



Strasbourg, 28 février 2002

<cdl\doc\2001\cdl\ 031e.doc>

N° 191 / 2002

Restricted  
**CDL (2002) 31**  
Eng.Only

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

(COMMISSION DE VENISE)

**LOI  
SUR LA REVISION DE LA CONSTITUTION  
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**Commentaires de:**

**M. Joan VINTRÓ CASTELLS  
(Expert, Espagne)**

**RAPPORT SUR LE PROJET DE MODIFICATION DE LA CONSTITUTION DE LA  
REPUBLIQUE DE MOLDOVA CONCERNANT LE STATUT DE LA GAGAOUZIE.  
(FEVRIER 2002).**

Joan Vintró Castells. Professeur de Droit Constitutionnel. Université de Barcelone (Espagne).

**INTRODUCTION**

Ce rapport présente quelques commentaires et il introduit quelques propositions de modification au texte du projet de réforme constitutionnelle de la République de Moldova concernant le statut de la Gagaouzie. On a essayé de respecter au maximum la structure systématique du texte, les limites de son contenu et la logique général de la Constitution de la République de Moldova et de la Loi Organique sur le Statut Légal de la Gagaouzie. Tout de même, dans le but d'atteindre une souhaitable précision juridique et une cohérence constitutionnelle d'ensemble on a estimé qu'il fallait ajouter quelques propos concernant des articles de la Constitution Moldave qui ne font pas l'objet de l'actuelle réforme constitutionnelle mais qui ont un rapport direct avec elle.

En tout cas les principes et les critères qui président ces pages sont les suivants:

-La compatibilité entre une définition unitaire de l'Etat Moldave et la reconnaissance d'autonomies territoriales.

-La nature politique, et non purement administrative, des autonomies territoriales, comme la Gagaouzie, prévues par la Constitution Moldave.

-La possibilité de l'utilisation des symboles propres des autonomies territoriales et de la déclaration dans leurs territoires d'autres langues officielles en plus de la langue nationale établie par la Constitution Moldave.

-La "loi organique spéciale" comme source normative des autonomies territoriales dans le cadre de la Constitution Moldave. On peut considérer que cette catégorie normative est déjà prévue dans l'article 111.2 du texte actuel de la Constitution Moldave et par conséquent la Loi organique en vigueur sur la Gagaouzie est une loi organique spéciale.

-Les lois organiques spéciales doivent se distinguer des autres lois organiques par un élément matériel et par un élément formel. L'élément matériel est le contenu et dans ce sens correspond à la loi organique spécial établir le territoire, les institutions, les symboles, les langues officielles, les compétences et les ressources financières des autonomies territoriales. L'élément formel est la procédure spécifique de modification de la loi organique spécial qui implique l'approbation par des majorités parlementaires très qualifiées du Parlement Moldave et aussi du Parlement de l'autonomie territoriale concernée.

-La Constitution Moldave et les lois organiques spéciales des autonomies territoriales forment un bloc de la constitutionnalité qui devient le paramètre de la validité de toutes les autres normes. A cet égard, par exemple, aucune norme, ni de l'Etat Moldave ni de la Gagaouzie, peut porter atteinte à la Constitution ou à la Loi Organique sur la Gagaouzie. De même, les lois organiques ou les lois ordinaires de la République Moldave uniquement pourront être

appliquées en Gagaouzie si cela est conforme aux déterminations de la Constitution et de la Loi Organique sur la Gagaouzie.

-Les conflits constitutionnels entre l'Etat Moldave et les autonomies territoriales doivent être résolus par la Cour Constitutionnelle. Le contrôle de constitutionnalité de l'activité des institutions des autonomies territoriales correspond à la Cour Constitutionnelle.

## **COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS**

### **Article 73**

#### Initiative législative

Il est tout à fait cohérent avec la mention de la Gagaouzie comme autonomie territoriale à l'article 110.1 que l'Assemblée Nationale de la Gagaouzie ait le droit d'initiative législative au sein du Parlement Moldave. Il s'agit d'une formule qu'on rencontre dans les Etats fédéraux ou avec des autonomies politiques territoriales. A ce sujet on peut faire seulement une petite observation. Dans la mesure où le projet de réforme constitutionnelle ne vise uniquement le statut juridique de la Gagaouzie mais aussi une définition générale des autonomies territoriales dans la perspective d'offrir un cadre juridique pour la Transnistrie (art. 110.2 et art. 111), on pourrait ajouter à la fin de cet article les mots suivants: "(... Gagaouzie) et les assemblées législatives des autonomies territoriales".

### **Article 110**

#### L'organisation territoriale

Cet article ne pose pas de problèmes parce qu'il se borne à décrire l'organisation territoriale de l'Etat Moldave avec une mention spécifique du statut actuel de la Gagaouzie comme autonomie territoriale et avec la possibilité de la reconnaissance d'une autonomie spéciale à la Transnistrie. On prévoit aussi un régime juridique propre pour la ville de Chisinau en tant que capitale de la République de Moldova.

Uniquement dans le but de clarifier et d'unifier les termes et les catégories juridiques on pourrait suggérer deux petites modifications.

Ainsi on propose une nouvelle rédaction du paragraphe (1): "La République de Moldova est organisée dans son aspect territoriale en villages (...)"(le reste du paragraphe sans changements). L'objectif de la modification est la suppression des mots "aspect administrative" parce que dans l'article 111 les autonomies territoriales comme la Gagaouzie jouissent d'autonomie politique et on ne peut pas les assimiler aux autres entités territoriales. On peut énumérer à l'article 110 (1) les différentes entités territoriales, y compris les autonomies territoriales, mais sans indiquer la nature juridique de chacune, matière qui fait l'objet des articles suivants de la Constitution (articles 111, 111-1, 112 et 113).

On propose aussi l'introduction du terme "autonomie territoriale" pour qualifier le statut qui peuvent obtenir " les districts de la rive gauche du Dniester". Il s'agit d'unifier d'une façon cohérente la terminologie employée aux articles 110.1 et 111. La rédaction de ce paragraphe

pourrait être la suivante: "Les districts de la rive gauche du Dniester peuvent constituer une autonomie territoriale de conformité avec les prévisions de la Constitution et d'une loi organique spécial".

## **Article 111**

### Les autonomies territoriales

C'est l'article clé de la réforme constitutionnelle parce qu'il doit établir la garantie constitutionnelle des éléments essentiels des autonomies territoriales : la nature politique, la loi organique spéciale comme source normative, le contenu fondamental de la loi organique spéciale, la procédure spécifique de modification de la loi organique spéciale avec l'introduction de l'accord nécessaire de l'assemblée représentative de l'autonomie territoriale concernée, le contrôle juridictionnel de l'activité ordinaire des institutions des autonomies territoriales et le caractère tout à fait exceptionnel des mesures de contrôle du Gouvernement de l'Etat sur l'activités des autonomies territoriales. La portée de cet article rend pratiquement inévitable la modification d'autres articles de la Constitution pour que l'ensemble devienne précis et cohérent.

Il faut remarquer l'importance de deux instruments de garantie constitutionnelle de l'autonomie politique qu'on rencontre dans les Constitutions des Etats politiquement décentralisés: L'impossibilité de la modification unilatérale par l'Etat central de la loi organique sur le statut juridique des autonomies territoriales (per exemple, en Espagne); l'absence du contrôle par le Gouvernement de l'Etat central de l'activité ordinaire des institutions des autonomies territoriales et l'attribution de ce contrôle à la Cour Constitutionnelle et au pouvoir judiciaire (voir à ce sujet l'article 153 de la Constitution espagnole et la réforme constitutionnelle italienne de 2001 en ce qui concerne l'article 127).

De suite on va proposer quelques formules pour la rédaction des différents paragraphes de cet article et aussi les possibles modifications des autres articles de la Constitution qui en découlent.

Paragraphe 1: "Les autonomies territoriales disposent d'autonomie politique dans le cadre de la Constitution Moldave et de la loi organique spéciale correspondante".

Il s'agit de souligner la nature politique et non purement administrative des autonomies territoriales, comme la Gagaouzie et éventuellement dans l'avenir la Transnistrie, et de fixer leurs sources normatives fondamentales. Ces sources sont la Constitution et la loi organique spéciale de chaque autonomie territoriale et, par conséquent, les autres lois organiques et les lois ordinaires ne peuvent pas régler le statut juridique fondamental des autonomies territoriales. Par cohérence on peut envisager la modification de l'article 1 de la Constitution pour y ajouter un nouveau alinéa entre le(1) et le (2) qui dirait:"La République de Moldova reconnaît le droit de constituer autonomies territoriales dotées d'autonomie politique dans le cadre de la Constitution et des lois organiques spéciales". Dans la situation actuelle de la Moldova il n'y a pas les conditions pour une nouvelle définition générale de l'Etat dans un sens fédéral ou régional, mais on peut proclamer avec clarté la compatibilité entre la définition unitaire de l'Etat et la garantie constitutionnelle de l'autonomie politique territoriale. A cet egard l'article 2 de la Constitution espagnole et l'article 6 de la Constitution portugaise sont deux bons exemples.

Paragraphe 2: “Les autonomies territoriales ont une assemblée législative et un pouvoir exécutif qui sont élus selon les principes démocratiques et en conformité avec la Constitution et la loi organique spéciale correspondante”.

Le but de ce paragraphe est de souligner la nature législative de l'assemblée territoriale, le caractère démocratique des institutions territoriales et l'attribution à la loi organique spéciale de chaque autonomie territoriale de régler cette matière. La nature législative de l'assemblée territoriale devrait impliquer la modification de l'article 60 (1) pour y supprimer le mot “seule” car le Parlement Moldave n'est pas la seule autorité législative de l'Etat.

Paragraphe 3: “Les lois organiques spéciales doivent déterminer le territoire, les institutions, les symboles, les langues officielles, les compétences et les ressources financières des autonomies territoriales”.

Les éléments principaux du statut juridique de l'autonomie territoriale doivent avoir la garantie constitutionnelle qu'ils ne pourront pas faire l'objet d'autres normes. A ce propos il est important de concrétiser le contenu matériel fondamental des lois organiques spéciales. En même temps il faudrait les mentionner explicitement dans l'article 72 (3) de la Constitution avec une nouvelle rédaction de l'alinéa “z” qui dirait: “l'organisation de l'administration locale, et le statut juridique spécial des autonomies territoriales”. Deux nouveaux paragraphes à la fin des articles 12 et 13 de la Constitution pourraient prévoir aussi que les lois organiques spéciales des autonomies territoriales ont la possibilité de reconnaître dans le territoire respectif des symboles propres et des langues officielles en plus de la langue nationale.

Paragraphe 4: “La modification des lois organiques spéciales des autonomies territoriales doit être approuvée par une majorité des 3/5 du total des députés du Parlement Moldave et par la même majorité des membres de l'assemblée législative de l'autonomie territoriale concernée”.

L'élément formel des lois organiques spéciales, avec le consensus qualifié du Parlement de l'Etat et de l'assemblée législative de l'autonomie territoriale, devient un instrument de garantie et de stabilité du statut juridique des autonomies territoriales. En même temps cette procédure renforce la hiérarchie normative de ces lois organiques spéciales qui se situent, à côté de la Constitution, comme le paramètre de la validité des autres normes juridiques.

Paragraphe 5: “ Le contrôle de la constitutionnalité des lois et des autres normes juridiques des autonomies territoriales correspond à la Cour Constitutionnelle dans le cadre de la loi organique qui règle cette institution; le contrôle de l'activité administrative des autonomies territoriales correspond au pouvoir judiciaire dans le cadre de la loi organique qui règle ce pouvoir”.

Une des garanties principales du libre fonctionnement des autonomies territoriales dans tous les pays est l'absence des contrôles par le Gouvernement de l'Etat et l'attribution de ces contrôles aux organes juridictionnels. En ce qui concerne le contrôle de constitutionnalité la Constitution et la loi organique sur la Cour Constitutionnelle doivent prévoir la procédure de saisine à propos des lois et des autres normes des autonomies territoriales. Dans ce sens on peut envisager l'introduction dans l'article 135 (1) a) de la Constitution des termes suivants: “lois et résolutions parlementaires des assemblées des autonomies territoriales, résolutions et ordres du pouvoir exécutif des autonomies territoriales”. De cette façon l'article 12.6 de la Loi Organique sur la Gagaouzie en vigueur trouverait une voie d'application effective car il paraît

que jusqu'à présent il a demeuré inappliqué. Bien entendu, dans ce point il doit y avoir un équilibre entre l'Etat central et les autonomies territoriales et celles-ci doivent pouvoir saisir la Cour Constitutionnelle à propos des lois et des normes de l'Etat, mais cette question semble déjà prévue et appliquée en Moldova d'après les informations reçues.

Si l'on voulait introduire dans la Constitution un mécanisme de contrôle non de l'activité ordinaire des autonomies territoriales mais pour des situations très extraordinaires de grave atteinte aux obligations constitutionnelles ou à l'intérêt général on pourrait penser à une formule semblable à la contrainte fédérale (art 37 de la Constitution de la République Fédérale d'Allemagne) ou à l'exécution forcée (article 155 de la Constitution espagnole). Dans ces cas le Gouvernement central, avec l'approbation du Parlement, pourrait adopter des mesures qui deviendraient obligatoires pour les autonomies territoriales.

### **Article 111-1**

L'autonomie territoriale de Gagaouzie

Cet article implique l'explicite reconnaissance constitutionnelle de quelques éléments de l'autonomie territoriale de la Gagaouzie déjà prévus dans la Loi Organique sur la Gagaouzie en vigueur. Il est vrai que dans certains cas il n'y a pas une reproduction littérale des articles de la Loi Organique mais une rédaction plus restrictive (par exemple, dans le paragraphe (3) on ne parle pas de la "propriété mobilière et immobilière" qui est mentionnée dans l'article 6 de la Loi Organique en vigueur; aussi dans le paragraphe (5) on n'utilise pas le mot "externe" à propos du droit à l'autodétermination qui apparaît dans l'article 1.4 de la Loi Organique en vigueur). Sans entrer en la discussion technique et politique sur ces matières, on peut considérer que le maintien du texte de la Loi Organique ne pose pas de problèmes juridiques et il peut favoriser le consensus sur l'ensemble de la réforme constitutionnelle. En tout cas il y a deux points qui doivent rester très clairs: dans le paragraphe (1) la nature politique de l'autonomie territoriale de la Gagaouzie dans le cadre de la Constitution Moldave et de la Loi Organique spéciale qui sont les sources normatives fondamentales; d'après les considérations formulés dans ce rapport le paragraphe (6) devrait se supprimer parce que la réforme des lois organiques spéciales est réglée dans l'article 111 et parce que la Loi Organique de la Gagaouzie ne doit pas s'adapter aux modifications de la législation de la Moldova. En définitive, la Loi Organique spéciale sur la Gagaouzie doit respecter la Constitution, les lois et les normes de la Moldova et les lois et les normes de la Gagaouzie doivent respecter le paramètre établi par la Constitution et la Loi Organique spéciale sur la Gagaouzie et les conflits juridiques dans ces matières doivent être résolus par la Cour Constitutionnelle.