



Strasbourg, le 9 août 1999

<cdl\doc\1999\cdl\33f.doc>

Diffusion restreinte
CDL (99) 33 rév.
or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

PROJET D'AVIS

**SUR LES
QUESTIONS SOULEVEES
QUANT A LA CONFORMITE DES LOIS
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA
SUR L'ADMINISTRATION LOCALE
ET SUR L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE
ET TERRITORIALE
A LA LEGISLATION EN VIGUEUR
RELATIVE AU REGIME DE CERTAINES MINORITES**

de:

**M. Kaarlo TUORI (Finlande)
M. Giorgio MALINVERNI (Suisse)
M. Franz MATSCHER (Autriche)**

Dans leur rapport sur le respect par Moldova des engagements souscrits au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe les Rapporteurs, M. Columberg et Mme Durrieu, se sont posé la question de savoir si les lois sur l'administration locale et celle sur l'organisation administrative et territoriale adoptées par le Parlement moldave étaient compatibles avec la Constitution moldave et la loi organique sur le statut de la Gagaouzie (para 102 du document AS/Mon (1998) 52 rev. 2 du 14 janvier 1999) et ont exprimé le souhait d'avoir un avis de la Commission de Venise sur ce point.

Après un mémorandum préliminaire de la Commission de Venise adressé à l'Assemblée Parlementaire en mars 1999 (doc. CDL (99) 5), M. Tuori et les représentants du Secrétariat se sont rendus en Moldova, entre le 22 et 26 mai, afin de rencontrer les autorités moldaves et les représentants des minorités gagaouze et bulgare. La délégation de la Commission de Venise a rencontré M. Vartik, chef de l'unité des affaires locales de la Chancellerie d'Etat de Moldova, Mme Stoyanov, Directrice du Département des relations nationales, MM. Solonari et Chobanu, Députés du Parlement moldave, M. Cretu et Mme Poaleloungi, Vice-Ministres de la Justice, ainsi que M. Tabunschik, Chef de l'exécutif (Bashkan) de Gagaouzie et M. Pashali, Président de l'Assemblée Populaire de Gagaouzie. Malheureusement, les représentants de la Commission n'ont pas pu rencontrer les représentants de la minorité bulgare.

La Commission a examiné la question lors de sa 39ème réunion plénière en juin 1999 et, vu l'importance du sujet, a décidé à prolonger le délais d'examen de cette question par les rapporteurs. Entre temps la délégation du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux s'est rendu en Moldova. Après un échange de vues entre le secrétariat de la Commission et le Congrès, il a été considéré utile de prendre note des informations recueillies par ce dernier, ce qui est reflété dans le présent document.

I. La loi sur l'administration locale en République de Moldova

1. La loi sur l'administration locale en République de Moldova a été adoptée le 6 novembre 1998. Ce texte détermine le cadre général pour l'organisation des pouvoirs locaux et leur interaction avec le pouvoir central à travers ses représentants dans les régions (comtés) et localités.
2. En ce qui concerne la région de Gagaouzie, la loi sur l'administration locale en République de Moldova risque d'entrer en conflit avec la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie de 1994 et avec le Règlement de la Gagaouzie, adoptée en juillet 1998 par l'Assemblée populaire de la Gagaouzie. La loi sur le statut spécial de la Gagaouzie et la loi sur l'administration locale sont toutes les deux des lois organiques, *dont la différence réside dans le fait que la loi de 1994 ne peut être amendée qu'avec une majorité de 3/5 des membres du Parlement (Article 111 (2) de la Constitution de la République de Moldova) et la loi de 1998 peut être modifiée selon la procédure prévue pour toutes les lois organiques – par une simple majorité.* Le Règlement de la Gagaouzie est un document de nature constitutionnelle¹ pour la région autonome, mais sa

¹ La loi de 1994 sur le statut spécial de la Gagaouzie mentionne le Règlement à trois reprises, dans ces articles 2, 11 et 12, sans, pour autant, définir sa nature juridique.

place dans la hiérarchie des normes en Moldova est difficile à déterminer. En tout état de cause, l'absence de rapports hiérarchiques clairs entre ces actes normatifs constitue un problème évident déjà relevé par la Commission de Venise dans son avis sur le Règlement de Gagaouzie (CDL (98) 41). Lors de la visite en Moldova de la délégation de la Commission de Venise, les autorités centrales ainsi que les représentants des pouvoirs locaux de la Gagaouzie ont reconnu l'existence de ce manque de clarté qui peut conduire à des ambiguïtés.

3. La loi sur le statut spécial de la Gagaouzie du 23 décembre 1994 stipule dans son article 2 que « *l'administration en Gagaouzie fonctionne sur la base de la Constitution de la République de Moldova, la présente loi et la législation de la République de Moldova (sauf exception prévue par la présente loi), ainsi qu'en conformité avec le Code Juridique (le Règlement) de Gagaouzie et les actes de l'Assemblée Populaire* ».
4. La loi sur l'administration locale prévoit dans l'article 2, para. 2, que « *l'organisation et le fonctionnement de l'administration locale dans les entités territoriales autonomes sont déterminés par la loi sur le statut de cette région et la présente loi* ».
5. Les dispositions susmentionnées laissent supposer que ces deux lois sont complémentaires.
6. La partie gagaouze considère que la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie a la priorité sur la loi sur l'administration publique locale. Au cours de la réunion au Ministère de la Justice de Moldova le 24 mai 1999, M. Cretu et Mme Poalelouni, Vice-Ministres de la Justice, ont fait comprendre que leur institution était d'avis que sur le plan juridique la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie, étant une *lex specialis*, a la priorité et qu'il n'y a pas de contradiction entre cette loi et la loi sur l'administration publique locale. Cette position était plus au moins partagée par M. Solonari, Président du Comité sur les minorités nationales du Parlement et, M. Chobanu, Vice-Président du Comité juridique.
7. La Commission de Venise relève que les dispositions des deux lois peuvent effectivement entrer en conflit. L'article 107 de la loi sur l'administration locale stipule que le *préfet* est le représentant des autorités centrales dans les régions, y compris dans les entités autonomes. La loi sur le statut de la Gagaouzie ne prévoit aucun représentant du pouvoir central. Par ailleurs, les articles 21, 22, 23 et 24 de la loi sur le statut de la Gagaouzie prévoient que les chefs de la procuratura, du département de la justice, de sécurité nationale et de la police exerçant leurs fonctions dans la région autonome sont nommés par les ministres moldaves respectifs avec l'accord de l'Assemblée Populaire, alors que, d'après l'article 110 de la loi sur l'administration locale, c'est le *préfet* qui propose les candidatures pour ces fonctions et assure le bon fonctionnement de ces services. De plus, la loi sur le statut de Gagaouzie dispose que c'est le *Bashkan* qui est l'autorité suprême de l'exécutif en Gagaouzie (art. 14 para. 1); la loi sur l'organisation locale ne précise pas de son côté comment les pouvoirs du *préfet* sont articulés et exercés par rapport à

ceux, assez similaires du Bashkan. Dans ce contexte les articles 113, 114 et 115 de la loi sur l'administration locale sont de nature à entrer en conflit avec l'article 14, paras. 6,7 et 8 de la loi sur le statut de la Gagaouzie.

8. L'article 12 de la loi sur l'administration locale dispose que le préfet est nommé par décret du Gouvernement de Moldova et représente le pouvoir central au niveau local. Faute de dispositions spécifiques concernant la Gagaouzie dans le texte de la loi, le préfet de cette entité autonome est investi des mêmes pouvoirs que ses homologues dans les autres régions (comtés). En même temps, le *Bashkan* est confirmé dans ses fonctions par le Président de la République de Moldova et est membre du Gouvernement de Moldova (article 14, para. 4, de la loi sur le statut de la Gagaouzie). Selon la loi sur le Statut de la Gagaouzie, le Bashkan occupe, dans la hiérarchie de l'exécutif, une place importante et particulière, sans équivalent dans l'administration locale ordinaire du pays; il participe, par ailleurs, à la nomination des *préfets* en tant que membre du Gouvernement de Moldova. Il semble que cette situation, liée à la position particulière du Bashkan ne soit pas prise en considération de la loi sur l'administration locale, dont l'article 109, para. 2, dispose qu'il n'y a pas de relations de subordination entre le *préfet* et les organes du pouvoir local.
9. Si l'on compare le texte de la loi sur l'administration locale avec le Règlement de la Gagaouzie, les contradictions sont encore plus évidentes.
10. Il se pose d'abord la question de savoir quelles seront les relations entre, d'une part, les *préfets* et *sous-préfets* prévus par la loi sur l'administration locale et, d'autre part, les chefs d'administration locale prévus par le Règlement de la Gagaouzie (article 82). Ces derniers, d'après le Règlement, sont des fonctionnaires locaux, car leurs pouvoirs sont déterminés par les normes locales (article 82 par. 2).
11. En outre, du fait que la loi sur l'administration locale ne contient pas une disposition spécifique concernant la Gagaouzie (qui est pour le moment le seul territoire autonome avec un statut relativement défini), se pose un problème d'interprétation des dispositions de la loi sur le statut de Gagaouzie et le Règlement de Gagaouzie. Il reste incertain, par exemple, si et dans quelle mesure les dispositions de la loi sur l'administration locale vont affecter les pouvoirs de l'Assemblée Populaire, ou bien quelle sera la place du Tribunal de Gagaouzie dans le système judiciaire de Moldova (surtout en relation avec le pouvoir de celui-ci d'interpréter les actes normatifs des pouvoirs locaux).
12. Une question à part est celle des dispositions du Règlement sur sa force juridique «exclusive» sur le territoire de la Gagaouzie (article 2) et le pouvoir de l'Assemblée Populaire d'annuler tout acte «des *autorités publiques de Gagaouzie qui sont contradictoires aux dispositions du Règlement* » (article 51, para. 9). Compte tenu du fait que le Règlement de la Gagaouzie comprend un chapitre entier sur la protection des droits de l'homme, on peut se poser la question de savoir si et comment les pouvoirs susmentionnés de l'Assemblée Populaire et le caractère exclusif des dispositions du Règlement de la Gagaouzie peuvent se concilier avec les pouvoirs du préfet, notamment ceux

découlant de l'article 111 para. (d) de la loi sur l'administration locale, qui stipule que «le préfet peut donner l'ordre aux pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir les délits/crimes et assurer le respect des droits de l'homme ».

13. Les problèmes de conflit possible exposés ci dessus, pourraient trouver leur solution dans une interprétation de la loi sur l'administration locale selon laquelle ses dispositions seraient inapplicables dans la mesure où elles seraient contraires à celles de la loi sur le statut de la Gagaouzie. *Deux possibles considérations juridiques pourraient justifier cette approche. En effet, la loi de 1994 peut être considérée, soit comme lex superior par rapport à la loi sur l'administration locale, soit comme lex specialis.*
14. *La loi sur le statut spécial de la Gagaouzie ne peut être modifiée qu'avec une majorité de 3/5 des députés du parlement, en vertu de l'article 111 para. 2, de la Constitution moldave. La loi sur l'administration locale de 1998 peut être changée selon la procédure ordinaire. Cette différence permettrait de supposer que la loi de 1994 a une force supérieure (lex superior). L'inconvénient de cette interprétation réside dans le fait que la doctrine constitutionnelle moldave ne semble pas admettre que les lois organiques puissent avoir un rang hiérarchique différent. Les représentants du Ministère de la Justice ont, en outre, souligné à plusieurs reprises que les deux lois ont la même force juridique. La Constitution dans son article 72 ne fait pas de distinction entre les lois organiques². Dans ces conditions, de l'avis des rapporteurs, il serait plus prudent d'appliquer en tout état de cause le principe lex specialis.*
15. *Si l'on considère que la loi de 1994 est une lex specialis par rapport à la loi de l'administration locale, lex generalis, une telle interprétation pourrait s'appuyer sur l'article 111, para 1, de la Constitution moldave qui autorise l'octroi d'un statut d'autonomie à certaines régions du sud de Moldova sur la base d'une loi organique, telle que celle de 1994 relative au statut de la Gagaouzie. Elle s'appuie aussi sur le fait que la nouvelle loi reconnaît, indirectement mais de manière certaine, l'existence et la valeur de la loi de 1994 sur le statut de la Gagaouzie ; en effet, l'article 2, para 2, de la loi sur l'administration locale dispose : « L'organisation et le fonctionnement des organes des pouvoirs locaux dans une unité territoriale autonome avec un statut spécial sont réglementés par la loi sur le statut de cette unité et la présente loi ».*
16. La délégation de la Commission de Venise a pu constater, lors de sa visite en Moldova que l'existence de développements positifs permettent de supposer qu'il y a une solution concrète au problème de la compatibilité de certaines dispositions en conflit entre les lois en question. Lors de la réunion entre la délégation de la Commission de Venise et du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux et les Vice-ministres de Justice, M Cretu et Mme Poalelungi, comme déjà indiqué au paragraphe 5 de cet avis, ont laissé comprendre que la

² Les lois de 1994 et de 1998 entrent toutes les deux dans la catégorie des lois organiques mentionnées dans le paragraphe f de l'article 72 de la Constitution.

loi de 1994 sur le statut spécial de la Gagaouzie a la priorité par rapport à la loi sur l'administration locale citée dans le paragraphe précédent, les autres de cette loi qui sont contraires à la loi de 1994 ne s'appliquent pas en Gagaouzie. Le rôle du préfet en Gagaouzie est réduit à la représentation des intérêts du gouvernement. D'après les informations reçues des autorités moldaves, la loi sur les litiges administratifs³, qui sera étudiée prochainement par le Parlement de la Moldova, va définir la procédure à suivre dans le cas où le préfet constaterait une violation de la législation moldave par un acte des pouvoirs locaux, y compris ceux adoptés par l'Assemblée Populaire de la Gagaouzie. La Commission estime que dès lors, l'application du principe *lex specialis* permet résoudre le conflit entre les dispositions de deux lois.

17. Cependant, eu égard à la complexité de la question et compte tenu du besoin de ne pas laisser d'incertitudes quant à la portée de l'autonomie de la région en question, il aurait été sans doute préférable de préciser, dans des dispositions de la nouvelle loi, comment et dans quelle mesure l'adoption et la mise en vigueur de celle-ci affectent les dispositions de la loi sur le statut de la Gagaouzie, notamment en faisant une référence explicite à l'autonomie en question dans l'article 2, para. 2, de la loi.
18. Le problème de la compatibilité de certaines dispositions du Règlement de la Gagaouzie avec la loi sur l'administration locale et les autres lois de la Moldova persiste. Cette question a déjà fait l'objet d'un avis séparé de la Commission de Venise en 1998 (Doc. CDL (98) 41) et la loi sur l'administration locale ne fait qu'accentuer les problèmes relevés auparavant.

II. La loi sur l'organisation administrative et territoriale en République de Moldova.

19. La loi sur l'organisation administrative et territoriale en République de Moldova a été adoptée le 12 novembre 1998. Son article 4, para. 2, reconnaît la spécificité de «*quelques localités au sud de la république qui forment une unité administrative territoriale disposant d'un statut particulier défini par la loi organique*»⁴ et l'on peut supposer que tel est le cas de la Gagaouzie, selon la loi sur le statut de la Gagaouzie. L'article 8, para. 1, qui énumère les villes ayant statut de municipalité, comprend Komrat – le centre administratif de la Gagaouzie. L'annexe 3 à cette loi définit les localités qui forment partie de l'unité territoriale autonome de Gagaouzie. Son territoire est également divisé en trois comtés.
20. La lecture du texte ne révèle pas de contradictions évidentes avec la législation en vigueur concernant la Gagaouzie. Il y a lieu de noter toutefois, que la

³ D'après les informations reçues par la Commission de Venise des autorités moldaves, la réforme d'administration locale comprend en plus de deux lois examinées par la Commission, les lois sur les litiges administratifs, sur les budgets municipaux et sur les finances locales.

⁴ On peut observer la même approche dans l'article 4 par. 3 qui semble se référer à la Transnistrie en termes de «*quelques localités de la rive gauche de Dniestr*».

nouvelle loi accorde le pouvoir de décider un changement des limites administratives des régions au Parlement moldave, tandis que le Règlement gagaouze confie à l'Assemblée Populaire de Gagaouzie le soin d'organiser un référendum sur cette question et de valider ces résultats à (art. 8, paras. 7-9). Lors de la visite de la délégation de la Commission de Venise en Moldova les représentants de la Gagaouzie nous ont fait part de leur préoccupation au sujet des amendements au Code électoral de la Moldova introduisant une règle interdisant l'organisation des référendums 120 jours avant et après la date des élections locales. Apparemment ils voulaient organiser un référendum concernant le rattachement à l'autonomie de deux localités voisines, ce qui leur a été refusé par la Commission électorale centrale de Moldova. Dans ce contexte, le problème cité dans le paragraphe précédent se pose sur le plan pratique.

21. En ce qui concerne le texte de la loi sur l'organisation administrative et territoriale en République de Moldova en général, il semble que certaines de ses dispositions ne sont pas suffisamment claires. Notamment, les articles 18 et 19 stipulent que le changement du statut d'une entité administrative s'effectue par le Parlement de Moldova, après proposition du Gouvernement et des autorités locales et «*après une consultation avec les citoyens*»⁵. Toutefois, la loi ne donne pas de précisions sur les modalités de la consultation en question. Cette obligation découle également de l'article 5 de la Charte européenne de l'Autonomie locale.
22. Il a été porté à l'attention de la Commission qu'un conflit oppose actuellement la minorité d'origine bulgare de la région de Tarakliya et les autorités centrales de Moldova en ce qui concerne les dispositions de cette loi. En effet, il semble que la minorité en question reproche à la loi sur l'organisation administrative et territoriale d'avoir modifié les limites administratives de manière à intégrer la région de Tarakliya dans une unité administrative plus large (*judet*), ce qui diminuerait la proportion de la population minoritaire dans la région. En même temps, les représentants de la minorité bulgare indiquent dans la lettre adressée au Comité de Ministres, en février 1999, que la population de Taracliya n'était pas consultée et que ce fait constitue une violation des engagements internationaux de la Moldova.
23. La Commission relève que la Moldova est partie contractante à la Convention cadre pour la protection des minorités nationales (du 1er février 1995). L'article 16 de la Convention se lit : « *les Parties s'abstiennent de prendre des mesures qui, en modifiant les proportions de la population dans une aire géographique où résident des personnes appartenant à des minorités nationales, ont pour but de porter atteinte aux droits et libertés découlant des principes énoncés dans la présente Convention-cadre* ».

⁵ A cet égard, il est intéressant de noter que la législation en vigueur au moment de l'adoption de la loi en cause prévoyait une consultation de la population intéressée avant toute mesure de modification des limites administratives d'une région (Règles portant sur les questions relatives à l'organisation territoriale et administrative de la République de Moldova mise en vigueur par la Loi 741-XIII du 20 février 1996).

24. Par ailleurs, elle rappelle que lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Moldova a accepté de fonder sa politique à l'égard des minorités sur les principes énoncés dans la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. L'article 11 du projet de Protocole annexé à cette Recommandation, dispose que « *dans les régions où elles sont majoritaires les personnes appartenant à une minorité nationale ont le droit de disposer d'administrations locales ou autonomes appropriées ou d'un statut spécial correspondant à la situation historique et territoriale et conformes à la législation nationale de l'Etat* ». En interprétant cette disposition, la Commission a souligné qu'« *il est nécessaire que les Etats tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales* » (*Avis sur l'interprétation de l'article 11 de la Recommandation 1201 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, CDL-INF (96) 4*).
25. Il faut mentionner dans ce contexte que le projet initial de la loi sur l'organisation territoriale de Moldova proposé par le Gouvernement suggérait, entre autre, de garder Tarakliya sous forme d'une entité territoriale à part. Le Président Lucinschi était favorable à cette solution. Nonobstant, le projet finale de la loi inclue Tarakliya dans le *judet* de Cahul. Le président avait renvoyé la loi au Parlement en novembre 1998 en proposant de reconsidérer les articles de la loi portant sur le statut de Tarakliya, mais celui-ci a refusé de garder Taracliya comme une entité à part. En conséquence, une partie de la population de Taracliya a boycotté les élections locales du 23 mai 1999.
26. Bien qu'il soit difficile de concevoir toutes les conséquences pratiques de la mise en vigueur de la loi en question, il est certain qu'elle aura des répercussions sur la proportion de la population minoritaire dans la région, et que la manière dont seront interprétées et appliquées ses dispositions peut grandement affecter les droits des personnes appartenant à des minorités en général. Il est par conséquent nécessaire que les autorités moldaves veillent à ce que les droits découlant, pour les personnes appartenant à la minorité d'origine bulgare, de la Convention cadre et des principes de la Recommandation 1201 soient pleinement respectés et ne soient pas compromis par la mise en œuvre des dispositions de la loi en question. La concrétisation de certains aspects de l'autonomie locale par le biais des lois sur les litiges administratifs, les finances locales et sur les budgets municipaux aura sans aucun doute une importance capitale à cet égard.

III. Conclusions

27. Les deux lois examinées par la Commission de Venise font partie de la réforme de l'organisation administrative et territoriale de Moldova et, d'après le gouvernement, elles seront suivies d'autres actes normatifs visant à décentraliser l'administration. Il est donc important que ces nouveaux actes législatifs soient cohérents et respectent les droits des minorités conformément aux lois définissant le statut des minorités et aux instruments internationaux de protection des minorités, ratifiés par la Moldova.

28. Les contradictions entre les lois sur le statut spécial de la Gagaouzie et la nouvelle loi sur l'administration locale sont atténuées ou effacées à condition que le principe, soit de *lex superior*, soit de *lex specialis*, soit appliqué. L'article 2, para. 2) de la loi sur l'administration locale permet d'appliquer une de ces solutions sans remettre en question les principes de ladite loi et la réforme administrative en général. En même temps, il serait souhaitable que les autorités moldaves définissent avec plus de précision dans quelle mesure la loi sur l'administration locale s'applique en Gagaouzie.
29. Les contradictions entre la loi sur l'administration locale et le Règlement de la Gagaouzie sont dues au fait que ce dernier comporte une série de dispositions qui semblent être en conflit avec la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie et d'autres lois moldaves. Pour résoudre ce conflit le Règlement pourrait être révisé en vue d'assurer sa conformité à la législation moldave en vigueur. Ce travail pourrait être entrepris ensemble, par le gouvernement et la partie gagaouze, les deux côtés ayant exprimé leur intérêt à trouver une solution acceptable pour tous.
30. *Il serait également utile que le Parlement moldave adopte une position vis-à-vis du Règlement de la Gagaouzie et détermine l'étendue des compétences législatives de l'Assemblée Populaire tout en respectant les dispositions constitutionnelles et celles de la loi sur le statut spécial de la Gagaouzie de 1994.*