



COE262672

95/685

Strasbourg, le 6 février 1995

Restricted
CDL (95) 9

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

COMMENTAIRES

**SUR LE PROJET DE LOI DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA
RELATIF AUX
"DROITS DES PERSONNES APPARTENANT A UNE MINORITE NATIONALE"**

par

M. J.-C. SCHOLSEM
(Belgique)

Commission européenne pour la démocratie par le droit

Commentaire sur le projet de loi moldave relatif aux "droits des personnes appartenant à des minorités nationales"

par J.-Cl. SCHOLSEM, Belgique

1.- Le projet de loi qui nous est soumis est précédé d'une introduction qui décrit la situation ethnique et linguistique du pays et retrace brièvement l'évolution historique et politique de ces dernières années. Cette introduction précise utilement que les auteurs du projet sont appuyés par un électorat russophone. Enfin, il est indiqué que le présent projet ne règle pas les problèmes des Gagouzes et de la Transnistrie qui constituent des questions distinctes.

2.- Selon cette introduction, le projet est caractérisé, par opposition à ceux discutés lors de la précédente législature, par une approche individualiste des droits des personnes appartenant à des minorités. Cette affirmation ne laisse pas d'étonner. En effet, il nous paraît que sur de nombreux points, le projet s'inspire plutôt d'une approche collective. Il en va ainsi de l'article 3 qui prohibe les changements des limites administratives territoriales qui auraient pour objet de modifier la composition ethnico-démographique des territoires en question. Il en va de même de manière plus nette encore dans l'article 30 qui prévoit pour les différentes minorités le droit d'être représentées de manière approximativement proportionnelle dans les structures du pouvoir exécutif et judiciaire à tous les niveaux, ainsi que dans l'armée et les organes du maintien de l'ordre. Cette dernière disposition, qui se retrouve de fait sous d'autres formes, dans certains États ethniquement ou linguistiquement composites, a visiblement trait à la structure de l'État et dépasse de loin la protection des droits individuels.

Cette disposition est d'ailleurs par son importance plus de portée constitutionnelle que légale. Le projet (article 4) fait allusion à l'insertion de la loi dans le cadre hiérarchiquement supérieur de la Constitution et des traités internationaux. En ce qui concerne les traités, l'art. 30 prévoit leur prééminence (il faudrait sans doute préciser que cette prééminence ne fait pas obstacle à l'application de normes internes plus favorables). Cette même supériorité va de soi en ce qui concerne la Constitution. Cependant, les dispositions constitutionnelles relatives à ce sujet (si elles existent) ne nous sont pas connues. De même, rien n'est dit sur le mécanisme (éventuel) de contrôle de la constitutionnalité des lois.

3.- Le projet s'intéresse beaucoup aux droits linguistiques qu'il octroie de manière très généreuse (voir par exemple l'art. 8 en matière d'éducation où sans réserve, l'État garantit le droit des minorités de recevoir une éducation dans leur langue propre ou de l'étudier comme sujet d'étude spécifique). Ces dispositions risquent, par leur généralité et leur caractère vague, d'être difficilement applicables. En outre, certains de ces articles (art. 9, 10, 11 et 12) tendent à réserver au russe une place privilégiée par rapport aux autres langues minoritaires. Quoique ces dispositions soient quelque peu ambiguës, elles semblent tendre à faire du russe une langue quasi officielle. Actuellement, d'après les éléments qui nous sont fournis dans l'introduction historique, la seule langue officielle est le moldave. Le statut de langue officielle dans un État plurilingue est certes délicat et nous semble relever largement de l'opportunité politique. Mais ce choix est tellement important et décisif qu'il nous paraît mériter un statut constitutionnel et non seulement légal.

4.- L'absence de choix clairs, dans le projet, entre l'optique de protection des droits individuels et celle des droits collectifs mène à certaines incohérences ou du moins difficultés d'application. Ainsi, selon l'article 22, toutes les associations de personnes appartenant à des minorités sont égales et aucune ne peut prétendre être le seul représentant d'une minorité donnée. Ceci est cohérent avec une optique individualiste : les associations sont des personnes de droit privé et ne peuvent monopoliser l'expression d'une volonté politique collective. Toutefois, l'article 24 oblige les ministères et les autorités locales à consulter les associations en question en vue de mettre en oeuvre leur politique dans le domaine de la protection des minorités. La contradiction semble évidente : pratiquement, comment fera-t-on si un très grand nombre d'associations se constituent pour défendre telle ou telle minorité ? Comment les départager si certaines contestent la représentativité des autres, etc ?

5.- En résumé, le projet analysé présente des éléments très positifs. Il constitue certainement un pas dans la bonne direction. Toutefois, il paraît souffrir de deux carences. D'une part, ses rapports avec la Constitution ne sont pas clarifiés, de même que ses rapports avec les questions que volontairement il laisse de côté (statut de la Transnistrie et du Gagaouzes). D'autre part, il n'opère pas un choix clair et cohérent entre l'optique individualiste et l'optique collective. Soi-disant inspiré par la première, il paraît mêler de façon assez peu cohérente, des éléments de la seconde.