

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 179 (2005)¹ sur la démocratie locale en Moldova

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Se référant:

a. à l'article 2, paragraphe 3, de la Résolution statutaire (2000) 1 du Congrès, qui dispose que «le Congrès prépare régulièrement des rapports – pays par pays – sur la situation de la démocratie locale et régionale dans tous les Etats membres, ainsi que dans les Etats candidats à l'adhésion au Conseil de l'Europe, et veille, en particulier, à la mise en œuvre effective des principes de la Charte européenne de l'autonomie locale»;

b. à ses Résolutions 31 (1996), 58 (1997) et 106 (2000) qui énoncent des principes directeurs pour l'élaboration des rapports susmentionnés;

2. Rappelant:

a. ses Recommandations 38 (1998), 84 (2000) et 110 (2002) sur la situation de la démocratie locale et/ou régionale en République de Moldova, par lesquelles il a formulé un certain nombre de considérations à l'intention des autorités moldoves;

b. ses Résolutions 59 (1998), 103 (2000) et 132 (2002) sur la situation de la démocratie locale et/ou régionale en République de Moldova, par lesquelles il a pris la décision de continuer à suivre l'évolution de la démocratie locale et régionale dans ce pays;

3. Gardant à l'esprit:

a. l'exposé des motifs sur la démocratie locale en Moldova établi par Pascal Mangin (France, L, PPE/DC), rapporteur, dans le cadre de la Commission institutionnelle de la Chambre des pouvoirs locaux, à l'issue des visites officielles en Moldova (Chişinău, Comrat, Tiraspol et Bendery) les 17 et 18 janvier 2005, les 11 et 12 juillet et les 25 et 26 juillet 2005, avec l'assistance de M. Vadym Proshko (Ukraine) et du professeur John Loughlin (Irlande), membres du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, qu'il convient de remercier ici;

b. le rapport sur la mission d'observation des élections locales en Moldova du 25 mai et du 8 juin 2003 adopté par le Bureau du Congrès le 4 juillet 2003², le rapport d'information sur les dernières évolutions en matière de démocratie locale en Moldova approuvé le 22 mars 2004 par le Bureau du Congrès (rapporteur: Pascal Mangin, France)³ et le rapport sur la mission d'observation

des élections locales partielles en Moldova du 10 et 24 juillet 2005 adopté par le Bureau du Congrès le 19 septembre 2005⁴;

4. Remerciant:

a. les autorités parlementaires et gouvernementales moldoves, les associations des autorités locales, les autorités régionales de Gagaouzie, ainsi que les experts de l'Institut pour le développement et les initiatives sociales (IDIS) «Viitorul» pour les informations et la documentation fournies et les commentaires présentés lors des rencontres avec le rapporteur;

b. M. Vladimir Philipov, représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en Moldova, pour l'aide précieuse qu'il a apportée à la préparation du rapport;

c. les organisations internationales représentées en Moldova et en particulier M. William Hill, chef de la mission de l'OSCE en Moldova, et ses collaborateurs pour l'aide qu'ils ont fournie au rapporteur sur le plan politique,

5. Souhaite porter à l'attention des autorités moldoves, du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les commentaires et recommandations présentés ci-après;

6. En ce qui concerne le développement général de la démocratie locale en Moldova depuis 2002 et la mise en œuvre de la Charte européenne de l'autonomie locale (ci-après «la charte»):

a. observe que, en matière d'autonomie locale, la République de Moldova a modifié en mars 2003 sa législation, notamment en adoptant une nouvelle loi sur l'administration publique locale⁵;

b. note l'introduction d'autres changements ultérieurs dans la législation nationale en matière d'autonomie locale, et notamment l'adoption, à la fin de l'année 2003, des lois sur le statut des élus locaux⁶ et sur les finances publiques locales⁷, et regrette que les versions finales de ces lois n'aient pas été, comme convenu, communiquées au Conseil de l'Europe pour expertise avant leur adoption;

c. souhaite que ces changements législatifs se traduisent dans la pratique par une autonomie locale davantage en accord avec la lettre et l'esprit de la charte;

d. estime que la législation en vigueur doit être mise en œuvre de manière à réduire le décalage entre les dispositions législatives et leur application, et que cette application ne peut se faire que s'il existe une administration publique locale efficace et autonome;

e. rappelle à cet égard les résultats de la conférence ayant pour thème «La décentralisation en Moldova: évolution récente et tendances futures», organisée à Chişinău les 8 et 9 juillet 2003, à la fin de laquelle un plan d'action relatif aux réformes à mettre en œuvre dans le domaine de la décentralisation et visant l'amélioration du cadre législatif de l'autonomie locale, a été adopté, ainsi que les conclusions d'une table ronde sur la mise en œuvre

des résultats de la conférence qui s'est tenue du 21 au 23 octobre 2003 à Chişinău;

f. constate de nombreux cas d'interférence des autorités centrales dans les affaires des autorités locales qui affectent et retardent l'évolution de la démocratie locale en Moldova et qui témoignent de l'absence d'une décentralisation efficiente;

g. note que l'année 2005 a été déclarée par le Président de Moldova «Année de l'autonomie locale» et espère un bilan significatif des effets concrets et positifs produits par cette initiative au bénéfice des autorités locales;

h. se félicite de la mise en place au sein du Parlement moldove d'un Groupe de travail ad hoc chargé d'élaborer des propositions d'amendements à la législation en matière de décentralisation des compétences et d'administration publique locale;

i. recommande aux autorités moldoves:

i. de prendre les dispositions nécessaires afin d'assurer la mise en œuvre concrète de la nouvelle législation dans le domaine de l'administration publique locale et de veiller à ce que l'application de ces textes se fasse dans l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale;

ii. d'assurer la mise en œuvre effective des mesures prioritaires du Plan d'action sur la réforme de décentralisation en s'appuyant sur le travail d'assistance législative réalisé par la Direction des affaires juridiques du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe dans le respect du calendrier établi;

iii. de veiller à ce que la mise en œuvre de l'objectif majeur fixé par les autorités centrales moldoves visant à assurer le développement économique stable du pays au moyen d'une administration centralisée forte, ne se fasse pas au détriment d'une véritable décentralisation et de l'autonomie locale qui est aussi un facteur puissant du développement économique au niveau local;

iv. de prendre les mesures nécessaires pour lever les obstacles institutionnels et procéduraux à l'organisation des référendums locaux de défiance à l'égard des maires, en respectant le droit des citoyens des collectivités locales prévu par la législation nationale moldove;

7. En ce qui concerne la répartition des compétences entre les autorités centrales et locales et l'autonomie administrative des collectivités locales (article 4 de la charte):

a. estime que l'absence d'une répartition claire des compétences entre les autorités centrales et locales empêche d'achever le processus de décentralisation et que le chevauchement de certaines compétences entre les deux échelons de l'administration publique locale entraîne une conséquence négative sur le niveau de prestation des services publics;

b. rappelle à cet égard que les compétences des autorités locales doivent être, autant que possible, pleines et entières (article 4.4 de la charte), et réparties entre l'Etat et les

collectivités locales se basant sur le respect du principe de subsidiarité (article 4.3 de la charte);

c. souligne que la supervision de la mise en œuvre des compétences déléguées aux autorités locales par l'administration centrale ne doit pas se transformer en une tutelle du pouvoir central sur les collectivités territoriales;

d. regrette le caractère trop limité de capacité des collectivités locales de s'organiser librement, en raison notamment de l'obligation qui leur est faite de recruter un nombre donné de fonctionnaires à affecter à des tâches précises;

e. recommande aux autorités moldoves:

i. de définir en détail les responsabilités des pouvoirs locaux du premier et du second niveaux dans une législation appropriée, afin d'éviter qu'elles se chevauchent les unes avec les autres ou avec les responsabilités de l'Etat central;

ii. d'établir une distinction claire entre le statut des fonctionnaires d'Etat et celui des employés des pouvoirs locaux, afin de rendre ces derniers responsables devant leurs collectivités locales, et non pas devant l'Etat central;

8. En ce qui concerne l'autonomie financière des collectivités locales (article 9 de la charte):

a. demeure persuadé que l'autonomie financière des collectivités locales constitue une composante primordiale de l'autonomie locale;

b. souligne que seule une véritable décentralisation comprenant une large autonomie fiscale permet d'assurer l'autonomie d'action des collectivités locales par rapport aux autorités centrales en incitant les pouvoirs locaux à accorder le plus grand intérêt aux questions de développement économique local;

c. regrette:

i. le caractère très limité de cette autonomie en Moldova et l'absence presque totale de liberté de décision des collectivités locales concernant les questions financières;

ii. le fait que dans la pratique les décisions sur la gestion des ressources budgétaires des collectivités locales soient soumises à l'approbation des autorités centrales ou à celles des districts (*raïony*);

iii. que les recettes des collectivités locales proviennent principalement de transferts de l'Etat central et des districts, ce qui à l'évidence induit une forte dépendance à l'égard de l'Etat et de ses composantes;

iv. l'encadrement très contraignant de la gestion des finances locales par les districts qui transmettent les subventions d'Etat aux collectivités locales;

v. que les critères de définition du montant des transferts utilisés par le ministère des Finances ne sont pas assez transparents;

vi. la quasi-absence d'impôts locaux proprement dits qui sont remplacés par des redevances correspondant simplement au coût de certains services;

vii. le manque d'un mécanisme efficace de collecte d'impôts locaux, ce qui limite les droits et les capacités des collectivités locales;

d. recommande aux autorités moldoves:

i. de renforcer l'autonomie financière des collectivités locales par l'augmentation de la part des ressources propres des autorités locales afin que les redevances et impôts locaux suffisent à financer la majeure partie des compétences des collectivités locales, les subventions de l'Etat ne servant qu'à la protection des collectivités locales les plus faibles financièrement;

ii. dans un premier temps, de réviser le système actuel de calcul et de distribution du montant des transferts financiers des autorités centrales vers les collectivités locales et de garantir que la régularité des ressources affectées aux budgets locaux permette une prévision à long terme;

iii. de modifier la définition générale des budgets locaux en les considérant comme des budgets indépendants pour les deux niveaux de collectivités locales, leur permettant de disposer de ressources suffisantes, de percevoir des impôts propres et de pouvoir y apporter des modifications dans les limites fixées par la loi;

iv. de mettre en place un mécanisme précis, uniforme et opérationnel du financement par l'Etat des compétences déléguées au moyen de subventions ou subsides préaffectés;

9. En ce qui concerne les poursuites judiciaires et les pressions exercées par les autorités centrales à l'égard des élus et fonctionnaires locaux (articles 7 et 8 de la charte) notamment pendant la période préélectorale et à la suite des élections parlementaires tenues le 6 mars 2005:

a. prend note de nombreux appels et déclarations concernant les poursuites judiciaires contre l'ancien maire général de Chişinău, des employés de la mairie de Chişinău, ainsi que d'autres élus locaux issus de l'opposition, pour des irrégularités et corruption alléguées dans l'exercice de leurs fonctions politiques et administratives;

b. reconnaît l'importance de la lutte contre la corruption au sein de la fonction publique dans le respect des principes d'impartialité et de légalité reconnus notamment par la Convention européenne des Droits de l'Homme;

c. n'ayant pas de compétence à se prononcer sur le fond de ces accusations et la régularité des procédures, constate avec regret:

i. que ces poursuites s'inscrivent dans un climat de très forte tension politique et les procédures initiées paralysent souvent le fonctionnement des autorités locales concernées, compte tenu également du délai très long d'instruction de ces affaires, de la durée déraisonnable du déroulement de la procédure et de l'absence prolongée de jugement;

ii. que, selon plusieurs témoignages, ce type de mesures soit appliqué dans une grande majorité de cas aux élus locaux issus de l'opposition, plutôt qu'à ceux appartenant au parti au pouvoir;

iii. que les mesures prises à l'encontre des maires de l'opposition et de leur personnel local semblent souvent ne pas être proportionnées aux charges retenues contre eux et que l'absence de jugement définitif dans un délai raisonnable de ces affaires puisse servir de moyen de pression sur les élus locaux de l'opposition;

iv. que certains maires appartenant aux partis de l'opposition font l'objet de pressions, sont suspendus ou même forcés à démissionner;

v. que la législation moldove prévoit des mesures telles que la suspension de maire, sans régler les conditions de celle-ci, ni la question du versement du salaire au maire suspendu, ce qui implique qu'un maire sous le coup d'une suspension ne peut exercer d'autre emploi rémunéré et peut rester sans source de revenu pendant une période considérable compte tenu des longueurs des procédures judiciaires;

vi. que l'organe chargé d'enquêter sur ce type d'affaires (Centre de lutte contre la criminalité économique et la corruption) est responsable devant le gouvernement et non pas devant un pouvoir ou une autorité judiciaire indépendant;

d. invite les autorités moldoves à tenir compte de ces considérations et à prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer que ces poursuites judiciaires ne soient pas utilisées à des fins politiques et de rendre les enquêtes diligentées dans ce genre d'affaires rapides et transparentes;

10. En ce qui concerne la destitution du maire de Comrat par l'Assemblée populaire de la Gagaouzie en mars 2004:

a. rappelle les lettres conjointes adressées par le Conseil de l'Europe, son Congrès et l'OSCE aux autorités moldoves compétentes, exprimant leur inquiétude à l'égard de la destitution de M. Constantin Tausanji, maire de Comrat, en ce qui concerne sa légalité et la régularité de la procédure suivie;

b. relève que la législation qui s'applique en Gagaouzie est différente du reste du pays et s'étonne que cette dernière puisse être partiellement en contradiction avec la Constitution moldove;

c. constate l'application arbitraire en Gagaouzie des dispositions contradictoires relatives au statut juridique des élus locaux et, en particulier, à la procédure de leur destitution;

d. par conséquent, considère que la destitution d'un maire par la décision de l'Assemblée populaire de la Gagaouzie et le décret du Bachkan (gouverneur) de la Gagaouzie confirmant cette décision, semble constituer une violation des articles 7.1, 8.1 et 8.3 de la Charte européenne de

l'autonomie locale, que la Moldova a ratifiée, dans la mesure où:

i. les dispositions du Statut («Ulozhenie») de la région autonome de Gagaouzie qui autorisent la procédure susmentionnée, sans que les raisons d'une telle destitution soient précisées, sont contraires aux normes constitutionnelles et législatives de la République de Moldova (loi sur l'administration publique locale et du Code électoral) qui prévoient une procédure de destitution d'un maire via l'organisation d'un référendum local, initié par le conseil municipal ou les citoyens concernés;

ii. dans l'affaire en question, la destitution semble être une mesure disproportionnée;

e. souligne l'importance d'établir la cohérence du système juridique de la République de Moldova sur tout le territoire du pays et d'assurer une interprétation uniforme de la législation moldave, afin d'exclure la possibilité d'un choix arbitraire des dispositions législatives à appliquer par les autorités de la Gagaouzie;

f. recommande aux autorités de la Gagaouzie de revoir les dispositions en question du Statut de la Gagaouzie, en vue de les mettre en conformité avec la Constitution et la législation de la République de Moldova et tout particulièrement avec les principes de l'autonomie locale tels que consacrés par la charte;

11. En ce qui concerne la loi sur le statut de la capitale:

a. note avec satisfaction que les anciens projets de lois sur le statut de la ville de Chişinău et sur l'association des autorités locales ont été retirés de l'ordre du jour du parlement, à la suite des critiques et réserves émises par les experts du Conseil de l'Europe;

b. constate qu'un nouveau projet de loi sur le statut de la ville de Chişinău, approuvé par le Gouvernement moldave, est actuellement en discussion au sein du parlement;

c. regrette que ce nouveau projet de loi n'ait pas été transmis au Conseil de l'Europe pour avis et ce malgré la demande du Congrès;

d. recommande aux autorités moldaves de communiquer au Conseil de l'Europe pour avis les projets de lois touchant aux questions de l'autonomie locale, notamment celle sur le statut de la ville de Chişinău, et ce d'une manière régulière et dans un délai raisonnable avant leur adoption par le parlement national;

12. En ce qui concerne les structures gouvernementales responsables des autorités locales:

a. constate la création auprès du gouvernement d'une Agence pour le développement régional chargée de la politique du Gouvernement moldave dans le domaine de l'autonomie locale et de la coopération avec les collectivités locales;

b. regrette que:

i. l'idée, avancée par les autorités moldaves en février 2005, de la mise en place d'un ministère spécifique chargé de traiter de manière coordonnée l'ensemble des sujets concernant les collectivités locales semble être abandonnée;

ii. l'Agence pour le développement régional n'ait pas d'influence réelle sur l'évolution de la démocratie locale, mais notamment sur le développement économique des collectivités locales;

c. recommande au Gouvernement de la République de Moldova, afin d'améliorer l'efficacité des réformes dans le domaine de la démocratie locale en Moldova de constituer un ministère spécial chargé de coordonner toutes les questions liées aux collectivités locales, ainsi que l'élaboration des politiques concernant les réformes dans ce domaine;

13. Constate plus généralement, le manque de dialogue institutionnalisé et effectif entre les autorités centrales et locales ainsi que la pratique qui consiste à arrêter des décisions importantes relative aux droits et intérêts des collectivités locales sans consultation préalable;

14. Invite les autorités moldaves à procéder d'une manière régulière à une consultation ouverte et officielle, des acteurs institutionnels concernés par toute réforme touchant à la question de l'autonomie locale;

15. Le Congrès invite par conséquent:

a. le Comité des Ministres à transmettre la présente recommandation et son exposé des motifs aux autorités moldaves;

b. l'Assemblée parlementaire à prendre en considération les commentaires et recommandations ci-dessus dans le cadre du suivi du respect des engagements souscrits par la République de Moldova;

c. un haut représentant des autorités moldaves responsables de l'autonomie locale à intervenir lors d'une des prochaines sessions de sa Chambre des pouvoirs locaux afin de présenter les mesures prises et/ou envisagées pour la mise en œuvre de cette recommandation.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 8 novembre 2005 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 9 novembre 2005 (voir document CPL (12) 9, projet de recommandation présenté par M. P. Mangin (France, L, PPE/DC), rapporteur).

2. CG/Bur (10) 19.

3. CG/Bur (10) 103.

4. CG/Bur (12) 34.

5. Loi n° 123-XV du 18 mars 2003.

6. Loi n° 481-XV du 4 décembre 2003.

7. Loi n° 397-XV du 16 octobre 2003.