



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 août 2004

CDL-AD(2004)020rev

Avis n° 299 / 2004

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A L'AIDE
AUX ROUMAINS VIVANT A L'ETRANGER**

DE LA REPUBLIQUE DE ROUMANIE

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 59^e Session plénière
(Venise, 18-19 juin 2004)**

sur la base des observations de

M. Giorgio MALINVERNI (membre, Suisse)

M. Franz MATSCHER (membre, Autriche)

M. Pieter VAN DIJK (membre, Pays-Bas)

I. Introduction

1. Le 28 mai 2004, le Premier Ministre roumain a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif à l'aide aux Roumains vivant à l'étranger (CDL(2004)053).
2. MM. Pieter Van Dijk, Giorgio Malinverni et Franz Matscher ont été désignés comme membres rapporteurs.
3. Le présent avis, fondé sur leurs observations, a été adopté par la Commission lors de sa 59^e Session plénière (Venise, 18-19 juin 2004).

II. Analyse de la Loi

4. Ce projet de loi entend remplacer la précédente « Loi sur la promotion des relations avec les communautés roumaines qui vivent à l'extérieur du pays » du 15 juillet 1998. Dans son préambule, il indique, entre autres, que les lignes directrices données par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son « rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent » (Venise, 19-20 octobre 2001) ont été prises en compte.

5. Cela ressort clairement de certains éléments du projet de loi. Ainsi, l'article 4, qui dispose que « Les dispositions de la présente Loi s'appliquent sans préjudice des principes de souveraineté territoriale, de relations amicales de bon voisinage, de réciprocité, de *pacta sunt servanda*, de respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de non-discrimination », découle directement du rapport de la Commission de Venise. Il en est de même du premier paragraphe de l'article 5, selon lequel « l'application de la présente Loi se fera sur la base d'accords et de programmes conclus avec les Etats dans lesquels vivent des personnes (roumaines de souche) (...) et conformément aux dispositions (...) du Rapport de la Commission de Venise sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent (...) ».

6. La Commission note avec satisfaction que les autorités roumaines se sont directement inspirées de son rapport sur le « traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent ». Elle se félicite du fait qu'elles sollicitent également son avis sur le présent projet de loi. La Commission considère en effet que cette attitude ouverte et transparente est un témoignage de l'intention de la Roumanie d'appliquer cette loi en conformité avec les exigences identifiées par la communauté internationale, notamment par la Commission de Venise et le Haut Commissaire pour les minorités nationales de l'OSCE.

Champ d'application *ratione personae* de la Loi

7. Contrairement à d'autres textes de loi similaires relatifs à ce qu'on appelle les « minorités nationales de souche exocentrée », cette loi semble être applicable également aux *citoyens* roumains vivant à l'étranger. Or il n'est pas nécessaire d'étendre son application aux citoyens roumains qui, en tant que tels, bénéficient de nombreux droits en vertu du droit roumain en général.

Evaluation de l'application de la Loi

8. Le paragraphe 2 de l'article 5 du projet de loi prévoit que « le Gouvernement de la Roumanie évaluera périodiquement d'une part, l'application des dispositions des accords et des programmes conclus avec les Etats où vivent des Roumains de souche et d'autre part, les normes et instruments européens relatifs à la protection de personnes appartenant à des minorités nationales auxquels les Etats respectifs sont parties ». De l'avis de la Commission de Venise, il est implicite que les principes énoncés dans son Rapport sur le traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent sont compris dans les « normes et les instruments européens » mentionnés dans cette disposition.

9. La disposition n'est pas claire en ce qui concerne l'évaluation périodique par le Gouvernement : cette évaluation est-elle censée être faite par lui seul, et dans l'affirmative, dans quelle mesure, ou prévoit-elle une forme ou une autre de contrôle juridictionnel ? De plus, le texte du projet de loi ne précise pas comment cette évaluation sera organisée. A cet égard, il semble être implicite que, dans la mesure où la loi est appliquée au moyen d'accords et de programmes bilatéraux, en vertu de l'article 5 du projet de loi, les Etats concernés devront être associés à cette évaluation.

10. De l'avis de la Commission, il serait approprié que le texte de la loi, ou son exposé des motifs, clarifient et précisent davantage la/les procédure(s) de contrôle. Dans ce contexte, les protocoles de partenariat, mentionnés au paragraphe 2 de l'article 3 du projet de loi, auront également une importance considérable dans (le contrôle de) l'application de la présente Loi conformément aux normes internationales.

11. Comme il a été mentionné précédemment, le premier paragraphe de l'article 5 du projet de loi dispose que la présente Loi s'appliquera sur la base d'accords et de programmes conclus avec les Etats où vivent des Roumains de souche. A cet égard, la Commission tient à souligner l'importance de consulter les Etats de résidence concernés.

Structure et composition du Congrès des Roumains de l'étranger

12. Conformément à l'article 2 du projet de loi, l'autorité roumaine compétente pour appliquer les dispositions de la présente Loi est le département chargé des Roumains de l'étranger. En outre, les articles 6 et 7 confèrent un rôle important au Congrès des Roumains de l'étranger et au Conseil qui doit être élu par ce dernier. D'après le quatrième paragraphe de l'article 7, le Conseil « fournira des services d'expertise et d'assistance aux institutions gouvernementales compétentes avec lesquelles il collabore afin de mener à bien les programmes conçus à l'intention des communautés roumaines. »

13. La composition du Congrès et du Conseil est essentielle étant donné le rôle que ces institutions seront amenées à jouer. D'après l'article 8, alinéa i), tous les Roumains vivant à l'étranger ont le droit de faire partie du Congrès. Il n'est toutefois pas précisé si des conditions s'appliquent pour en devenir membre. La condition générale, telle qu'énoncée au premier paragraphe de l'article 9, alinéa a), est que la personne concernée doit déclarer qu'elle assume son identité culturelle roumaine et possède « une connaissance linguistique suffisante ». Cette question devrait être clarifiée dans le texte de la loi ou précisée dans l'exposé des motifs.

14. Il conviendrait également de régler le mode et le lieu d'enregistrement des membres du Congrès, en se basant sur le document mentionné au paragraphe 4 de l'article 9 du projet de loi.

15. Par ailleurs, il pourrait être souhaitable de préciser, dans le texte ou dans l'exposé des motifs, le nombre de membres qui siègeront au Conseil des Roumains de l'étranger et la composition de celui-ci, ou de préciser que cette question devra être tranchée par le Congrès. Le troisième paragraphe de l'article 7 du projet de loi mentionne uniquement « l'organisation et le fonctionnement du Conseil ».

Non-discrimination

16. Comme indiqué plus haut, le projet de loi prévoit à l'article 4 que ses dispositions s'appliqueront sans préjudice d'autres principes, notamment de celui de non-discrimination.

17. L'article 8 du projet de loi énumère les droits dont jouiront les Roumains de l'étranger. Si ceux-ci sont les seuls à pouvoir y prétendre, ils bénéficient alors d'un traitement préférentiel. Pour éviter qu'un tel traitement ne constitue une discrimination, une justification objective et raisonnable est nécessaire, ainsi qu'une proportionnalité entre le but recherché et les moyens employés. De l'article 1^{er}, alinéa a), du projet de loi, on peut conclure que la justification objective et raisonnable, et le but recherché, sont la sauvegarde, la promotion et le développement de l'identité culturelle, ethnique, linguistique et religieuse des Roumains de souche et des personnes qui résident hors des frontières roumaines et partagent une identité culturelle roumaine commune.

18. Le deuxième paragraphe de l'article 8 du projet de loi est important pour le caractère raisonnable et proportionnel du traitement préférentiel. Il prévoit en effet que « Toute personne poursuivant ses études/enseignant à l'étranger en langue roumaine peut bénéficier, à sa demande, des droits mentionnés aux alinéas a) à e) indépendamment de son origine ethnique et sans aucune forme de discrimination. »

19. La formulation générale des droits aux alinéas c) à e) soulève la question de savoir si l'octroi d'aides, de bourses et de formations, « à tous les niveaux et pour toutes les formes d'éducation », aux Roumains vivant à l'étranger et autres personnes enseignant ou étudiant la langue roumaine à l'étranger se justifie s'il n'existe pas de lien évident avec la langue ou la culture roumaines. A cet égard, la Commission note que le projet de loi examiné concerne l'éducation dans les domaines de la langue et de la culture roumaines.

20. En outre, de l'avis de la Commission, l'article 11, paragraphe 8, qui prévoit le logement gratuit dans des foyers d'étudiants et d'autres aides pour les Roumains vivant à l'étranger qui souhaitent étudier ou suivre une formation en Roumanie sans autres critères d'exigence, pourrait entraîner des pratiques discriminatoires aux dépens des étudiants roumains qui, eux, devraient financer leur logement et leurs dépenses courantes. Il serait donc approprié de préciser dans la loi que l'octroi d'un logement gratuit et d'autres aides sera subordonné aux conditions de faibles revenus valables pour tout étudiant roumain.

Respect de la législation et de la réglementation du pays de résidence et consentement de ce dernier

21. En ce qui concerne les droits énumérés à l'article 8, alinéas f) à h), du projet de loi, il semblerait important de préciser, même si cela est implicite, que l'assistance de la Roumanie peut être demandée et obtenue « conformément à la législation et à la réglementation applicables dans le pays de résidence concerné » et « avec le consentement du pays de résidence concerné ».

Structure de la Loi

22. Pour ce qui est de la structure de la loi, il semblerait approprié de suivre celle indiquée à l'article 1^{er} du projet de loi, c'est-à-dire, d'énoncer d'abord les droits des Roumains vivant à l'étranger et ensuite, les attributions des autorités compétentes (et du Centre des Roumains de l'étranger). Il faudrait donc que les articles actuels 8 et 9 précèdent les articles 2 à 7.

Suggestions supplémentaires

23. D'après l'article 6, paragraphe 1, le Congrès des Roumains de l'étranger se réunira tous les ans en Roumanie ou à l'étranger sous l'égide du parlement roumain. Il ne semble pas approprié d'envisager la possibilité de réunions ailleurs qu'en Roumanie, sauf après consultation avec l'Etat concerné.

24. Il semblerait utile de préciser à l'article 8, paragraphe 1, alinéa b), que la connaissance « de la langue roumaine » est exigée.

25. La formulation de l'article 12 est très générale, notamment en ce qui concerne les termes « assistance » et « besoins actuels ». Il semblerait approprié de préciser davantage quelle forme d'assistance le Gouvernement roumain est disposé à apporter, au moins en renvoyant expressément aux droits énumérés dans la loi.

III. Conclusion

26. En conclusion, la Commission estime que le projet de loi est généralement conforme aux normes et aux principes européens et internationaux, tels qu'ils sont mentionnés notamment par la Commission de Venise dans son rapport sur le Traitement préférentiel des minorités nationales par leur Etat-parent.

27. De l'avis de la Commission, toutefois, un certain nombre de dispositions devraient être clarifiées et précisées. En particulier, afin d'éviter tout risque de traitement discriminatoire, il conviendrait, pour justifier du traitement préférentiel, de souligner le lien à la langue et à la culture roumaines pour certains des droits énumérés à l'article 8 du projet de loi, auxquels les Roumains vivant à l'étranger pourront prétendre (droits d'étudier en Roumanie, de demander une bourse, de poursuivre une formation, de recevoir des manuels scolaires et autres matériels).

28. En outre, il est recommandé de subordonner l'octroi d'un logement gratuit et d'autres aides aux Roumains vivant à l'étranger aux conditions de faibles revenus qui s'appliquent à tout étudiant roumain.

29. Un certain nombre d'autres suggestions mineures sont faites, qui contribueraient à améliorer encore la loi.