moldova avec le Conseil de l'Europe, le Président du Parlement de la Gagaouzie M. Pashali a soumis pour avis le projet de Règlement de la Gagaouzie au Conseil de l'Europe. A cet effet, deux rapporteurs ont été nommés: M. Malinverni (Commission européenne pour la démocratie par le droit) et M. De Bruycker (Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe: CPLRE).

Une première version du projet de Règlement avait été envoyée aux rapporteurs au mois de février 1998.

Une délégation du Conseil de l'Europe composée de M. De Bruycker, expert du CPLRE, et de deux membres du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Chisinau, le 16 mars 1998, pour rencontrer les représentants des autorités moldaves et la partie gagaouze ainsi que le groupe d'experts impliqué dans l'élaboration du Règlement. Les discussions ont porté sur le contenu du Règlement, ainsi que sur la question de l'organisation d'un référendum sur les principes énoncés par le Règlement, le même jour que les élections législatives.

Une fois sur place, la délégation du Conseil de l'Europe a été informée que la Cour Suprême de la République de Moldova venait de décider que ce référendum ne pourrait pas avoir lieu en raison du non-respect des délais prévus par la législation moldave pour son organisation. La partie gagaouze a manifesté sa déception face à cette décision, mais s'est déclarée prête à la respecter.

La délégation du Conseil de l'Europe a pu constater avec satisfaction que les parties concernées par le différend travaillaient ensemble pour trouver une solution au problème. La Commission d'experts composée des représentants des deux parties a accompli un travail considérable pour élaborer un projet acceptable par tous. Ce texte (ci-après la nouvelle version¹) a été transmis aux représentants du Conseil de l'Europe.

A la suite de la réunion préparatoire, tenue à Strasbourg le 9 avril 1998, les Rapporteurs ont adopté le présent avis, qui a été transmis aux autorités qui l'ont sollicité.

1. L'autonomie de la Gagaouzie

La Constitution de la République de Moldova ne contient qu'un seul article (art. 111) sur les autonomies. Il stipule que "l'autonomie peut être octroyée par les dispositions d'une loi organique statutaire".

Les Rapporteurs se félicitent du fait que plusieurs problèmes d'ordre juridique figurant dans la première version du texte ont été tranchés grâce aux travaux de la Commission mixte. Néanmoins, certaines questions devront être davantage clarifiées dans la version finale du Règlement, notamment en ce qui concerne la place des normes de la Gagaouzie dans l'ensemble de la

¹ *C'est en fait la troisième version que la délégation avait reçue lors de sa mission à Chisinau.*

législation moldave et la répartition des compétences.

Le statut de la Gagaouzie est fixé par la loi organique sur le statut spécial de la Gagaouzie (Gagaouz Yeri) du 13 janvier 1995 (ci-après "loi organique"). D'après l'article 1 par. 1 de cette loi, "la Gagaouzie est une entité territoriale autonome avec un statut spécial [...] formant partie intégrante de la République de Moldova".

La hiérarchie entre les différentes normes moldaves et gagaouzes n'est pas toujours parfaitement claire dans le texte examiné.

Il ressort de l'ordre juridique que, ce qui concerne l'organisation de la Gagaouzie, la hiérarchie suivante par ordre décroissant est:

1. la Constitution moldave
2. la loi moldave sur le statut spécial de la Gagaouzie du 23 décembre 1994
3. le Règlement de la Gagaouzie

Plusieurs dispositions posent un problème à cet égard, notamment l'article 2, par. 1 (incohérent lorsqu'il précise « qu'en cas de divergence entre les lois de la Gagaouzie et d'autres textes de lois, la primauté est accordée au présent Règlement ») et les articles 2, par. 2 et 75 (qui omettent la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie), par. 87 (qui omet en outre les lois moldaves) et par. 100 (qui omet la Constitution moldave et la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie).

En ce qui concerne la hiérarchie des normes au regard des compétences de la région gagaouze, il semble que cette région dispose d'un pouvoir législatif dans le cadre de compétences exclusives, ce qui signifie que les lois moldaves ne peuvent plus intervenir dans ces matières sur le territoire de la Gagaouzie et que la hiérarchie des normes est dès lors la suivante dans ces matières : Constitution moldave, Loi sur le statut spécial de la Gagaouzie, Règlement de la Gagaouzie et enfin lois gagaouzes.

Cette question extrêmement importante pour mesurer l'ampleur de l'autonomie de la région gagaouze devrait être clairement tranchée pour la raison que certains doutes peuvent exister à ce sujet à la lecture de la Constitution moldave² et que les représentants de la Gagaouzie se plaignent de ce qu'ils considèrent comme des immixtions du Parlement moldave dans leurs compétences. Ajoutons que l'octroi d'un véritable pouvoir législatif à la Gagaouzie dans le cadre de ses compétences n'empêche évidemment pas que les lois moldaves s'appliquent sur le territoire gagaouze pour les matières échappant à la compétence de la Gagaouzie.

² *Ainsi, l'article 60 par.1 de la Constitution précise-t-il que le Parlement moldave est la seule autorité législative de l'Etat dans la République moldave, ce qui semble exclure l'attribution d'un pouvoir législatif à la Gagaouzie; de plus, l'article 111 de la Constitution relatif aux statuts d'autonomie spéciale figure dans le chapitre VIII consacré à l'administration publique et non dans le chapitre IV consacré au Parlement, ce qui peut de nouveau être considéré comme un indice plaidant en faveur de l'absence d'un véritable pouvoir législatif de la région de Gagaouzie (au sens de pouvoir de faire des lois constituant les normes primaires dans une matière dans le seul respect de la Constitution et de la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie).*

L'article 4 du Règlement portant sur les questions de nationalité pourrait être supprimé car il reprend à la lettre la norme déjà existante dans la législation moldave sur la nationalité. D'après les informations reçues par la commission d'experts, les deux parties s'étaient mises d'accord pour que les habitants de la Gagaouzie gardent uniquement la nationalité moldave. Si le terme "citoyens de Gagaouzie" a une signification spécifique (à moins que ce soit un problème de traduction) il faudrait le préciser, puisque ce terme apparaît dans plusieurs articles du Règlement.

La loi organique donne aux localités comptant plus de 50% de Gagaouzes qui restent pour le moment en dehors du territoire administratif gagaouze, la possibilité de se prononcer sur un éventuel rattachement à la Gagaouzie sur la base d'un référendum organisé à cet effet par les autorités centrales de la République de Moldova. La même procédure s'applique si une localité décide de ne plus faire partie de la Gagaouzie. L'article 5 de la loi organique sur le Statut de la Gagaouzie établit les modalités d'une telle procédure; le Règlement ne peut établir une norme non conforme à la loi organique (voir les dispositions de l'article 7 par. 6 du Règlement).

A l'article 11 par. 1 du Règlement qui traite des ressources naturelles, la phrase "[...]biens mobiliers et immobiliers sur le territoire de Gagaouzie appartiennent au peuple de Moldova" n'est pas claire. Pour éviter des confusions, il serait plus indiqué de parler de "biens mobiliers et immobiliers publics".

Selon la loi organique, le Règlement de la Gagaouzie est adopté par l'Assemblée Populaire de la Gagaouzie à la majorité des 2/3 des voix (article 11 par. 2). Le texte du projet stipule que l'Assemblée Populaire adopte le Règlement après un référendum local sur le texte (Article 97). Il y a lieu de noter toutefois qu'une telle procédure n'est pas prévue par la loi organique. C'est la norme établie par cette dernière qui devrait être appliquée. Cela ne signifie pas qu'un référendum consultatif sur les principes est impossible.

En général, beaucoup d'articles du Règlement reprennent les dispositions déjà existantes dans d'autres normes législatives de la République de Moldova, notamment dans la Constitution et dans la loi organique. Pour éviter une confusion, il faudrait les enlever du texte du Règlement ou indiquer les normes de référence.

2. Droits de l'Homme

Le Règlement réserve tout un chapitre aux droits de l'homme, en reprenant les garanties telles qu'elles sont consignées dans la Constitution de la République de Moldova. Le texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui est signé et ratifié par la Moldova, prévoit lui aussi un ensemble des garanties pour la protection des droits de l'homme.

Dans ces conditions, il serait préférable que tout le titre II consacré aux droits et libertés de l'homme et du citoyen soit supprimé. La raison en est que la Gagaouzie n'est pas compétente dans cette matière régie par la Constitution moldave. Il s'agit là d'un aspect qui pourrait avoir des implications importantes dans la mesure où l'uniformité du régime des droits de l'homme participe à l'unité de l'Etat. Dans l'éventualité où les représentants de la Gagaouzie entendent conserver ces

dispositions, il serait souhaitable de les intégrer au préambule du règlement plutôt que dans le corps même de son texte.

Par ailleurs et en tout état de cause, il y a lieu d'observer, ce qui suit.

L'article 17, par. 1, du Règlement proclame que la Gagaouzie est en voie de transition vers une société démocratique. Cette phrase n'est pas nécessaire, puisqu'elle a un caractère purement déclaratif et temporaire, et elle est dépourvue de toute portée normative. Les dispositions du texte sont suffisantes pour déterminer le développement démocratique de Gagaouzie. Cet article pourrait se limiter à déclarer "l'égalité de tous devant la loi et la justice".

L'article 18 du Règlement stipule que "toute personne a droit à la vie" et que "la mort ne peut être infligée à quiconque arbitrairement". Alors que la peine de mort est abolie en République de Moldova, la dernière partie de cet article pourrait être interprétée comme laissant ouverte une possibilité d'infliger la peine de mort d'une façon "non-arbitraire"³. Cet article devrait consacrer le droit à la vie en tant que droit absolu, compte tenu aussi des engagements internationaux pris par la Moldova lors de son adhésion au Conseil de l'Europe.

En même temps, il est très important que plusieurs dispositions incompatibles avec les engagements internationaux disparaissent de la nouvelle version du Règlement. Il serait notamment nécessaire que le texte ne fasse plus de distinction entre "les ressortissants de la Gagaouzie" et les "étrangers", notamment dans les articles 24 et 26 du Règlement.

3. Séparation des pouvoirs

Malgré le travail de la Commission mixte d'experts, certaines dispositions du Règlement peuvent poser des problèmes quant au respect du principe de la séparation des pouvoirs.

L'article 50 du Règlement, qui établit les pouvoirs de l'Assemblée Populaire, octroie à celle-ci, entre autres, le pouvoir d'interpréter le Règlement et les lois de Gagaouzie (par. 3; il s'agirait apparemment d'une interprétation authentique) et de déterminer le fonctionnement des pouvoirs locaux (par. 6). Le pouvoir d'interpréter les lois n'appartient qu'aux institutions du pouvoir judiciaire (article 114 de la Constitution de la République de Moldova) et aux pouvoirs locaux, d'après la Charte Européenne de l'autonomie locale disposent du droit et de la capacité effective "de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur populations, une part importante des affaires publiques" (article 3 de la Charte Européenne d'autonomie locale). Il en résulte que l'article 50 par. 6 doit être amendé de façon à ne confier à l'Assemblée Populaire que la définition des grands principes de l'organisation des collectivités locales. Par ailleurs, l'article 84 par. 2 relatif aux ressources locales est insuffisant. Il faut en effet tenir compte du fait que la Moldova s'est engagée, en ratifiant la Charte de l'autonomie locale, à fournir aux collectivités territoriales les ressources financières nécessaires à l'exercice de leur compétences.

³ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur les aspects constitutionnels de la peine de mort en Ukraine adopté par la Commission lors de sa 33e réunion plénière à Venise, 12-13 décembre 1997 (doc. CDL-INF (98) 1).

Le paragraphe 18 du même article, selon lequel l'Assemblée Populaire peut prononcer "l'annulation, en totalité ou en partie, des décisions et ordonnances du Comité exécutif et des autorités locales au cas où elles contreviendraient au Règlement et aux lois de la Gagaouzie", présente un problème analogue. Seuls les tribunaux compétents peuvent se prononcer sur la non-conformité d'une décision au Statut de la Gagaouzie et/ou à la Constitution de la République de Moldova.

A l'article 58 par. 1 et 2, il est souhaitable de substituer la phrase - "Le chef de l'exécutif (Bashkan) est le garant de l'application du Règlement[...] et de l'exercice des droits et libertés de l'homme[...]" - par "le chef de l'exécutif (Bashkan) veille à l'application du Règlement [...] et au respect des droits et libertés de l'homme", pour éviter toute confusion de compétences entre les pouvoirs exécutif et judiciaire.

En outre, la loi organique (article 12. Par. 3 b) stipule que c'est l'Assemblée Populaire qui veille au respect des intérêts de Gagaouzie dans l'application de la politique interne et étrangère de la Moldova, et non pas le Bashkan, comme cela est prévu par l'article 67 par. 1 du Règlement. Le même article stipule à son paragraphe 10 que le Bashkan peut dissoudre l'Assemblée si celle-ci rejette trois fois un projet de loi déposé par lui. Le Bashkan ne devrait pas avoir ces pouvoirs sauf s'il s'agissait du budget.

4. Système électoral

La description du système électoral dans le Règlement est incomplète malgré les dispositions ajoutées dans la nouvelle version. Entre autres, les articles du texte en question ne comportent pas une description du système électoral. Par exemple, il n'est pas précisé s'il est proportionnel ou majoritaire; le nombre des circonscriptions n'est pas non plus indiqué (articles 80, 81 et 82).

Certes, les détails du système électoral peuvent être prévus par une loi ultérieurement, mais il serait opportun d'introduire dans le texte du Statut au moins les principes du système électoral.

5. Système judiciaire

Les rapporteurs se félicitent de ce que la nouvelle version du Statut ne contient plus de dispositions établissant une Cour Suprême de la Gagaouzie dotée du pouvoir de se prononcer sur la constitutionnalité des lois et des décrets du Bashkan. Ils notent néanmoins que cette fonction est attribuée par l'article 88 du nouveau texte au Tribunal de la Gagaouzie. Ceci est peu compatible avec la Constitution moldave, car ce domaine relève de la compétence exclusive de la Cour Constitutionnelle (article 135 par.1(a) de la Constitution de la République de Moldova). En fait, c'est cette juridiction qui doit se prononcer sur la constitutionnalité des actes normatifs adoptés par l'Assemblée Populaire gagaouze et les autres autorités. En revanche, la question de la vérification de la compatibilité des actes du Bashkan et de l'Assemblée Populaire de la Gagaouzie avec le Règlement peut être confiée au Tribunal de la Gagaouzie.

En conséquence, le texte de l'article 89 devrait, lui-aussi, être modifié. Dans la première phrase, "le Tribunal de la Gagaouzie est un organe judiciaire dans le domaine du droit civil, pénal, administratif et autre",- il faudrait enlever "et autres".

Une autre solution pourrait être envisagée pour les affaires portant sur la constitutionnalité des actes de la Gagaouzie. Par exemple, un juge gagaouze pourrait siéger à la Cour Constitutionnelle lors de l'examen de ce type des questions. Bien évidemment, il ne serait en aucun cas représentant de la Gagaouzie, mais siégerait en capacité de juge spécialisé dans le domaine précité.

Le chapitre sur la justice devrait également préciser que les tribunaux de la Gagaouzie font partie du système judiciaire de la République de Moldova.

6. Conclusions

Le projet de Statut, dans son ensemble, constitue une bonne base pour la définition du régime de l'autonomie de la Gagaouzie.

Toutefois, de manière générale, on peut regretter que le projet de Règlement intègre nombre de dispositions provenant d'autres textes juridiques qu'il recopie. Il découle de cette technique de recopiage que le projet de Règlement couvre des matières qui échappent en réalité à la compétence de Gagaouzie et qu'un doute s'installe dans l'esprit du lecteur sur le point de savoir quel est le bon texte (le règlement ou le texte recopié).

Il est souhaitable que toutes les dispositions recopiées d'autres textes soient systématiquement éliminées du projet. Il en va notamment ainsi du titre II (voir point 2 ci-dessus) et des articles 7, par. 2 à 5, 11, 15, par. 1, 42 (sauf pour ce qui concerne le nombre de membres de l'Assemblée), 47 par. 1 et 76. En cas de refus, il faudrait à tout le moins que le Règlement indique clairement l'origine des textes qu'il recopie de manière à éviter tout équivoque.

Les fonctions de l'Assemblée Populaire de la Gagaouzie en matière de justice, et, en particulier, son droit d'annuler les lois et décisions contraires au Règlement ou à d'autres dispositions législatives, soulève des problèmes au regard de la séparation des pouvoirs.

La description du système électoral dans le Règlement est incomplète. Un certain nombre de dispositions, notamment la question de savoir si le système est proportionnel ou majoritaire, pourraient être ajoutées au texte du Règlement.